



Bern, 29. November 2013

Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate
Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547)
und Fischer (12.3552)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1 Einleitung	7
2 Die Schuldenbremse	8
2.1 Überblick.....	8
2.2 Grundsatz.....	9
2.3 Ausgabenregel.....	10
2.4 Ausserordentlicher Haushalt	12
2.5 Ausgleichskonto und Sanktionsmechanismus.....	13
3 Der Weg zur Schuldenbremse	14
3.1 Entstehungshintergrund.....	14
3.2 Botschaft, parlamentarische Beratung und Volksabstimmung	16
3.3 Abbaupfad	18
3.4 Gutschrift von Budgetunterschreitungen auf das Ausgleichskonto.....	18
3.5 Modifiziertes Filterverfahren.....	19
3.6 Ergänzungsregel	20
4 Finanzpolitische Erfahrungen	22
4.1 Entwicklung des Bundeshaushalts	22
4.2 Schuldenbremse und Konjunkturpolitik.....	25
4.3 Auswirkungen auf den Budgetprozess.....	28
4.4 Die Schweiz im internationalen Vergleich.....	29
5 Analyse und Diskussion einzelner Themen	33
5.1 Zielsetzung und Monitoring.....	33
5.1.1 Ziel der Schuldenbremse.....	33
5.1.2 Umgang mit Kreditresten.....	39
5.1.3 Entwicklung und Bewirtschaftung des Ausgleichskontos	43
5.1.4 Entwicklung des Amortisationskontos	46
5.2 Geltungsbereich und Gesamtsteuerung.....	49
5.2.1 Behandlung von Investitionen.....	49
5.2.2 Steuerung auf Basis der Erfolgsrechnung.....	54
5.2.3 Einbezug der Sonderrechnungen	58
5.2.4 Anwendung der Schuldenbremse auf bestimmte Aufgabengebiete	61
5.3 Umsetzung der Schuldenbremse	63
5.3.1 Bedeutung der Einnahmen.....	63
5.3.2 Berechnung des Konjunkturfaktors	67
5.3.3 Finanzplanung und Budgetbereinigung	72
5.3.4 Verhinderung einer Umgehung der Schuldenbremse	76
6 Schlussfolgerungen	80

Anhänge	83
1 Gesetzesbestimmungen zur Schuldenbremse.....	85
2 Grundlagen zur Investitionsentwicklung (Ziffer 5.2.1).....	87
3 Grundlagen zur Erfolgsrechnung (Ziffer 5.2.2).....	94
4 BIP-Elastizität der Einnahmen (Ziffer 5.3.1).....	95

Zusammenfassung

Die Schuldenbremse des Bundes hat *ein Jahrzehnt der Praxis* hinter sich. Dies erlaubt eine ausführliche Analyse der regelgebundenen Finanzpolitik in unterschiedlichen ökonomischen und politischen Situationen. Der vorliegende Bericht, der auf ein Postulat von Jean-Pierre Graber zurückgeht, beschreibt die Schuldenbremse, ihre Entstehungsgeschichte und ihre Wirkungen; es werden zentrale Themen analysiert und die Perspektiven diskutiert.

Ziel der Schuldenbremse ist die Stabilisierung der Bundesschulden. Gesteuert wird über die Finanzierungsrechnung. Sie darf auf Dauer kein Defizit aufweisen. Um eine konjunkturgerechte Finanzpolitik zu ermöglichen, werden konjunkturell bedingte Defizite erlaubt respektive Überschüsse in guten Zeiten verlangt. Die Schuldenbremse limitiert dementsprechend das Ausgabenniveau auf die Höhe der geschätzten strukturellen (d.h. konjunkturbereinigten) Einnahmen. Ausnahmen für besondere Situationen sind erlaubt. Ein Sanktionsmechanismus rundet die Regeln ab. Diese *Kernbestimmungen* sind *in der Bundesverfassung verankert*. Das verleiht dem Regelwerk eine hohe Verbindlichkeit.

Der *Bundshaushalt* hat sich unter der Schuldenbremse *positiv entwickelt*. Die Schulden haben stark abgenommen, von 130 Milliarden (2005) auf 112 Milliarden (2012), und die Schuldenquote auf Bundesebene liegt mit 19 Prozent in etwa auf dem Niveau von 1994. Die entsprechenden Einsparungen bei der Zinslast haben im Haushalt wertvollen Spielraum geschaffen. Zudem hat die Schuldenbremse die antizyklische Finanzpolitik gestärkt.

Auch in Zukunft werden die gesetzlichen Regelungen wegen nicht ausgeschöpften Krediten in der Tendenz zu einem nominellen Schuldenabbau führen. Anstelle des Abbaus könnte auch die Stabilisierung der Schulden anvisiert werden, was immer noch verfassungskonform wäre. Allerdings besteht nach Ansicht des Bundesrates aus heutiger Sicht und gestützt auf die bisherigen Erfahrungen *für eine Änderung der Zielsetzung kein Bedarf*, weil der Schuldenabbau Handlungsspielraum schafft und die Krisenresistenz der Volkswirtschaft erhöht.

Anlass zur Änderung einzelner Bestimmungen zur Schuldenbremse besteht nicht: Der *Konjunkturfaktor* zeigt ein realistisches Bild der konjunkturellen Entwicklung. Die Befürchtung, dass die Schuldenbremse die Entwicklung der Investitionen negativ beeinflusst, hat sich als unbegründet erwiesen. Der *Investitionsanteil* ist *langfristig relativ stabil*. Fonds erlauben etwa im Verkehrsbereich, Investitionsspitzen abzudecken. Der Bundesrat erachtet es daher als sinnvoll, die heutigen Regeln beizubehalten.

Die positive Entwicklung der Bundesfinanzen seit Einführung der Schuldenbremse ist auch äußeren Einflüssen zu verdanken. Zu nennen ist primär die dynamische Wirtschafts- respektive Einnahmenentwicklung. Auch in Zukunft hängt es stark von der *Einnahmenentwicklung* ab, wie viel Effort die Einhaltung der Regeln zur Schuldenbremse verlangt.

Die Schuldenbremse ist eine effiziente Fiskalregel zur Steuerung des Haushalts in der kurzen Frist und hat sich bewährt. Entsprechend *breit akzeptiert* ist sie. Langfristige strukturelle Probleme wie etwa eine ungünstige demografische Entwicklung kann die Schuldenbremse allerdings nicht lösen. Solche Herausforderungen müssen durch Strukturreformen in den einzelnen Politikbereichen angegangen werden. Hingegen kann für die kommenden Generationen mit einer weiteren Senkung der Schuldenquote des Bundes eine möglichst gute Ausgangslage zur Bewältigung zukünftiger Lasten geschaffen werden.

1 Einleitung

Seit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 ist ein Jahrzehnt vergangen, und es liegen mittlerweile genügend Budgets und Rechnungsabschlüsse vor, die eine vertiefte Evaluation der regelgebundenen Finanzpolitik erlauben. Dieser Zeitraum deckt nicht viel mehr als einen ganzen Konjunkturzyklus ab. Er ist aber – angesichts der Tatsache, dass in Europa viele Staaten gerade dabei sind, Schuldenbremsen einzuführen – bemerkenswert lang.

Der vorliegende Bericht zeigt die bisherigen Erfahrungen mit der Schuldenbremse und diskutiert offene Fragen oder zukünftige Herausforderungen. Er geht auf ein Postulat von Jean-Pierre Graber zurück (10.4022), in welchem der Bundesrat beauftragt wird, die «grossen Vorteile» und die «vereinzelt Nachteile» der Schuldenbremse darzustellen. Nebst diesem Grundauftrag werden verschiedene Einzelthemen bearbeitet, welche sich aus dem Postulat und weiteren überwiesenen Vorstössen ergeben (vgl. Tabelle 1).

Zur Struktur des Berichts

Der Bericht beginnt in *Ziffer 2* mit einem Überblick über die wichtigsten Elemente der Schuldenbremse anhand der Verfassungsbestimmung. *Ziffer 3* zeichnet die Entwicklung der Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen nach. In *Ziffer 4* werden die finanzpolitischen Erfahrungen mit der Schuldenbremse dargelegt. Im analytischen Hauptteil, *Ziffer 5*, werden schliesslich einzelne Themen respektive konkrete Fragestellungen diskutiert. *Ziffer 6* fasst die wichtigsten Erkenntnisse zusammen und gibt einen finanzpolitischen Ausblick.

Tabelle 1: Übersicht über die Prüfaufträge gemäss den überwiesenen Postulaten

Postulat	Titel	Themen und Kapitelverweis
10.4022 Graber Jean-Pierre	Bericht über die Schuldenbremse	Zweckmässigkeit des Konjunkturfaktors → 5.3.2 Schuldenbremse nach Aufgabengebieten → 5.2.4
11.3547 Landolt Martin	Konsequentes antizyklisches Verhalten in der Finanzpolitik	Verwendung der Kreditreste für Konjunkturpakete → 5.1.2
12.3552 Fischer Roland	Bessere Wirksamkeit der Schuldenbremse und höhere Transparenz in der Rechnungslegung	Schuldenbremse auf Basis der Erfolgsrechnung → 5.2.2 Einbezug der Sonderrechnungen → 5.2.3

2 Die Schuldenbremse

Zum Einstieg werden die Kernelemente und die Funktionsweise der Schuldenbremse, so wie sie heute in Kraft ist, beschrieben.

2.1 Überblick

Die Schuldenbremse umfasst als Kernelemente eine Zielgrösse und eine Steuerungsgrösse sowie eine Ausnahmeregelung und einen Sanktionsmechanismus. Die entsprechenden Bestimmungen sind in der Bundesverfassung verankert. Das verleiht dem Regelwerk eine hohe Verbindlichkeit.

Die Schuldenbremse ist ein institutioneller Mechanismus zur Haushaltssteuerung, welcher die Finanzpolitik des Bundes einer Regelbindung unterwirft. Sie soll den Bundeshaushalt vor strukturellen Ungleichgewichten bewahren und eine konjunkturgerechte Haushaltsführung sicherstellen. Die Schuldenbremse adressiert somit zwei klassische Ziele der Finanzpolitik: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen («Nachhaltigkeitsziel») sowie die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen («Stabilisierungsziel»).

Als *Zielgrösse* für das Regelwerk dienen die nominellen Bruttoschulden des Bundes. Sie sollen im Verlauf eines Konjunkturzyklus nominell stabilisiert werden. Dieses Ziel ergibt sich aus dem Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben. Bei anhaltendem Wirtschaftswachstum nehmen die derart stabilisierten Bruttoschulden im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt ab, und die Schuldenquote wird sukzessive reduziert. Mit der Wahl der Bruttoschulden als Zielgrösse wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine nachhaltige Finanzpolitik primär an der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung gemessen wird.

Um das angestrebte Ziel zu erreichen, bedarf es einer geeigneten *Steuerungsgrösse*. Diese Funktion übernimmt das Finanzierungsergebnis, welches gemäss Schuldenbremse auf Dauer ausgeglichen sein muss. In der Umsetzung ist das sogenannte konjunkturell bereinigte Finanzierungsergebnis massgebend. Die Steuerung über konjunkturbereinigte beziehungsweise strukturelle Grössen lässt die automatischen Stabilisatoren im Bundeshaushalt ungehindert spielen. Damit wird explizit auf das eingangs erwähnte finanzpolitische Stabilisierungsziel Rücksicht genommen.

Grundsatzbestimmungen in der Bundesverfassung

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 Grundsatzbestimmungen zur Schuldenbremse sind in Artikel 126 der Bundesverfassung (BV) verankert:

- Der *Grundgedanke* der Schuldenbremse wird im Absatz 1 festgehalten: Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. Dieser Grundsatz der Schuldenbremse wird in den weiteren Bestimmungen konkretisiert.
- Gemäss Absatz 2 sollen sich die budgetierten Ausgaben nach der Höhe der geschätzten Einnahmen richten, und zwar unter Berücksichtigung der Konjunkturlage (*Ausgabenregel*).
- Absatz 3 hält fest, dass in ausserordentlichen Fällen von dieser Regel abgewichen werden kann (*Ausnahmeregelung*), wobei jeweils die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder eines Rates nötig ist.
- Falls die Ausgaben am Ende des Jahres höher ausfallen als erlaubt, schreibt Absatz 4 schliesslich vor, dass die Überschreitung in den Folgejahren kompensiert werden muss (Feststellung und *Sanktion* von Regelverletzungen). Die Ausführungsbestimmungen sind im Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt geregelt (Finanzhaushaltgesetz, FHG¹; vgl. Anhang 1).

Die nachfolgenden Ziffern leuchten die beschriebenen zentralen Elemente der Schuldenbremse sowie die zugehörigen Bestimmungen im FHG näher aus.

2.2 Grundsatz

Mit dem Grundsatz wird zunächst das Ziel der Schuldenbremse, nämlich die Schuldenstabilisierung, festgelegt. Gleichzeitig wird die Finanzierungsrechnung als Steuerungsgrösse definiert. Diese darf auf Dauer kein Defizit aufweisen. Die Wahl der Steuerungsgrösse ist von grosser Bedeutung. Sie muss direkt steuerbar sein und einen direkten Einfluss auf die Zielgrösse haben.

Mit dem Grundsatz, dass der Bund seine Einnahmen und Ausgaben auf Dauer im Gleichgewicht hält, wird implizit die nominelle Stabilisierung der Bundesschulden als Ziel definiert. Für den Erfolg einer Fiskalregel ist dieser direkte Bezug zwischen der Zielgrösse (Schuldenhöhe) und der Steuerungsgrösse (Saldo der Finanzierungsrechnung) von entscheidender Bedeutung.

Grundsätzlich können mit einer Fiskalregel verschiedene Steuerungsgrössen definiert werden. In der Literatur werden neben dem Finanzierungsergebnis insbesondere die Steuereinnahmen, die Staatsausgaben oder die Verschuldung selbst als mögliche Grössen genannt. In der Praxis der Kantone werden teilweise auch mehrere Steuerungselemente kombiniert (z.B. das Ergebnis der Erfolgsrechnung und der Selbstfinanzierungsgrad für Investitionen).

Jede Wahl einer Steuerungsgrösse geht mit Vor- und Nachteilen einher. Wird beispielsweise eine Obergrenze für die Staatsverschuldung definiert, so sind Ziel- und Steuerungsgrösse identisch. Eine solche Regel ist im Prinzip äusserst effektiv und stellt sicher, dass die Staatsverschuldung

¹ SR 611.0

ein tragfähiges Mass nicht übersteigt. Sie kann aber mit weiteren finanzpolitischen Zielsetzungen kollidieren: Wird die Schuldengrenze in einer Rezession überschritten, zwingt eine starre Schuldenobergrenze den Staat zu prozyklischen Haushaltskonsolidierungen. Dies unterminiert die ausgleichende Rolle des Staatshaushalts als automatischer Stabilisator gesamtwirtschaftlicher Schwankungen. Die stärkere Gewichtung des «Schuldenziels» auf Kosten des «Konjunkturziels» erschwert eine auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik und gefährdet damit die Akzeptanz und Durchsetzbarkeit einer Fiskalregel.

Wie in der Botschaft zur Schuldenbremse² dargelegt, eignet sich die Finanzierungsrechnung aus verschiedenen Gründen als Steuerungsgrösse der Schuldenbremse: Sie ist die ideale Grundlage für die politische Prioritätenbildung, weil sie alle geplanten Aktivitäten – inklusive der Investitionen – in einer Rechnung zusammenfasst. Sie steht zudem in einem engen Zusammenhang mit der Schuldenentwicklung. Bedeutsam ist in Bezug auf den genannten Zielkonflikt der mehrjährige Zielhorizont. Er erlaubt ein Gleichgewicht «auf Dauer», und nicht strikt in jedem einzelnen Jahr. Dies erlaubt, neben dem Haushaltsausgleich auch das Ziel der Konjunkturstabilisierung zu berücksichtigen (nach Art. 100 Abs. 4 BV).

2.3 Ausgabenregel

Die Schuldenbremse limitiert das Ausgabenniveau auf die Höhe der geschätzten strukturellen (d.h. konjunkturbereinigten) Einnahmen. Die Bereinigung erfolgt mit dem Konjunkturfaktor: Er gibt Auskunft über die Auslastung der Wirtschaft.

Die Vorgaben der Schuldenbremse werden bei der Erstellung des Budgets und den damit verbundenen Kreditnachträgen berücksichtigt. Ihr Kernstück ist eine einfache Regel: Sie limitiert die Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg auf die Höhe der Einnahmen und sichert damit einen auf Dauer ausgeglichenen Bundeshaushalt gemäss dem oben diskutierten Grundsatz. Konkretisiert wird die Regel im Finanzhaushaltgesetz durch folgende Formel (Art. 13 Abs. 1 FHG):

$$\text{Höchstbetrag der Ausgaben} = \text{geschätzte Einnahmen} \times \text{Konjunkturfaktor}$$

Die Schuldenbremse setzt die Höchstaussgaben, beziehungsweise den Ausgabenplafond, somit aufgrund der um einen Konjunkturfaktor korrigierten Einnahmen fest. Der Konjunkturfaktor ist eine Masszahl für die jeweilige Konjunkturlage. Er entspricht dem Verhältnis zwischen dem Trendwert des realen Bruttoinlandproduktes und dem effektiven realen Bruttoinlandprodukt des entsprechenden Jahres (Art. 13 Abs. 3 FHG):

$$\text{Konjunkturfaktor} = \text{Trend-BIP} / \text{BIP}$$

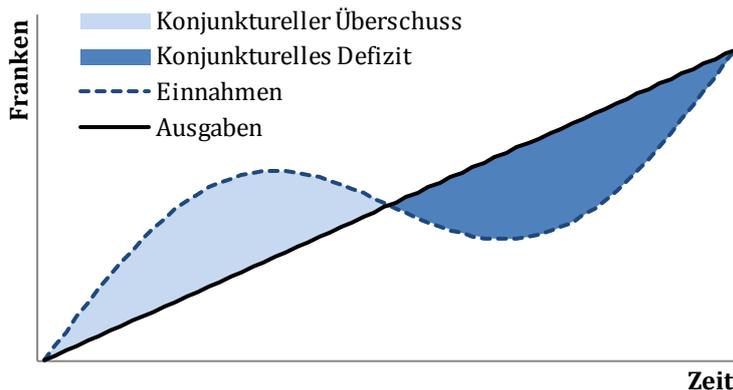
Dieser Faktor bereinigt die Einnahmen um die geschätzten konjunkturellen Einflüsse.³ Mit anderen Worten: In Zeiten der gesamtwirtschaftlichen Überauslastung müssen die Ausgaben niedriger sein als die Einnahmen (Konjunkturfaktor < 1), dagegen dürfen sie bei einer Unterauslastung der Wirtschaft höher ausfallen (Konjunkturfaktor > 1). Im ersten Fall muss ein «konjunktureller

² BBl 2000 4653

³ Für die Schätzung des Trend-BIP siehe Ziffer 3.5.

Überschuss» erwirtschaftet werden, im zweiten wird ein «konjunkturelles Defizit» toleriert (vgl. Abbildung 1). Nicht um konjunkturelle Einflüsse bereinigt werden hingegen die Ausgaben des Bundes. Mit der Auslagerung der Arbeitslosenversicherung aus der Bundesrechnung im Jahr 2003 verbleiben keine bedeutenden konjunkturreakiblen Ausgabenkomponenten im Bundeshaushalt. Lediglich die Passivzinsen sowie die Einnahmenanteile Dritter werden von der Konjunktur beeinflusst, allerdings ist deren Einfluss auf das Finanzierungsergebnis gering.

Abbildung 1: Stetiger Ausgabenpfad und konjunkturabhängige Einnahmen



Der Konjunkturfaktor misst den gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad der Produktionsfaktoren. Auch nach einer Rezession zeigt der Konjunkturfaktor eine Unterauslastung an und lässt ein Defizit zu, obschon die Wirtschaft bereits wieder überdurchschnittlich wächst. Der aufkeimende wirtschaftliche Aufschwung wird so nicht durch eine restriktive Finanzpolitik gebremst. Erst wenn sich die Wirtschaft genügend erholt hat und über ihren längerfristigen Trend hinaus wächst, werden Haushaltsüberschüsse gefordert. Tendenziell werden damit die konjunkturellen Schwankungen gedämpft.

Die Schuldenbremse verlangt aus Rücksicht auf die Konjunkturlage den Haushaltsausgleich nicht jährlich, sondern über einen gesamten Konjunkturzyklus hinweg. Für die jährliche Steuerung relevant ist deshalb das *strukturelle*, das heisst das um konjunkturelle Einflüsse bereinigte, Finanzierungsergebnis. Die Anwendung der Schuldenbremse führt daher zu einer Verstetigung der Ausgabenentwicklung und ermöglicht den automatischen Stabilisatoren im Bundeshaushalt ihre Wirkung frei zu entfalten. In einer Rezession müssen konjunkturbedingte Einnahmenschwünge nicht durch entsprechende Ausgabenkürzungen kompensiert werden. Die resultierenden Haushaltsdefizite stützen die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage (bzw. verhindern prozyklische Ausgabenkürzungen) und tragen damit zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung bei. Das Umgekehrte geschieht in einer Phase der Hochkonjunktur. Die Schuldenbremse ermöglicht damit eine passiv-antizyklische, das heisst regelgebundene und konjunkturstabilisierende, Finanzpolitik.

2.4 Ausserordentlicher Haushalt

Mit Einführung der Schuldenbremse wurde der Bundeshaushalt in einen ordentlichen und einen ausserordentlichen Haushalt unterteilt. Damit soll eine unverfälschte Darstellung der strukturellen Haushaltslage ermöglicht und die Flexibilität, Kontinuität und Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik erhöht werden.

Ausserordentliche Einnahmen, wie sie sich insbesondere aus der Veräusserung von Vermögenswerten ergeben, werden bei der Berechnung des Ausgabenplafonds nicht berücksichtigt (Art. 13 Abs. 2 FHG). Aufgrund ihres einmaligen Charakters sollen sie nicht für die Finanzierung des ordentlichen Haushaltes zur Verfügung stehen, sondern für den Schuldenabbau verwendet werden. Umgekehrt unterstehen ausserordentliche Ausgaben nicht dem Plafond für die ordentlichen Ausgaben; daher werden die höchstzulässigen Ausgaben im Umfang dieser Ausgaben erhöht (Art. 15 Abs. 1 FHG). Damit wird sichergestellt, dass diese oftmals einmaligen oder unvorhersehbaren Transaktionen die Stetigkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung nicht durch Ausgabenkürzungen andernorts gefährden.

Damit die Grundregel der Schuldenbremse nicht unterlaufen wird, ist für den Beschluss von ausserordentlichem Zahlungsbedarf ein qualifiziertes Mehr in beiden Räten erforderlich. Ferner muss er auch durch ein minimales Gewicht im Bundeshaushalt (0,5 % der Gesamtausgaben; im Jahr 2012 rund 300 Mio.) belegt sein (Art. 15 Abs. 2 FHG). Eine derartige Ausnahmeregelung ist für die langfristige Durchsetzbarkeit und Glaubwürdigkeit einer Fiskalregel nötig, weil diese nicht alle möglichen Ereignisse sinnvoll abdecken kann.

Ausserordentlicher Zahlungsbedarf kann im Fall von «aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen» wie schweren Rezessionen oder Naturkatastrophen geltend gemacht werden. Neben solch einschneidenden Ereignissen sind ausserordentliche Ausgaben auch bei «Anpassungen am Rechnungsmodell» und «verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen» zulässig (Art. 15 Abs. 1 FHG). Die Erfahrungen seit der Einführung der Schuldenbremse zeigen, dass es vor allem das Kriterium der Nicht-Steuerbarkeit ist, welche der Politik einen gewissen Interpretationsspielraum offen lässt.

Auch der ausserordentliche Haushalt unterliegt im Rahmen der Schuldenbremse einer Regelinbindung. Ausserordentliche Ausgaben, die nicht durch ausserordentliche Einnahmen gedeckt werden, müssen mittelfristig über den ordentlichen Haushalt kompensiert werden. Als Steuerungsgrösse für den ausserordentlichen Haushalt dient dabei das Amortisationskonto (Art. 17a Abs. 1 FHG). Diesem statistischen Konto werden die anfallenden ausserordentlichen Ausgaben belastet und die ausserordentlichen Einnahmen gutgeschrieben. Der Stand des Kontos zeigt somit den kumulierten Saldo des ausserordentlichen Haushalts.

Weist das Konto einen Fehlbetrag auf, so ist dieser während der sechs folgenden Rechnungsjahre durch strukturelle Überschüsse im ordentlichen Haushalt abzutragen (Art. 17b Abs. 1 FHG). Erhöht sich – infolge einer weiteren ausserordentlichen Ausgabe – der Fehlbetrag des Amortisationskontos um mehr als 0,5 Prozent der Gesamtausgaben, beginnt die Amortisationsfrist neu zu laufen. In besonderen Fällen kann das Parlament die sechsjährige Frist verlängern. Diese Flexibilität soll sicherstellen, dass die Bereinigung des ausserordentlichen Haushalts auch bei sehr hohen ausserordentlichen Ausgaben umsetzbar bleibt.

2.5 Ausgleichskonto und Sanktionsmechanismus

Ein griffiger Sanktionsmechanismus ist für eine glaubwürdige Regelbindung unerlässlich. Diese Rolle übernehmen das Ausgleichskonto und die daran geknüpften Vorgaben für die Haushaltskonsolidierung.

Da die Vorgaben der Schuldenbremse in erster Linie bei der Ausarbeitung des Budgets berücksichtigt werden (gemäss Art. 13 Abs. 1 FHG), ist sicherzustellen, dass sie auch beim Budgetvollzug eingehalten werden. Diese Funktion kommt dem Ausgleichskonto zu. Es handelt sich dabei nicht um ein Konto im buchhalterischen Sinn, sondern um eine Statistik, in welcher vergangene Über- oder Unterschreitungen der Vorgaben der Schuldenbremse festgehalten werden. Das Ausgleichskonto ermöglicht somit eine Kontrolle der Zielerreichung: Nach dem Jahresabschluss werden aufgrund der tatsächlichen Einnahmen sowie der revidierten Wirtschaftsprognosen die höchstzulässigen Ausgaben neu berechnet und den effektiv getätigten Ausgaben gegenübergestellt. Die Differenz wird dem Ausgleichskonto gutgeschrieben oder belastet. Der Stand des Ausgleichskontos ist ein Massstab für die Abweichungen vom Ziel einer Stabilisierung der Bundschulden. Ein Fehlbetrag auf dem Ausgleichskonto bedeutet, dass die Schulden um einen entsprechenden Betrag angestiegen sind. Umgekehrt zeugt ein Guthaben von einem Schuldenabbau in der betreffenden Höhe. Das Ausgleichskonto ist damit gewissermassen das Gedächtnis der Schuldenbremse.

Gutschriften und Belastungen des Ausgleichskontos können verschiedene Ursachen haben. *Ers- tens* gehen sie auf Schätzfehler bei den Einnahmen und den Wirtschaftsprognosen zurück: Erfahrungsgemäss wird das Ausmass von konjunkturellen Ausschlägen unterschätzt. Bei guter Konjunkturlage sind die Einnahmenschätzungen eher zu tief, womit auch die höchstzulässigen Ausgaben zu tief festgelegt werden. Die Korrektur bei Vorliegen des Rechnungsergebnisses führt entsprechend zu einer Gutschrift. Bei einer Abschwächung der Konjunktur geschieht häufig das Umgekehrte. *Zweitens* fallen die effektiven Ausgaben tiefer aus als die Budgetwerte (Kreditreste), was zu Gutschriften auf dem Ausgleichskonto führt. *Drittens* werden auch geplante Unterschreitungen des Ausgabenplafonds dem Ausgleichskonto gutgeschrieben, sofern diese strukturellen Überschüsse im Budgetvollzug realisiert werden.

Weist das Ausgleichskonto einen Fehlbetrag auf, schreibt das Gesetz vor, diesen über mehrere Jahre abzubauen (gemäss Art. 17 FHG). Dies geschieht durch entsprechende Kürzungen des Ausgabenplafonds in zukünftigen Voranschlägen. Überschreitet ein Fehlbetrag sechs Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, werden die Sanktionen verschärft. Die Überschreitung muss zwingend innerhalb der folgenden drei Rechnungsjahre beseitigt werden. Dieser Zeitraum gewährt eine gewisse Flexibilität und stellt gleichzeitig sicher, dass die Haushaltsbereinigung nicht auf die lange Bank geschoben wird. Sie könnte aber theoretisch in Konflikt geraten mit der konjunkturellen Situation.

Für den Fall von Überschüssen auf dem Ausgleichskonto sind im Gesetz keine Massnahmen vorgesehen. Damit hat der Gesetzgeber festgehalten, dass Überschüsse nicht für zukünftige Mehrausgaben, sondern für den Schuldenabbau verwendet werden.

3 Der Weg zur Schuldenbremse

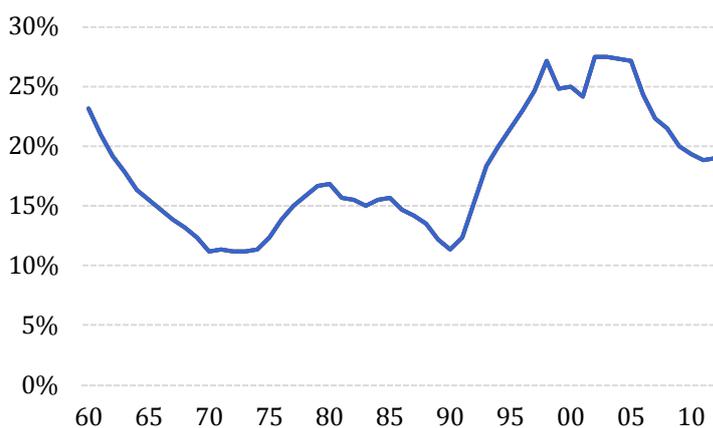
Der Weg zur Schuldenbremse in der heutigen Ausgestaltung war lang. Nachfolgend wird zunächst der Entstehungshintergrund beleuchtet. Anschliessend wird dargelegt, wie die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zustande kamen und welche einzelnen Elemente – bei gleichbleibender Grundregel – nach der Einführung verändert wurden.

3.1 Entstehungshintergrund

Alle früheren Versuche, Regeln zur Eindämmung des raschen Schuldenanstiegs einzuführen, scheiterten an mangelnder Stringenz und fehlenden Sanktionsmöglichkeiten. Über die Zwischenetappe des Haushaltsziels 2001 wurde mit der Botschaft zur Schuldenbremse eine Haushaltsregel auf Verfassungsebene ausgearbeitet.

Die Finanzpolitik des Bundes war in den vergangenen Jahrzehnten nicht durchwegs erfolgreich. Insbesondere Rezessions- und Stagnationsperioden wurden jeweils von einem sprunghaften Anstieg der Verschuldung des Bundeshaushaltes begleitet, die in Hochkonjunkturphasen nur teilweise wieder rückgängig gemacht wurde. Zwar existierte mit Artikel 42^{bis} der Bundesverfassung seit 1958 eine Grundlage, die (unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage) den *Abbau des Bilanzfehlbetrags* verlangte. Die verfassungsmässige Verankerung der Entschuldung konnte jedoch den Schuldenanstieg in den 90er Jahren nicht stoppen. Ende 1999 betragen die Bruttoschulden des Bundes über 100 Milliarden oder rund 25 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP). Innert neun Jahren hatten sich die Schulden beinahe verdreifacht.

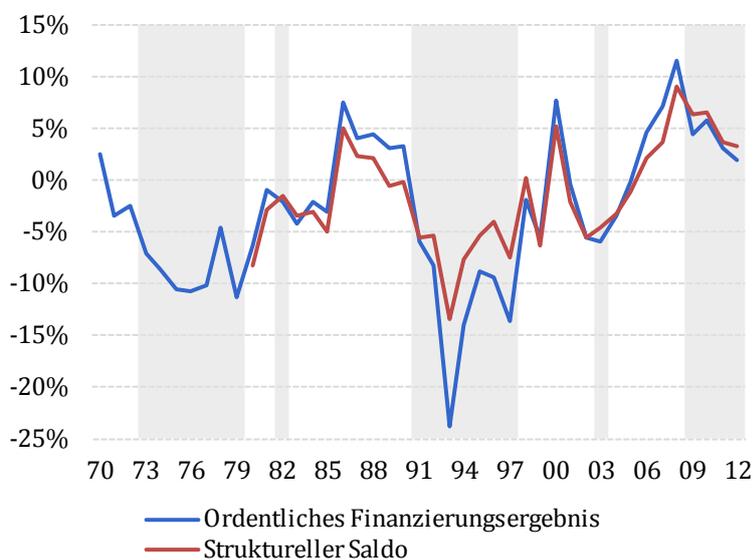
Abbildung 2: Langfristige Entwicklung der Schuldenquote des Bundes (Bruttoschulden in % des BIP)



Obwohl die Ursache der stark wachsenden Schulden zu einem wesentlichen Teil in der wirtschaftlichen Stagnationsphase (1991–1996) und in den Folgekosten der Verselbständigung und

Ausfinanzierung von Pensionskassen und Bundesbetrieben lag (1998–2003)⁴, war Mitte der 90er Jahre offenkundig geworden, dass die Defizite zu einem beträchtlichen Teil struktureller Natur waren und nicht allein durch Wirtschaftswachstum beseitigt würden (vgl. Abbildung 3). Vor diesem Hintergrund wurde 1995 – nach der Umsetzung mehrerer Sanierungspakete in den Jahren 1992–1994 – die heute noch bestehende *Ausgabenbremse* beschlossen (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV). Demnach benötigen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen nach sich ziehen, die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in beiden Räten.

Abbildung 3: Ergebnisse der Finanzierungsrechnung und struktureller Saldo (in % der ordentlichen Einnahmen; Jahre mit Unterauslastung grau hinterlegt)



Die Sparanstrengungen und die Ausgabenbremse reichten jedoch nicht aus, um das Haushaltsdefizit massgeblich zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund wurde 1997 das *Haushaltsziel 2001* formuliert: Das Defizit der Finanzrechnung sollte ab 1999, nach erfolgter Erholung und Stabilisierung der Konjunktur, schrittweise reduziert werden und bis im Rechnungsjahr 2001 zwei Prozent der Einnahmen nicht übersteigen. Mit einem strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt sollten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der damals bereits geplanten Schuldenbremse erfüllt werden. Um die mit dem Haushaltsziel 2001 anvisierte Haushaltssanierung zu erreichen, wurde eine neue, befristete Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung geschaffen, die Bundesrat und Parlament mit verbindlicher Frist verpflichtete zu sparen, wenn das Ziel verfehlt wurde.⁵ Die Vorlage zum Haushaltsziel 2001 wurde am 7. Juni 1998 von Volk (70,7 % Ja-Anteil) und allen Ständen angenommen.

⁴ Sanierung und Refinanzierung SBB; Ausfinanzierung der Pensionskassen von Bund, Post und SBB; Rekapitalisierung RUAG

⁵ Die Übergangsbestimmung sollte automatisch ausser Kraft treten, sobald sie durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung abgelöst würde (AS 1998 2031 f).

Um das Haushaltsziel auf wirtschafts- und sozialverträgliche Weise umzusetzen, lud der Bundesrat zwischen Dezember 1997 und April 1998 Spitzenvertretungen von Bund, Kantonen, Regierungsparteien und Sozialpartnern zu Gesprächen an den sogenannten «runden Tisch» ein. Dieses Verfahren ermöglichte die Ausarbeitung eines konsensbasierten Massnahmenpakets, das dem Parlament im März 1999 als *Stabilisierungsprogramm 1998* zur Abstimmung vorgelegt wurde. Es beinhaltete die notwendigen Massnahmen, um die Zielvorgabe im Jahr 2001 zu erreichen. Durch die darauf zurückzuführenden Konsolidierungserfolge waren schliesslich – aus damaliger Sicht – die notwendigen Bedingungen zur Einführung der Schuldenbremse erfüllt.

Polit-ökonomische Asymmetrien, welche den Budgetausgleich erschweren

Die Schuldenbremse korrigiert «institutionelle» und «konjunkturpolitische» Asymmetrien, welche den Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus erschweren können: Erstens liegen auf Bundesebene die Kompetenzen zur Erhöhung der Einnahmen und jene zur Erhöhung der Ausgaben nicht auf derselben politischen Ebene: Eine Erhöhung der wichtigsten Steuern (direkte Bundessteuer und Mehrwertsteuer) benötigt eine Verfassungsänderung und damit die Zustimmung von Volk und Ständen. Im Gegensatz dazu kann eine Aufstockung der Ausgaben durch das Parlament, in der Regel mittels einfacher Mehrheit, beschlossen werden. Zweitens ist es politisch einfacher, in Rezessionsphasen Defizite zuzulassen, als diese in Phasen der Hochkonjunktur durch entsprechende Überschüsse zu kompensieren.

3.2 Botschaft, parlamentarische Beratung und Volksabstimmung

Das Parlament unterstützte das Konzept des Bundesrates zur Schuldenbremse, beschränkte allerdings die Reaktionsmöglichkeiten beim Ausgleichkonto auf Fehlbeiträge. Damit liess es die Option offen, ein ehrgeizigeres Ziel als die Schuldenstabilisierung anzustreben.

Institutionelle Mechanismen zur Haushaltssteuerung waren vor Einführung der Schuldenbremse immer wieder Gegenstand der finanzpolitischen Diskussion. Unter anderem wurde bereits 1995/96 eine Vernehmlassung zu zwei konkreten Vorschlägen für eine Schuldenbremse durchgeführt. Zwar ist deren Grundidee auf breite Zustimmung gestossen. Nach der Auswertung der Vernehmlassung wurde aber der Verankerung des Haushaltsziels 2001 Priorität eingeräumt. Damit sollten zuerst die notwendigen Voraussetzungen zur Einführung der Schuldenbremse geschaffen werden. Nachdem diese Vorlage von Volk und Ständen angenommen worden war, wurde mit der Erarbeitung der Botschaft zur Schuldenbremse begonnen.

Die *Botschaft zur Schuldenbremse* wurde vom Bundesrat im Juli 2000 zuhanden des Parlaments verabschiedet.⁶ Im März 2001 trat der Ständerat als Erstrat auf den Bundesbeschluss zur Schuldenbremse und die damit verbundene Revision des *Finanzhaushaltgesetzes*⁷ ein. Zuvor hatte der Bundesrat den Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse⁸ veröffentlicht, um einer nach

⁶ BBl 2000 4653

⁷ BBl 2000 4728

⁸ BBl 2001 2387

seiner Ansicht tendenziell nachlassenden Ausgabendisziplin und Forderungen nach umfassenden Steuererleichterungen entgegenzutreten, welche unter anderem infolge des guten Rechnungsabschlusses 2000 aufkamen.

In der Detailberatung gab insbesondere die «*Bewirtschaftung*» des Ausgleichskontos zu einer eingehenden Debatte Anlass. Diese sollte gemäss Botschaft *symmetrisch* erfolgen: Artikel 24d Absatz 1 des Gesetzesentwurfes verlangte, dass Fehlbeträge *und* Überschüsse im Ausgleichskonto (durch entsprechende Kürzung oder Aufstockung des Ausgabenplafonds) auszugleichen seien. Die Vorschrift zum Ausgleich von Überschüssen hätte zur Folge gehabt, dass in den Folgejahren entweder die Ausgabenplafonds hätten erhöht werden müssen oder aber die Einnahmen beispielsweise durch Steuerreduktionen zu senken gewesen wären. Der Grund für die vorgesehene symmetrische Bewirtschaftung war die ursprüngliche Konzeption des Ausgleichskontos als Instrument zum Ausgleich von Schätzfehlern bei den Einnahmen. Sofern die Einnahmen nicht systematisch falsch prognostiziert worden wären, hätte der Saldo des Ausgleichskontos um ein stabiles Niveau fluktuiert. Die Sanktion bei einem grösseren Fehlbetrag verhindert eine systematische Überschätzung der Einnahmen und damit eine ständige Verletzung der Schuldenbremse. Umgekehrt wäre die Schuldenbremse bei einer systematischen Unterschätzung übererfüllt worden, weshalb diese Mittel zur Aufstockung des Ausgabenplafonds oder zur Senkung von Steuern hätten verwendet werden können.

Das Parlament schloss sich dieser Konzeption nicht an, sondern entschied, die Option eines ehrgeizigeren Ziels als die Stabilisierung der Schulden offen zu lassen; es sollte die Möglichkeit bestehen, Überschüsse für die Schuldentilgung zu verwenden. Die Anwendung von Artikel 24d Absatz 1 wurde daher auf Fehlbeträge beschränkt. Aus diesem Grund können Überschüsse nicht – wie in der Botschaft vorgesehen – zur Aufstockung des Ausgabenplafonds verwendet werden. Es ist weder eine Obergrenze definiert noch festgelegt, wie die akkumulierten Gutschriften verwendet werden. Die *Bewirtschaftung* erfolgt damit *asymmetrisch*: Sie ist nur noch für den Fall eines negativen Saldos vorgesehen. Ein Überschuss im Ausgleichskonto wird weitergeführt, und die Verpflichtung zum Abbau des Überschusses entfiel. Damit räumte das Parlament dem Schuldenabbau (im Unterschied zu Ausgabenerhöhungen oder Steuererleichterungen) Priorität ein.

Nach Bereinigung der Differenzen zwischen beiden Räten verabschiedete der Ständerat in der *Schlussabstimmung vom 22. Juni 2001* den Bundesbeschluss über die Schuldenbremse mit 34:6 und die Änderung des Finanzhaushaltgesetzes mit 35:6 Stimmen. Der Nationalrat stimmte mit 127:64 (Bundesbeschluss) beziehungsweise 130:62 Stimmen (FHG) zu.

Die Verfassungsbestimmungen wurden in der *Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001* angenommen, mit einem Ja-Anteil von 84,7 Prozent und einer deutlichen Mehrheit in allen 26 Kantonen.

3.3 Abbaupfad

Weil der Bundeshaushalt bei der Einführung der Schuldenbremse unerwartet ein hohes strukturelles Defizit auswies, wurde der strukturelle Ausgleich aus konjunkturpolitischen Gründen verschoben auf 2007.

Die erstmalige Anwendung der Schuldenbremse erfolgte mit dem Voranschlag 2003. Bei der Verabschiedung des Voranschlags durch den Bundesrat am 30. September 2002 wurde davon ausgegangen, dass der Bundeshaushalt mit dem Budget 2003 strukturell im Gleichgewicht war. Der Voranschlag war damit schuldenbremsekonform. Wenige Wochen später verdüsterte sich jedoch die finanzpolitische Lage. Aufgrund des unerwartet schwachen Konjunkturverlaufs mussten die Einnahmenschätzungen um rund eine Milliarde reduziert und dem Parlament – um das Budget schuldenbremsekonform zu halten – Ausgabenkürzungen beantragt werden. Zu Beginn des Jahres 2003 offenbarte sich, dass der Einnahmeneinbruch noch stärker ausfallen würde als im Herbst erwartet. Der Rechnungsabschluss 2002 wies gegenüber dem Voranschlag 2002 einen Einnahmenausfall von rund 4 Milliarden auf. Es zeigte sich, dass der Bundeshaushalt bei Einführung der Schuldenbremse – entgegen den ursprünglichen Erwartungen – eine beträchtliche strukturelle Finanzierungslücke aufwies. Diese hätte unter dem Regime der Schuldenbremse im Rahmen des Voranschlags 2004 beseitigt werden müssen. Eine Korrektur in diesem Ausmass innerhalb dieses kurzen Zeitraums hätte jedoch die Rezession deutlich verstärkt und wäre mit dem Verfassungsauftrag einer konjunkturgerechten Finanzpolitik nicht vereinbar gewesen.

Infolgedessen legte der Bundesrat dem Parlament das *Entlastungsprogramm 2003* (EP 03) vor. Damit wurden gegenüber den Ausgaben des Finanzplans 2004–2006 Einsparungen in der Höhe von ca. drei Milliarden beantragt. Zusätzlich wurde im FHG eine Übergangsbestimmung geschaffen, die das bei der Einführung der Schuldenbremse vorhandene strukturelle Defizit zulies und es ermöglichte, dieses bis 2007 in einem verbindlich festgelegten *Abbaupfad* schrittweise zu reduzieren. Dazu wurde der Ausgabenplafond temporär angehoben und, ausgehend von drei Milliarden im Jahr 2004, jährlich um jeweils eine Milliarde reduziert.

3.4 Gutschrift von Budgetunterschreitungen auf das Ausgleichskonto

Mit dem Entlastungsprogramm 2003 wurde die Ausgestaltung des Ausgleichskontos geändert, so dass nicht nur Überschreitungen des Ausgabenplafonds belastet, sondern neu auch Budgetunterschreitungen gutgeschrieben werden. Damit wurde auf die symmetrische Gutschrift/Belastung des Ausgleichskontos gewechselt.

Zusätzlich zur Reduktion des Ausgabenwachstums und zur zeitlich befristeten, degressiven Anhebung der Ausgabenplafonds wurde im Rahmen des EP 03 eine *Änderung der FHG-Bestimmungen zum Ausgleichskonto* vorgenommen. In der Botschaft zur Schuldenbremse hatte der Bundesrat eine asymmetrische Berechnung vorgesehen, gemäss der Überschreitungen des im Voranschlag ausgewiesenen Ausgabenplafonds zu Belastungen führten, auf Kreditresten beruhende Ausgabenunterschreitungen aber nicht gutgeschrieben wurden. Gemäss Botschaft zur

Schuldenbremse sollte damit «am Grundsatz, wonach bewilligte, aber nicht ausgeschöpfte Kredite verfallen, festgehalten werden».⁹ Mittels der vorenthaltenen Gutschriften erhoffte sich der Bundesrat insbesondere die Schaffung eines Ausgleichs für Mehrausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf.

Die Berechnung des Ausgleichskontos wurde nun dahingehend geändert, dass sämtliche Unterschreitungen der höchstzulässigen Ausgaben im Rechnungsjahr einfließen, unabhängig davon, ob sie aus unvorhergesehenen Kreditresten oder Sparmassnahmen resultieren. Dazu wird dem Ausgleichskonto die Differenz zwischen den in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben und dem aufgrund der tatsächlichen Einnahmen berechneten Höchstbetrag gutgeschrieben respektive belastet. Ziel der Anpassung war, die Berechnung zu vereinfachen; zudem sollte die Belastung des Ausgleichskontos bei einem zukünftigen unerwarteten Einnahmeneinbruch durch die einnahmenabhängigen Ausgabenpositionen (z.B. Kantonsanteile) gemildert werden können.

Gegenüber der ersten Fassung (Botschaft des Bundesrates zur Schuldenbremse) lauten heute die Bestimmungen zur Gutschrift/Belastung respektive zur Bewirtschaftung des Ausgleichskontos somit gerade gegenteilig: Die *Gutschrift/Belastung* (Verbuchung von einnahmen- und ausgabenseitigen Abweichungen) erfolgt *symmetrisch*. Gleichzeitig wird das Ausgleichskonto *asymmetrisch bewirtschaftet*, das heisst Fehlbeträge sind abzubauen, aber Überschüsse bleiben bestehen (vgl. Ziff. 3.2).

3.5 Modifiziertes Filterverfahren

Weil das zunächst verwendete Verfahren zur Bestimmung des Konjunkturfaktors nicht genug stark auf konjunkturelle Ausschläge am aktuellen Rand reagierte, wird seit dem Budget 2004 eine modifizierte Methode verwendet.

Um die Schuldenbremse möglichst konjunkturgerecht umzusetzen, wird für die Berechnung des Ausgabenplafonds neben der Höhe der geschätzten Einnahmen ein Konjunkturfaktor berücksichtigt. Dieser entspricht dem Quotienten des realen Trend-BIP und des effektiven beziehungsweise prognostizierten realen BIP (vgl. Ziff. 2.3). Allerdings ist das reale Trend-BIP nicht direkt messbar und muss mit Hilfe einer Schätzung ermittelt werden. Zu diesem Zweck kommen in der Ökonometrie verschiedene Methoden zum Einsatz. In der Botschaft zur Schuldenbremse wurde ein von Hodrick und Prescott entwickeltes Glättungsverfahren (HP-Filter) vorgestellt, welches auch bei der Einführung der Schuldenbremse mit dem Voranschlag 2003 zur Anwendung gelangte.¹⁰

Für die Wahl des HP-Filterverfahrens sprachen insbesondere zwei Gründe: einerseits die Symmetrieeigenschaft des HP-Filters, welche sicherstellt, dass sich die konjunkturellen Defizite und Überschüsse über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen, und andererseits die Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verfahrens. Als nachteilig erweist sich hingegen, dass die mit Hilfe des HP-Filters ermittelte Trendkomponente des BIP stark von der letzten Beobachtung des

⁹ BBl 2000 4653, Ziffer 1.9.5.4 (Ausgleichskonto und Sparmassnahmen)

¹⁰ Das Verfahren wird vom FHG oder von der Finanzhaushaltverordnung nicht vorgegeben.

tatsächlichen BIP beeinflusst wird. Dadurch schlagen sich auch rein konjunkturbedingte Schwankungen des effektiven BIP im geschätzten Trend-BIP nieder. Diese oft geäußerte Kritik fand unter dem Begriff der «Randwertinstabilität» Eingang in die Literatur. Um dieses Problem zu mildern, wird gewöhnlich die BIP-Zeitreihe um zusätzliche Prognosen erweitert und somit die letzte Beobachtung weiter in die Zukunft verschoben. Dieses Vorgehen führte bei der Schuldenbremse zu keinem befriedigenden Ergebnis, weil für die Finanzplanjahre mangels mittelfristiger Konjunkturprognosen mit (längerfristigen) Trendwachstumsraten gerechnet wird.

So wurde bei der erstmaligen Umsetzung der Schuldenbremse im Voranschlag 2003 die Erfahrung gemacht, dass sich eine Revision der Wirtschaftsprognose im Budgetjahr nur zu etwa 40 Prozent in einer Änderung des Konjunkturfaktors niederschlägt. Dadurch wurde die Konjunkturereagibilität der Schuldenbremse in unerwünschter Weise beeinträchtigt. Um sowohl die Randwertstabilität wie auch die Konjunkturereagibilität des Konjunkturfaktors zu verbessern, wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen. Einerseits wurde die klassische Formel von Hodrick und Prescott für die Berechnung der Trendkomponente modifiziert, so dass die aktuellen Werte der Zeitreihe weniger stark gewichtet werden.¹¹ Gleichzeitig wurden die BIP-Prognosen für die Finanzplanjahre bei der Berechnung des Konjunkturfaktors für das Voranschlagsjahr nicht mehr berücksichtigt.¹² Bisherige Erfahrungen zeigen, dass der derart modifizierte HP-Filter (mHP-Filter) 80 Prozent einer Prognoserevision der Wachstumsrate des BIP als konjunkturell einschätzt und dies sich in einer ebenso hohen Veränderung des Konjunkturfaktors niederschlägt. Im Vergleich zum traditionellen HP-Filter fällt die Konjunkturereagibilität rund doppelt so hoch aus.¹³

Sowohl der HP- als auch der mHP-Filter benötigen zur Berechnung des Trend-BIP zusätzlich eine Annahme für den so genannten Glättungsparameter – meist als Lambda (λ) bezeichnet. Der Glättungsparameter beeinflusst die mit dem Verfahren implizit ermittelte Dauer der Konjunkturzyklen. Simulationsrechnungen haben ergeben, dass ein Parameter von 100 die bestmögliche Konjunkturereagibilität ergibt.¹⁴ Dieser Faktor wurde bei der Einführung der Schuldenbremse festgelegt und seitdem nicht angepasst.

3.6 Ergänzungsregel

Ausserordentliche Ausgaben unterstanden ursprünglich nicht der Schuldenbremse. Zur Verhinderung einer Umgehung wurde 2010 eine zusätzliche Regel eingeführt, welche auch einen Ausgleich im ausserordentlichen Haushalt verlangte.

Im ursprünglichen Regelwerk der Schuldenbremse hatten ausserordentliche Ausgaben keinen Einfluss auf den ordentlichen Haushalt, um diesen vor möglichen grossen und einmaligen Aus-

¹¹ Bruchez, P.-A. (2003), A Modification of the HP Filter Aiming at reducing the end point bias, EFV Working Paper Nr. 3 (alte Reihe)

¹² Vgl. Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 vom 2. Juli 2003, BBl 2003 5615

¹³ Vgl. Colombier, C. (2004), Eine Neubewertung der Schuldenbremse; unter Mitarbeit von: F. Bodmer, P.-A. Bruchez, A. Geier, T. Haniotis, M. Himmel, U. Plavec, EFV Working Paper Nr. 2, überarbeitete Version

¹⁴ Der Wert gilt für Jahresdaten und entspricht dem von den Autoren des HP-Filters ermittelten Wert (Hodrick, R. J. and E. C. Prescott, 1997, Postwar U.S. Business Cycles: An empirical investigation, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 29, No. 1, 1-16).

gabenschwankungen zu schützen. Damit blieb jedoch der ausserordentliche Haushalt als mögliche Ursache für Verschuldung bestehen. Insbesondere bestand die Gefahr, dass die Ausnahmeklausel in finanzpolitisch schwierigen Zeiten zur Umgehung der Schuldenbremse missbraucht worden wäre.

Mit der Einführung der Ergänzungsregel am 1. Januar 2010 wurde die Schuldenbremse deshalb dahingehend ergänzt, dass nicht nur der mittelfristige Ausgleich des ordentlichen, sondern auch jener des ausserordentlichen Haushalts im Sinn einer Regelbindung gesetzlich festgelegt ist. Die Grundidee der Ergänzungsregel besteht darin, dass die Defizite im ausserordentlichen Haushalt über einen fixen Zeitraum hinweg durch strukturelle Überschüsse des ordentlichen Haushalts abgetragen werden (vgl. Ziff. 2.4). Die Frist wird ausgesetzt, wenn das Ausgleichskonto einen Fehlbetrag ausweist. Die Sanierung des ausserordentlichen Haushalts erfolgt somit «nachrangig» zur Sanierung des ordentlichen Haushalts.

4 Finanzpolitische Erfahrungen

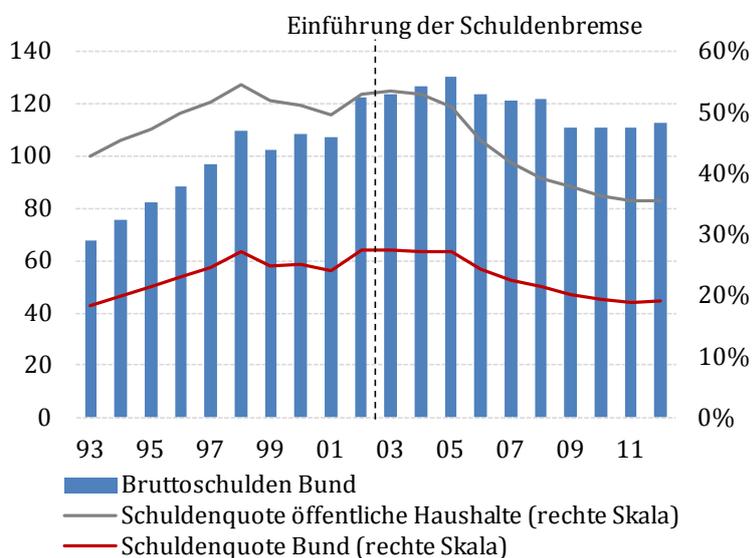
Die Darlegung der Erfahrungen mit der Schuldenbremse beginnt mit einer Gesamtsicht auf den Bundeshaushalt und dessen Wirkung auf die Konjunktur. Anschliessend werden die bedeutenden Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Budgetierungspraxis erläutert. Zum Schluss des Kapitels wird der Fokus auf die internationale Ebene ausgeweitet.

4.1 Entwicklung des Bundeshaushalts

Der Bundeshaushalt hat sich seit der Einführung der Schuldenbremse – wie anhand verschiedener Indikatoren aufgezeigt werden kann – positiv entwickelt. Die Schulden haben stark abgenommen, und die entsprechenden Einsparungen bei der Zinslast haben im Haushalt Spielraum geschaffen.

Die Bruttoschulden des Bundes konnten gegenüber dem Jahr 2003 deutlich abgebaut werden. Per Ende 2012 liegen die Bruttoschulden des Bundes bei 112 Milliarden, gegenüber 124 Milliarden im Einführungsjahr der Schuldenbremse (vgl. Abbildung 4). Aufgrund des Wirtschaftswachstums im selben Zeitraum fällt der Rückgang der Schuldenquote noch markanter aus. Diese hat sich kontinuierlich von 27,5 Prozent auf 19,0 Prozent im Jahr 2012 zurückgebildet.

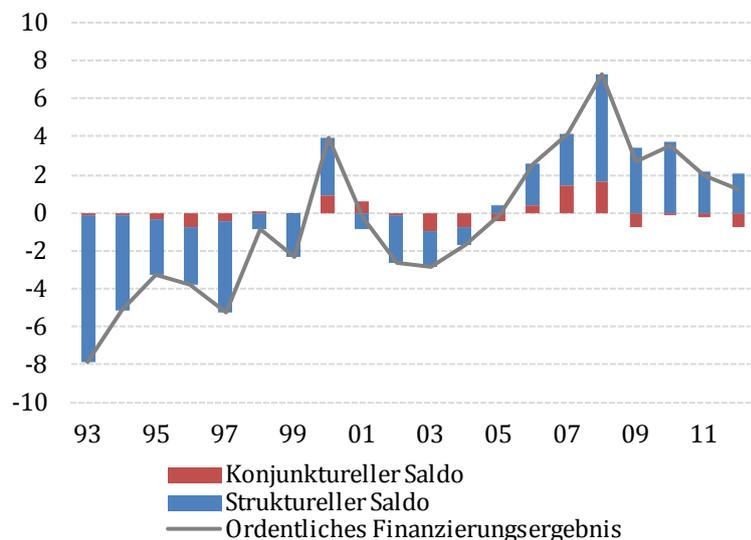
Abbildung 4: Entwicklung der Schulden (Bruttoschulden in Mrd. und Schuldenquoten in % des BIP)



Am Ursprung dieser Entwicklung steht eine nachhaltige und tiefgreifende Sanierung der Bundesfinanzen. Mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 wurde ein umfassendes Massnahmenpaket zur Haushaltssanierung implementiert und mit dem Haushaltsziel 2001 in einen entsprechenden institutionellen Rahmen gebettet (vgl. Ziff. 3.1). In der Folge konnten die hohen strukturellen Defizite gegen Ende der 90er Jahre sukzessive reduziert werden (vgl. Abbildung 5).

Dank der Schuldenbremse konnten diese anfänglichen Erfolge bei der Haushaltsstabilisierung gefestigt werden. Insbesondere erleichterten die verbindlichen Vorgaben der Schuldenbremse die Umsetzung von zwei Entlastungsprogrammen (EP 03 und EP 04). So konnten die nach der Jahrtausendwende unerwartet auftretenden strukturellen Defizite rasch beseitigt werden.

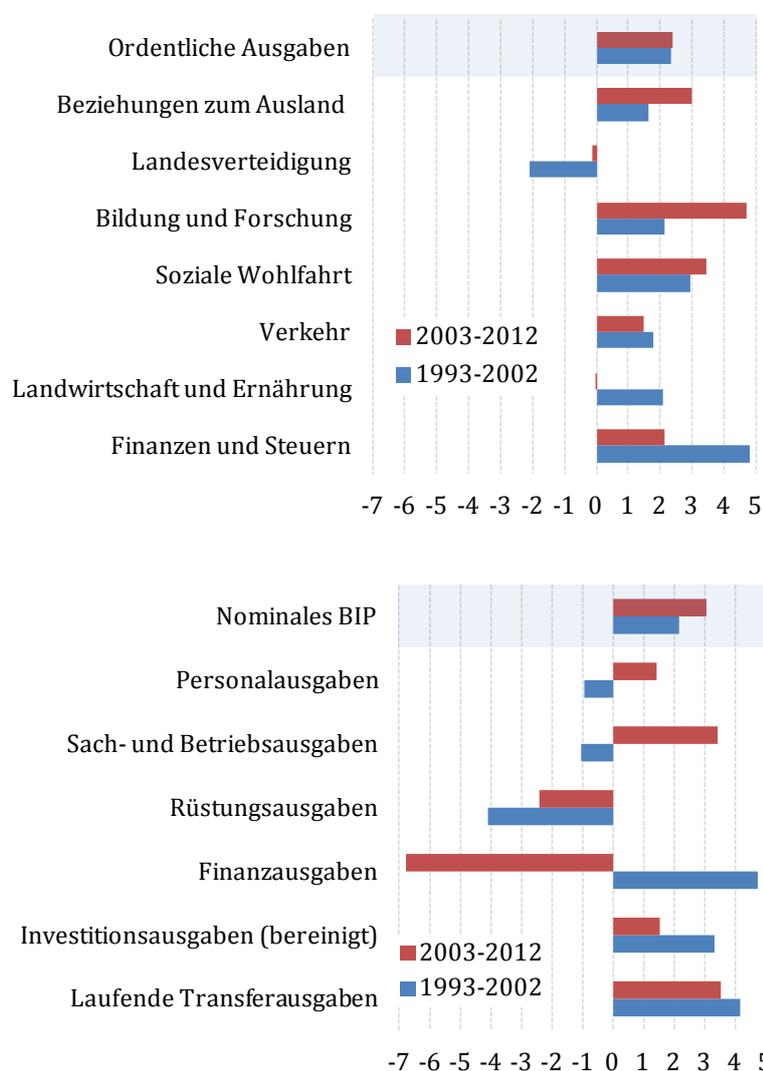
Abbildung 5: Entwicklung der ordentlichen Finanzierungsergebnisse und seiner Komponenten (in Mrd.)



Der nachfolgende Schuldenabbau wurde durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Jahren 2004 bis 2008 begünstigt. So ist es neben dem Bund auch den Kantonen und Gemeinden im Zuge der starken Expansion des Bruttoinlandprodukts gelungen, die Schuldenquote erheblich zu reduzieren. Allerdings ist es auf Bundesebene vornehmlich der Schuldenbremse zuzuschreiben, dass das hohe Einnahmenwachstum in dieser Periode in entsprechende Haushaltsüberschüsse umgemünzt wurde. Ein Vergleich der durchschnittlichen Wachstumsraten über die zehn Jahre vor und nach der Schuldenbremse zeigt, dass das jährliche Ausgabenwachstum seit Einführung der Schuldenbremse auf der gleichen Höhe stabilisiert werden konnte (1993–2002: 2,3 %; 2003–2012: 2,4 %), obwohl das jährliche Wirtschaftswachstum seit der Jahrhundertwende höher ausgefallen ist (2,1 % bzw. 3,1 %; vgl. Abbildung 6).

Obwohl das Ausgabenwachstum in den zehn Jahren vor Einführung der Schuldenbremse und in der zehnjährigen Phase danach stabil geblieben ist, hat sich die Dynamik einzelner Kontengruppen und Aufgabengebiete teilweise markant verändert. Am augenfälligsten ist dies bei den Finanzausgaben beziehungsweise den Ausgaben im Bereich Finanzen und Steuern. Der starke Schuldenabbau gepaart mit dem tiefen Zinsniveau seit dem Jahr 2008 hat zu einem deutlichen Rückgang der Passivzinsen geführt. Seit ihrem Höchststand im Jahr 2006 konnten die Finanzausgaben deutlich reduziert werden. Zulegen konnten insbesondere die Ausgaben in den Bereichen Beziehungen zum Ausland, Bildung und Forschung sowie der sozialen Wohlfahrt, während die Aufgabengebiete Verkehr sowie Landwirtschaft und Ernährung weniger stark wuchsen als noch vor der Einführung der Schuldenbremse.

Abbildung 6: Entwicklung der Bundesaussgaben nach Aufgaben-
gebieten und Kontengruppen (durchschnittliches jährliches
Wachstum in %)



Bezogen auf einzelne Kontengruppen des Bundeshaushalts zeigt sich, dass nach Einführung der Schuldenbremse insbesondere der Eigenbereich des Bundes – mit Ausnahme der Rüstungsausgaben – wieder expandieren konnte, während sich die Dynamik der Transferausgaben abgeschwächt hat. Die Wachstumsraten im Eigenbereich blieben jedoch in beiden Perioden deutlich unter denjenigen der Transfers.¹⁵ Das durchschnittliche Wachstum der Investitionsausgaben hat sich dagegen reduziert (von 3,3 % auf 1,5 %; um Strukturbrüche bereinigte Zahlen, vgl. dazu Ziff. 5.2.1). Die Hauptursache für das tiefere Wachstum ist die Investitionsspitze um die Jahrtausendwende (NEAT, Nationalstrassen). Der Vergleich auf Basis der Bundesrechnung ist allerdings unvollständig. Im Bereich der Investitionen müssen auch die Sonderrechnungen des Bundes

¹⁵ Die Aussagen sind als Tendenzen zu verstehen. Die Zahlen sind nicht um Strukturbrüche bereinigt. So führt zum Beispiel die Auslagerung der ETH in eine Sonderrechnung (ab 1.1.2000) in der Bundesrechnung zu einer Reduktion der Personal- und Betriebsausgaben und einer gleichzeitigen Erhöhung der Transferausgaben im Umfang des Finanzierungsbeitrags (rund 1,7 Mrd.).

(FinöV-Fonds, Infrastrukturfonds, ETH-Bereich) einbezogen werden, um eine unverfälschte Aussage zur ermöglichen (vgl. Ziff. 5.2.1).

4.2 Schuldenbremse und Konjunkturpolitik

Mit der konjunkturgerechten Ausgestaltung der Schuldenbremse konnte die oft prozyklische Finanzpolitik der 80er und 90er Jahre überwunden werden. Wie die Rezession von 2009 gezeigt hat, gibt die Schuldenbremse auch genügend Spielraum, um auf eine vorübergehende Verschlechterung der konjunkturellen Lage reagieren zu können. Bisher nicht eingesetzt wurde das Instrument der ausserordentlichen Ausgaben bei einer schweren Rezession.

Primat der automatischen Stabilisatoren

Die Bundesverfassung verlangt im sogenannten Konjunkturartikel, dass der Bund in seiner Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage berücksichtigt (Art. 100 Abs. 4 BV). Das bedeutet, dass die Finanzpolitik eine dämpfende Wirkung auf den Konjunkturzyklus haben sollte: In Rezessionen soll die Wirtschaft gestützt, in Boomphasen gebremst werden. Dies kann auf zwei Arten geschehen: aktiv, das heisst durch diskretionäre finanzpolitische Entscheide, oder passiv, das heisst durch die automatischen Stabilisatoren (mehr dazu weiter unten).

Potenziell besteht ein Konflikt zwischen diesem Ziel der Konjunkturstabilisierung und dem Ziel der Schuldenbremse, die Schulden zu stabilisieren: Die Stimulierung der Wirtschaft in konjunkturellen Schwächephase (z.B. durch Erhöhung der Ausgaben) belastet den Haushalt, insbesondere dann, wenn es in den darauffolgenden starken Jahren nicht gelingt, diese Mehrbelastungen wieder rückgängig zu machen.

Bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse wurde dieser Zielkonflikt so gelöst, dass der Budgetausgleich in der mittleren Frist beziehungsweise über einen Konjunkturzyklus hinweg angestrebt wird. Um den konjunkturpolitischen Anforderungen gerecht zu werden, ist in der für die Konjunktur relevanten kurzen Frist eine stabilisierende Veränderung des Haushaltssaldos möglich, indem sich die Ausgaben nach den *konjunkturbereinigten* Einnahmen richten müssen.

Die Schuldenbremse zielt damit primär darauf ab, die Wirkung der *automatischen Stabilisatoren* zuzulassen. Innerhalb des Bundeshaushalts wirken die Einnahmen als automatischer Stabilisator:¹⁶ Im konjunkturellen Abschwung führen geringere Einnahmen tendenziell zu einer Erhöhung des Defizits, im Aufschwung steigen die Einnahmen dagegen an und ermöglichen eine Erwirtschaftung von Überschüssen. Würde die Schuldenbremse immer einen ausgeglichenen Haushalt fordern, so müssten die Ausgaben im Fall eines Abschwungs gekürzt werden und könnten im Aufschwung wieder erhöht werden. Genau dies ist aus konjunkturpolitischer Sicht jedoch nicht erwünscht, weil damit die konjunkturellen Zyklen tendenziell noch verstärkt anstatt gedämpft würden (prozyklische Finanzpolitik). Deshalb zielt die Schuldenbremse auf den mittelfristigen Budgetausgleich ab und lässt kurzfristig – je nach Konjunkturlage – Defizite zu

¹⁶ Im Unterschied dazu sind es bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) die Ausgaben, die als automatischer Stabilisator wirken, da sie beim Anstieg der Arbeitslosigkeit stark zunehmen.

oder fordert Überschüsse. Die Funktionsweise dieser konjunkturellen Flexibilität wird in Ziffer 5.3.2 genauer beschrieben.¹⁷

Subsidiäre diskretionäre Massnahmen

Aktive konjunkturpolitische Massnahmen sind unter der Schuldenbremse im Regelfall nicht vorgesehen. Unter ausserordentlichen Umständen können allerdings die Vorgaben der Schuldenbremse gelockert werden. In der Botschaft zur Schuldenbremse wird als Beispiel für solche nicht steuerbare Eventualitäten explizit der Fall einer «schweren Rezession» erwähnt. Sollten in einer solchen Situation die geldpolitischen Instrumente ausgeschöpft und zusätzliche, finanzpolitische Massnahmen nötig sein, so könnte ausserordentlicher Zahlungsbedarf geltend gemacht werden, um gezielte Ausgaben über den ordentlichen Ausgabenplafond hinaus zu tätigen.

Die diskretionäre Finanzpolitik zur Konjunkturstabilisierung wird auch deshalb zurückhaltend eingesetzt, weil ihre Wirkung beschränkt ist: In der Finanzpolitik sind lange Entscheidungsprozesse die Regel (d.h. die Wirkung entfaltet sich tendenziell zu spät), und es besteht die Gefahr, dass am Ende entweder nicht konjunkturstabilisierende Massnahmen getroffen werden oder solche, die bei anziehender Konjunktur nur noch schwer rückgängig zu machen sind. In kleinen offenen Volkswirtschaften wie der Schweiz wird die Wirksamkeit in der Regel zusätzlich durch einen hohen Importanteil eingeschränkt. Die Geldpolitik eignet sich – zumindest unter normalen Umständen – besser als die Finanzpolitik, um konjunkturpolitische Ziele zu erreichen, weil sie rasch auf eine Veränderung der Situation reagieren kann und die wirtschaftliche Aktivität über die Zinspolitik in ihrer Gesamtheit beeinflussen kann.

Abkehr von einer prozyklischen Finanzpolitik

Ein Indikator für die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik ist der sogenannte Fiskalimpuls. Er entspricht der Veränderung des um konjunkturelle Einflüsse bereinigten (also strukturellen) Rechnungssaldos. Indem diese nicht steuerbaren Faktoren ausgeklammert werden, ist er ein Mass für die Konjunkturgerechtigkeit der Politik. Der Fiskalimpuls gibt einen Näherungswert für die Wirkung der diskretionären Finanzpolitik auf die Wirtschaft.

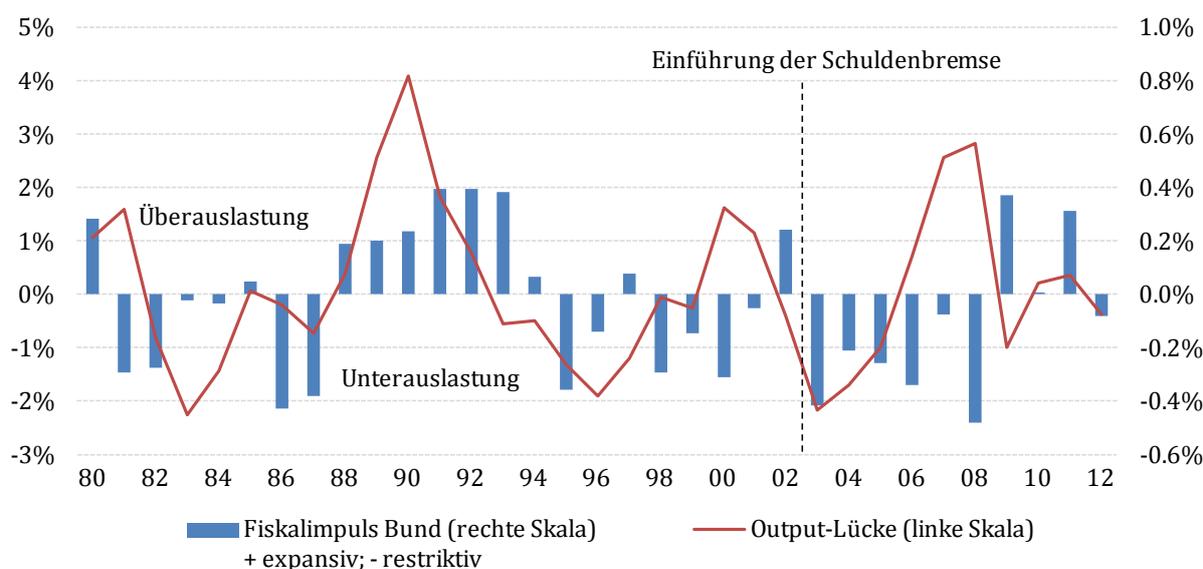
In Abbildung 7 wird dieser Fiskalimpuls (in % des BIP) der Output-Lücke¹⁸ gegenübergestellt, welche den Auslastungsrad der Wirtschaft zeigt.¹⁹ Die Grafik zeigt deutlich, dass die diskretionäre Finanzpolitik in den 80er und 90er Jahren mehrheitlich prozyklisch war. So wurde etwa im Aufschwung Ende der 80er Jahre anstelle einer finanzpolitischen Zurückhaltung der Überschuss reduziert respektive das Defizit erhöht und in der darauffolgenden Phase der unterausgelasteten Wirtschaft (Rezession und Stagnation) dann tendenziell wieder gekürzt.

¹⁷ Zusätzlich haben auch die zyklisch bedingten Einnahmenschätzfehler, die sich mittelfristig auf dem Ausgleichskonto kompensieren, tendenziell eine antizyklische Wirkung.

¹⁸ Gemäss mHP-Filter, vgl. Ziffer 5.3.2

¹⁹ Der Fiskalimpuls ist bis 2001 als Zweijahresdurchschnitt dargestellt, um die Verzerrungen zu eliminieren, die in den 80er und 90er Jahren durch das zweijährige Steuerveranlagungsverfahren entstanden.

Abbildung 7: Fiskalimpuls und Output-Lücke (in % des BIP)



In der Einführungsphase der Schuldenbremse musste dann, wie in Ziffer 3.3 dargestellt, eine Haushaltskonsolidierung durchgeführt werden, um die Vorgaben der Schuldenbremse ab dem Jahr 2007 uneingeschränkt einhalten zu können. Die im damaligen (rezessiven) Umfeld prozyklische Wirkung dieser Entlastungsprogramme konnte aber durch den Abbaupfad gedämpft werden.²⁰

Ab dem Jahr 2006 – nach Erreichung des strukturellen Haushaltsgleichgewichts – war die diskretionäre Finanzpolitik neutral beziehungsweise antizyklisch, das heisst die automatischen Stabilisatoren konnten ihre Wirkung entfalten respektive wurden zusätzlich unterstützt. Mit anderen Worten: In den Boomjahren 2006–2008 verhinderte die Schuldenbremse mit den von ihr verlangten Überschüssen, dass die konjunkturbedingten Mehreinnahmen für Ausgabenerhöhungen verwendet wurden. Diese Wirkung wurde noch durch Prognosefehler verstärkt, weil die Stärke des Aufschwungs und die Höhe der Einnahmen im Budget unterschätzt wurden.

Als sich 2009 abzeichnete, dass die Finanzkrise auf die Realwirtschaft übergreifen würde, hat das Parlament drei Stufen diskretionärer Stabilisierungsmassnahmen verabschiedet. Alle drei Stufen konnten – dank vorhandenen strukturellen Überschüssen – unter Ausnutzung des finanzpolitischen Spielraums gemäss Schuldenbremse durchgeführt werden.²¹ Zu dieser Zeit war die Gefahr einer schweren Rezession angesichts der weltwirtschaftlichen Lage ein nicht auszuschliessendes Szenario, und Bundesrat und Verwaltung haben auch Massnahmen mit ausserordentlichen Ausgaben geprüft. Für die Schweiz verlief die weitere konjunkturelle Entwicklung dann aber deutlich besser als erwartet, und es wurden keine entsprechenden Schritte nötig.

²⁰ Diese Entlastungsprogramme wurden von der BAK Basel Economics vorgängig auf ihre konjunkturelle Wirkung hin evaluiert. Sie dürften eine negative Wirkung auf das Bruttoinlandprodukt in der Grössenordnung von 0,5 Prozent verursacht haben.

²¹ Vgl. dazu die Berichte der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO):
 - EFK (2012), Die Konjunkturmassnahmen des Bundes 2008–2010, Evaluation der Konzeption und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen, Mai 2012
 - SECO (2012), Bericht über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010, 15. Mai 2012

2011 schliesslich hat das Parlament – mit einem zusätzlichen Nachtrag und ebenfalls ohne ausserordentlichen Zahlungsbedarf – ein weiteres Massnahmenpaket verabschiedet und damit auf das plötzliche Erstarren des Schweizer Frankens reagiert.

Fazit

Die Schuldenbremse hat wesentlich dazu beigetragen, von einer prozyklischen zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik zu wechseln, indem sie in einer unterausgelasteten Wirtschaft Defizite erlaubt und – ebenso wichtig – im umgekehrten Fall Überschüsse fordert. Dank dem Konjunkturfaktor können die Einnahmen als automatischer Stabilisator wirken. Eine Reaktion auf eine Verschlechterung der konjunkturellen Lage ist mit begrenztem Spielraum im ordentlichen Haushalt möglich, wie der Umgang mit der Rezession im Jahr 2009 gezeigt hat. Im Fall einer schweren Rezession besteht darüber hinaus das Instrument der ausserordentlichen Ausgaben. Obwohl der Spielraum für diskretionäre konjunkturpolitische Massnahmen mit der Schuldenbremse eingeschränkt wurde, hat sich die Konjunkturverträglichkeit der Finanzpolitik verbessert. Ein Hauptgrund dafür ist die disziplinierende Wirkung der Regelbindung in wirtschaftlich guten Jahren.

4.3 Auswirkungen auf den Budgetprozess

Mit der Schuldenbremse hat sich der Budgetprozess stark gewandelt: Der Höchstbetrag der Ausgaben bringt ein «Top down»-Element in die Budgetierung ein, welches stark disziplinierend wirkt und eine präzisere Budgetierung begünstigt. Darüber hinaus entfaltet die Schuldenbremse – auch ohne rechtliche Verbindlichkeit im Finanzplan – eine grosse Vorwirkung.

Die Schuldenbremse ist ein zentraler Pfeiler der bundesrätlichen Budgetierung, indem sie einen «Top down»-Ansatz (d.h. eine auf den Gesamthaushalt bezogene Regel) in den ansonsten «bottom up» organisierten Budgetprozess (mit dezentral beantragten Budgetmitteln) eingebracht hat. Beim Start des verwaltungsinternen Budgetprozesses im Februar stützt sich der Bundesrat jeweils auf einen aktualisierten letztjährigen Finanzplan und misst diesen an den Vorgaben der Schuldenbremse. Liegen die aktualisierten Ausgaben unter den konjunkturbereinigten Einnahmen, beauftragt er die Departemente, ihre Voranschläge auf dieser Basis zu erarbeiten. Er kann auch einzelnen Aufgabengebieten zusätzliche Mittel zuweisen. Sind hingegen die Vorgaben der Schuldenbremse nicht erfüllt, erlässt er Sparvorgaben. Auch im weiteren Verlauf des Budgetprozesses sind die aus dem Finanzplan und dem Gesamtausgabenplafond gemäss Schuldenbremse abgeleiteten departementalen Ausgabenplafonds die zentrale Steuerungsgrösse.

Dies schliesst nicht aus, dass sich der Bundesrat zusätzliche oder ehrgeizigere finanzpolitische Ziele setzt, zum Beispiel eine Stabilisierung der Staatsquote oder die Erzielung von strukturellen Überschüssen. Die geforderte Einhaltung der Schuldenbremse verhindert aber jährlich wiederkehrende Diskussionen über die richtige Höhe der Staatsausgaben. Seit der Einführung der Schuldenbremse hat es sich eingebürgert, dass der Bundesrat dem Parlament einen Voranschlag vorlegt, der die Vorgaben der Schuldenbremse mindestens um einen zwei- bis tiefen dreistelli-

gen Millionenbetrag übertrifft, damit die Bundesversammlung gegebenenfalls kurzfristig Prioritäten setzen oder anpassen kann, ohne nach einer Kompensation suchen zu müssen.

Die Vorgaben der Schuldenbremse müssen nur im Voranschlag zwingend eingehalten werden; für die Finanzplanung sind sie aus rechtlicher Sicht nicht bindend. Dennoch kontrolliert der Bundesrat die Einhaltung der Vorgaben jeweils auch im Finanzplan. Dies erlaubt ihm, strukturelle Defizite rechtzeitig zu erkennen und die nötigen Massnahmen einzuleiten. Die Schuldenbremse stärkt daher auch die mittelfristige Perspektive.

Die Schuldenbremse hat ferner einen Einfluss auf die Struktur der Ausgaben: Die Festsetzung einer Höchstgrenze für die Ausgaben bevorteilt in der Tendenz die gebundenen Ausgaben wie etwa Leistungen zu Gunsten der Sozialversicherungen (AHV, IV, Prämienverbilligungen) und in der Verfassung festgelegte Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen. Kurzfristige Entlastungsmassnahmen sind bei diesen Ausgaben in der Regel nicht zu bewerkstelligen, so dass die Kürzungen bei anderen Ausgaben wie diejenigen für die Verteidigung, die Bildung und die Forschung oder die Landwirtschaft vorgenommen werden müssen. Der Bundesrat hat daher im Rahmen der Aufgabenüberprüfung mittelfristige Zielwachstumsraten für die Ausgaben nach Aufgabengebieten definiert. In der Legislaturplanung 2011–2015 hat er beschlossen, auch künftig mittelfristige (8- bis 10-jährige) ausgabenpolitische Prioritäten zu erarbeiten. Das Risiko, dass stark gebundene Ausgaben andere, für Wirtschaft und Wohlfahrt des Landes ebenso wichtige Aufgaben verdrängen, kann so rechtzeitig erkannt und mit entsprechenden Massnahmen reduziert werden.

Schliesslich stärkt die Schuldenbremse die Anreize für eine präzisere Budgetierung. Es besteht kein systematischer Anreiz mehr, die Einnahmen bei der Budgetierung zu überschätzen, weil daraus folgende strukturelle Defizite dem Ausgleichskonto belastet werden und später kompensiert werden müssen.

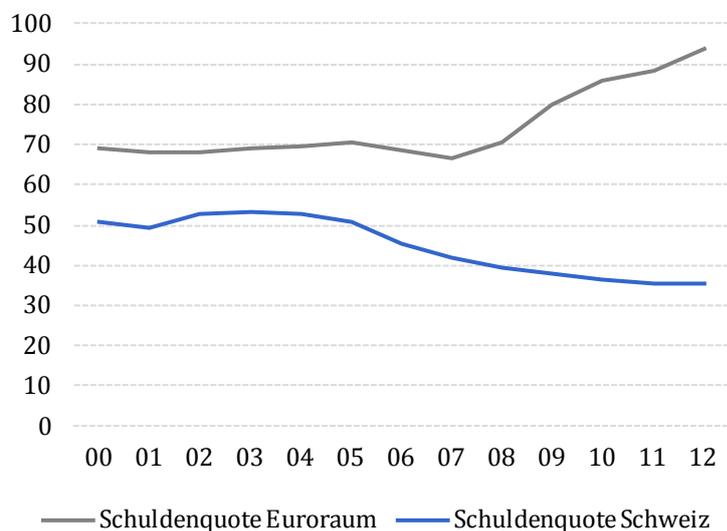
4.4 Die Schweiz im internationalen Vergleich

Während die Schweiz bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse eine zwar etwas tiefere, aber dennoch vergleichbare Schuldenquote wie der Euroraum aufwies, änderte sich das Bild in den folgenden Jahren stark. Einem stetigen Rückgang der Quote der Schweiz steht ab 2008 ein dramatischer Anstieg im Euroraum entgegen.

In den vergangenen fünfzehn bis zwanzig Jahren wurde sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene eine Reihe von Massnahmen ergriffen, die auf eine nachhaltige Haushaltspolitik abzielen. Heute bestehen in fast allen Kantonen Budgetbeschränkungen (vgl. Box am Ende der Ziffer). Damit gelang es, die nicht nachhaltige Zunahme der Staatsschulden der 90er Jahren aufzuhalten und eine Trendwende einzuleiten. Diese Entwicklung wurde begünstigt durch ein gleichsweise starkes Wirtschaftswachstum vor und nach der Rezession 2009. Im Euroraum nahm das Schuldenvolumen wegen den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise stark

zu. Die Auswirkungen wurden verstärkt durch die langsame wirtschaftliche Erholung nach 2009 und die erneute Rezession im Jahr 2012 und wohl auch 2013²².

Abbildung 8: Vergleich der Schuldenquoten der Schweiz und des Euroraum (in % des BIP)



Neben der Schuldenquote gehören auch weitere Kennziffern der schweizerischen Staatsfinanzen zu den niedrigsten, verglichen mit anderen Industrieländern. So beträgt die Fiskalquote, welche die gesamten Fiskaleinnahmen (Steuern und Sozialversicherungsabgaben) im Verhältnis zum BIP misst, 28,5 Prozent im Jahre 2012, und die Staatsquote der Schweiz, definiert als Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP, ist ebenfalls eine der niedrigsten im OECD-Raum. Insbesondere bei der Fiskal- und Staatsquote ist allerdings zu berücksichtigen, dass die unterschiedlichen staatlichen Strukturen die internationalen Vergleiche erschweren.²³ Der Finanzierungssaldo der Schweiz schliesslich präsentierte sich mit einer Überschussquote von 0,3 Prozent leicht positiv. Damit gehört die Schweiz zum Kreis der wenigen Länder, welche im Jahr 2012 einen Überschuss realisierten.

Die Zahlen der OECD für 2012 zeigen sowohl für die Fremdkapitalquote²⁴ wie für die Überschuss-/Defizitquote²⁵, dass die finanzielle Verfassung der öffentlichen Haushalte in der Schweiz insgesamt gut ist und sich seit 2003 sichtbar verbessert hat (Fremdkapitalquote 2012: 44 %, Abbildung 9; Überschussquote 2012: +0,7 %, Abbildung 10). Nimmt man die Fremdkapitalquote

²² Gemäss Prognose der EU-Kommission vom 3. Mai 2013

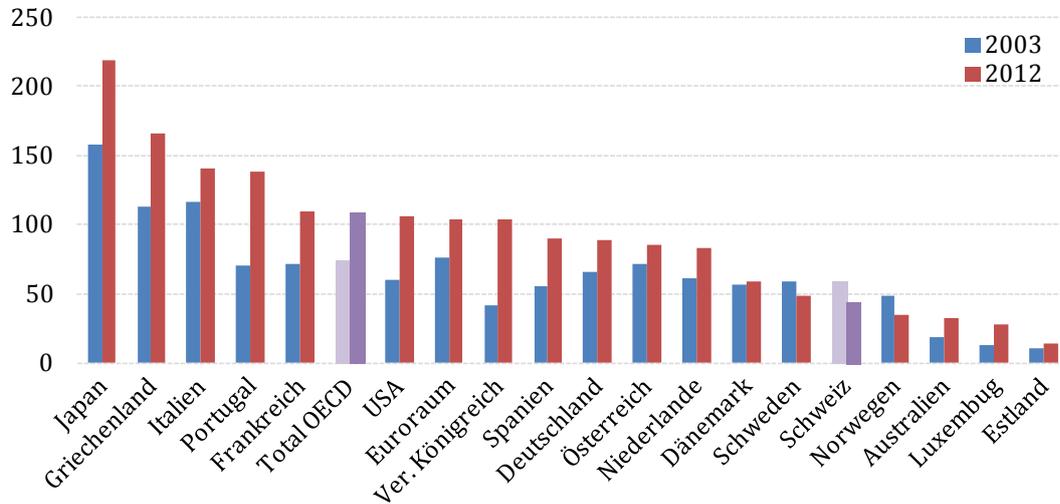
²³ In der Schweiz wird die obligatorische Krankenversicherung und die berufliche Pensionskasse nicht zum Staatssektor sondern zum privaten Sektor gezählt. Die Einnahmen und Ausgaben von Krankenkassen und Pensionskassen erscheinen deshalb nicht in der Fiskal- und Staatsquote.

²⁴ Die von OECD und IWF verwendete «Fremdkapitalquote» ist umfassender als die Schuldenquote gemäss Maastricht-Kriterien (Eurostat). Sie berücksichtigt neben den Schulden zusätzlich insb. die Rückstellungen sowie die zweckgebundenen Reserven (im Fremdkapital) und fällt deshalb durchwegs höher aus. Zudem erfolgt die Bewertung zu Marktpreisen und nicht zu Nennwerten.

²⁵ Die Überschuss-/Defizitquote gemäss OECD wird nicht um besondere Einmaltransaktionen (sog. «one-offs» in der Terminologie des IWF) korrigiert und kann deshalb von den Zahlen gemäss Finanzstatistik abweichen. Im Jahr 2012 ist die Differenz (+0,4 %-Punkte) durch die ausserordentlichen Einnahmen aus der Neuvergabe der Mobilfunklizenzen bedingt.

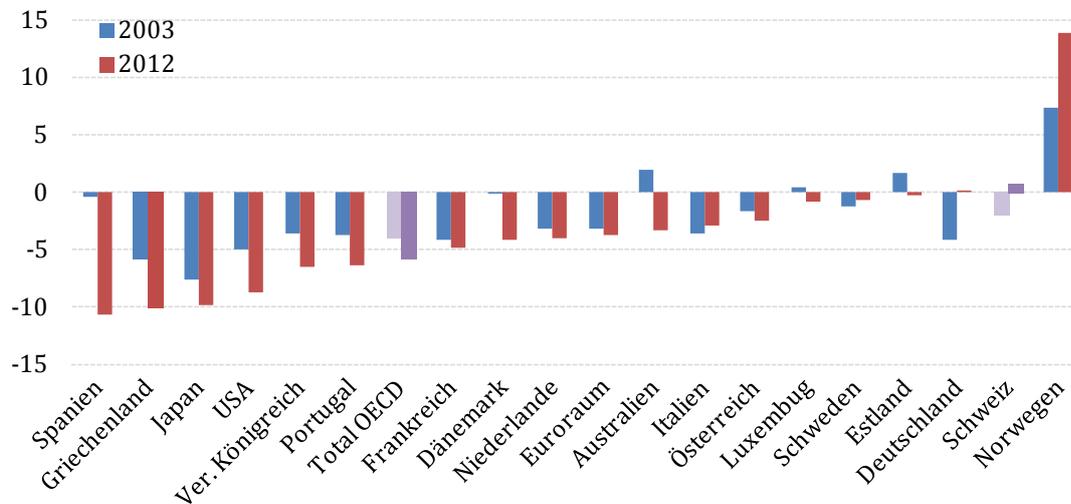
als Mass, waren 2012 in der OECD nur Norwegen, Australien, Luxemburg und Estland in einer besseren Situation.

Abbildung 9: Fremdkapitalquoten 2003 und 2012 (in % des BIP)



Quelle: OECD Economic Outlook 93, Mai 2013

Abbildung 10: Defizit-/Überschussquote 2003 und 2012 (in % des BIP)



Quelle: OECD Economic Outlook 93, Mai 2013

Schuldenbremsen auf kantonaler und internationaler Ebene

Eine Schuldenbremse ist ein institutionelles Instrument zur Verhinderung einer übermässigen Verschuldung. Neben dem Bund kennen auch die Kantone (ausser Appenzell Innerrhoden) ähnliche Fiskalregeln, welche die Verschuldung begrenzen.²⁶ Die älteste kantonale Schuldenregel datiert aus dem Jahr 1929 (Kanton St. Gallen). Die Schuldenbremse des Bundes hat in verschiedenen Punkten die Grundideen des St.-Galler-Modells aufgenommen. Zu nennen sind insbesondere die Verpflichtung des Parlaments auf die Einhaltung einer Vorgabe im Voranschlag und die Idee eines Sanktionsmechanismus bei einer Zielverfehlung in der Rechnung. Im Detail sind die kantonalen Fiskalregeln jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet und unterscheiden sich ausnahmslos von derjenigen des Bundes (vgl. auch Box Ziff. 5.2.2, betreffend Erfolgsrechnung). Eine Berücksichtigung der Konjunktur erfolgt beispielsweise nur in der Minderheit der Kantone, und wenn, dann häufig nur über qualitative Formulierungen wie dem Erfordernis einer konjunkturgerechten Führung des Finanzhaushalts. Zudem sind die Sanktionsregeln unterschiedlich gestaltet.

Auch auf internationaler Ebene sind Fiskalregeln auf zunehmendes Interesse gestossen. 1990 waren lediglich in fünf Staaten Fiskalregeln in Kraft, die auf zentralstaatlicher Ebene angewendet wurden (Deutschland, Indonesien, Japan, Luxemburg und die USA). In den letzten zwei Jahrzehnten stieg die Zahl der Staaten mit nationalen und/oder supranationalen Fiskalregeln auf 76 (Stand: Ende März 2012).²⁷ Bedeutungsvoll ist in diesem Zusammenhang der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU, der die Mitgliedsländer prinzipiell zu einer Neuverschuldung von maximal 3 Prozent des BIP und einem Schuldenstand von maximal 60 Prozent des BIP verpflichtete. Diese Fiskalregeln wurden jedoch nicht von allen EU-Mitgliedsstaaten eingehalten. Vor diesem Hintergrund wurde am 2. März 2012 von 25 EU-Staaten der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion («Europäischer Fiskalpakt») unterzeichnet. Damit verpflichteten sich die Vertragsstaaten (insb. die Staaten des Euroraums) zur Umsetzung innerstaatlicher und dauerhaft verbindlicher Fiskalregeln.

²⁶ Quelle: Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren FDK (2012), Finanzpolitische Regeln der Kantone, Ausgaben-, Defizit- und Schuldenbremsen, Stand: 18. Dezember 2012

²⁷ Vgl. Internationaler Währungsfonds (2012): Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the «Next-Generation» Rules, A New Dataset

5 Analyse und Diskussion einzelner Themen

Basierend auf den Erfahrungen der letzten 10 Jahre einerseits und den Perspektiven andererseits werden im vorliegenden Kapitel verschiedene Fragestellungen zur Schuldenbremse analysiert und diskutiert. Sie sind zunächst bezogen auf das Ziel (Ziff. 5.1). Anschliessend liegt der Fokus auf dem Geltungsbereich (Ziff. 5.2). Schliesslich werden wichtige Fragen der Umsetzung erörtert (Ziff. 5.3). Diskutiert werden auch die in den drei Postulaten Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547) und Fischer (12.3552) vorgebrachten Anliegen.

5.1 Zielsetzung und Monitoring

5.1.1 Ziel der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse hat dazu beigetragen, dass der Schuldenanstieg beendet und die Bundesschulden um 18 Milliarden abgebaut werden konnten. Damit wurde das verfassungsmässige Mindestziel der Stabilisierung erfüllt. Auch in Zukunft werden die gesetzlichen Regelungen in der Tendenz zu einem nominellen Schuldenabbau führen. Anstelle des Abbaus könnte auch die Stabilisierung der Schulden anvisiert werden. Nach Ansicht des Bundesrates besteht aus heutiger Sicht für eine Änderung der Zielsetzung kein Bedarf, weil der Schuldenabbau Handlungsspielraum schafft und die Krisenresistenz der Volkswirtschaft erhöht.

Fragestellung

Das Mindestziel der Schuldenbremse ist gemäss Bundesverfassung die Stabilisierung des Schuldenniveaus. Die Wirkung der Schuldenbremse ging darüber hinaus: Seit 2005 konnten die Schulden deutlich reduziert werden. Ein Grund dafür sind die systematischen ausgabenseitigen Budgetunterschreitungen, welche auch in Zukunft anfallen werden. Die gesetzlichen Vorgaben zum Ausgleichskonto führen dazu, dass die Budgetunterschreitungen ausschliesslich für den Schuldenabbau verwendet werden. Es besteht keine Wahlmöglichkeit für die Politik, die Mittel stattdessen für Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen einzusetzen. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die gegenwärtigen und alternativen Zielsetzungen diskutiert.

Heutige Zielsetzung und Wirkung der Schuldenbremse

Das Ziel der Schuldenbremse wird in Artikel 126 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) definiert: «Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht». Ein mittelfristig ausgeglichenes Finanzierungsergebnis impliziert eine Stabilisierung der Bruttoschulden. Es wird aber keine absolute oder relative Höhe für die Bruttoschulden des Bundes vorgeben.

Der geforderte Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben stellt ein Minimalziel dar. Die Ausgaben dürfen die Einnahmen nicht übersteigen, aber Einnahmenüberschüsse sind möglich. Dies folgt einerseits aus Artikel 126 Absatz 2 BV, in dem explizit von einem *Höchstbetrag* der Gesamtausgaben die Rede ist, andererseits aus der Entstehungsgeschichte der Schuldenbremse (als Reaktion auf den Schuldenanstieg der 90er Jahre).

Seit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 wurde das implizite Mindestziel der nominellen Schuldenstabilisierung deutlich übertroffen. Im Vergleich zum Schuldenhöchststand im Jahr 2005 beträgt der Schuldenabbau bis 2012 18 Milliarden. Relativ zum Bruttoinlandprodukt (BIP) betrachtet, fällt der Schuldenabbau mit einem Rückgang der Schuldenquote von über 27 Prozent auf 19 Prozent noch deutlicher aus. Damit konnte der Schuldenaufbau der 90er Jahre, welcher der Anlass für die Einführung der Schuldenbremse war, teilweise wieder rückgängig gemacht werden. Wie unter Ziffer 4.4 gezeigt wurde, ist die staatliche Verschuldung der Schweiz im Vergleich mit anderen Industrieländern sehr tief. Sie liegt mit 35,7 Prozent (2012) jedoch noch über dem Niveau zu Beginn der 90er Jahre (1990: 30,9 %).

Begünstigt wurde der Schuldenabbau insbesondere durch die äusserst dynamische Konjunktur in den Jahren 2004–2008 und das darauf basierende Einnahmenwachstum, welches die Erwartungen übertraf. Ebenfalls namhaft dazu beigetragen haben die systematischen ausgabenseitigen Budgetunterschreitungen im Bundeshaushalt (durchschnittlich rund 1 Mrd. pro Jahr). Der Schuldenabbau widerspiegelt sich im steigenden Stand des Ausgleichskontos. Die Ursachen lassen sich durch eine Analyse der Gutschriften auf das Ausgleichskonto eruieren (vgl. Ziff. 5.1.3).

Zielsetzung und Wirkung der Schuldenbremse

Gemäss Botschaft zur Schuldenbremse war es das erklärte Ziel des Bundesrates, die Schulden nominell zu stabilisieren und damit die Schuldenquote (Schulden in % des BIP) sukzessive zu reduzieren.²⁸ Weniger klar war, dass infolge von Kreditresten die Schulden auch nominell abnehmen werden: Die Budgetunterschreitungen waren zunächst zur Gegenfinanzierung der ausserordentlichen Ausgaben bestimmt; ab 2010 brachte die Ergänzungsregel eine «Verschärfung» der Regelbindung. Seitdem müssen Defizite im ausserordentlichen Haushalt durch eine budgetierte Reduktion der ordentlichen Ausgaben kompensiert werden. Die sich weiterhin ergebenden Budgetunterschreitungen ermöglichen einen systematischen Schuldenabbau. Zudem fallen die Nachträge geringer aus als in der Zeit vor der Schuldenbremse, wodurch sich die Unterschreitungen akzentuieren.

Welche Schuldenhöhe ist optimal?

Über die Frage, welche Schuldenhöhe für einen Staat optimal ist, besteht kein Konsens unter Ökonomen. Zwar wird die Schuldenquote (d.h. die nominelle Schuld in % des BIP) als Mass zur Beurteilung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Staatsverschuldung und der damit verbundenen Risiken allgemein anerkannt. Wie hoch die Schuldenquote sein soll, ist jedoch wissenschaftlich nicht geklärt. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass das Wirtschaftswachstum von sehr hohen Schulden beeinträchtigt wird.²⁹ Welche Höhe zu einer Beeinträchtigung führt, ist allerdings sehr umstritten.^{30,31} Der Maximalwert von 60 Prozent in der EU wurde beispielsweise primär politisch festgelegt.

²⁸ BBl 2000 4653, Ziffer 1.9.1 (Gegenstand und Zielsetzung der Schuldenbremse)

²⁹ Reinhart, C. M., V. R. Reinhart und K. S. Rogoff (2013), Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes Since 1800, Journal of Economic Perspectives, Volume 26, Nr. 3

³⁰ Herndon T., M. Ash, R. Pollin (2013), Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amhurst, April 2013

³¹ Baum, A., C. Checherita und P. Rother (2013), Debt and growth, New Evidence for the Euro Area, EZB Working Papers Series, Nr. 1450

Weitgehende Einigkeit herrscht indessen darüber, dass eine langfristig tragfähige Finanzpolitik die *Stabilität* der Schuldenquote voraussetzt: Steigt die Schuldenquote permanent an, besteht mittel- bis langfristig die Gefahr einer staatlichen Insolvenz. Massgeblich für die Dynamik der Schuldenquote ist das Verhältnis zwischen Zinslast, Wirtschaftswachstum und Primärsaldo (Saldo vor Zinslast): Solange der Schuldzinssatz nicht über dem BIP-Wachstum liegt, kann die Zinslast über Neuverschuldung getragen werden. Aufgrund des tiefen Zinsniveaus wäre diese Bedingung für den Bund zurzeit erfüllt. Wenn der Schuldzinssatz über das BIP-Wachstum steigt, ist jedoch zur Stabilisierung der Schuldenquote ein Primärüberschuss nötig. Letzteres ist beim Bund durch die Schuldenbremse mittelfristig garantiert.

Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit

Die Belastung zukünftiger Generationen durch Staatsschulden hängt von verschiedenen Faktoren ab. Unter der Bedingung, dass die Schulden von jeder Generation refinanziert werden können und sich der Staat nur im Inland verschuldet, kommt es insgesamt zu keiner intergenerationellen Lastenverschiebung. In einem solchen Fall zahlen die nächsten Generationen die Zinsen an sich selbst (Belastung der Steuerzahler zugunsten der Gläubiger) und die Zinszahlungen können durch die Aufnahme neuer Schulden auf die nächste Generation weiter gewälzt werden. Die Voraussetzung für Letzteres ist, dass die Schulden wirtschaftlich tragbar bleiben. Dies hängt wesentlich von der Höhe der Zinssätze und des Wirtschaftswachstums ab.

Vor diesem Hintergrund greift ein Vergleich der Schuldenbelastung zu kurz. Nachfolgende Generationen erben neben den Staatsschulden auch die entsprechenden Vermögenswerte (und bezahlen damit die Schuldzinsen an sich selbst). Falls mit den Schulden der ersten Generation staatlicher Konsum anstelle von Investitionen finanziert wird, schrumpfen der zukünftige Kapitalstock und damit die Produktionsmöglichkeiten nachfolgender Generationen. Das gleiche gilt, falls die staatliche Schuldenfinanzierung zu einer Verdrängung privater Investitionen führt.

Die Frage nach der richtigen Höhe staatlicher Investitionen und damit nach der Zusammensetzung der Staatsausgaben stellt sich unabhängig vom Schuldenniveau. Die staatliche Investitionstätigkeit kann sowohl mit zunehmenden wie auch mit abnehmenden öffentlichen Schulden zu tief ausfallen. Die Diskussion über die Höhe staatlicher Investitionen sollte daher nicht unter dem Titel der Generationengerechtigkeit, sondern mit Blick auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den Standortwettbewerb geführt werden.

Alternative Zielsetzungen

Grundsätzlich wurde mit der Schuldenbremse eine nominelle Stabilisierung der Schulden angestrebt (vgl. Box zu Zielsetzung und Wirkung). Das Parlament hielt sich die Möglichkeit für eine ehrgeizigere Wirkung als die Schuldenstabilisierung aber bewusst offen, indem es die Möglichkeit für den Abbau der Überschüsse auf dem Ausgleichskonto ausschloss (vgl. Ziff. 3.2).

Mit den geltenden Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes dürfte sich der Schuldenabbau auch in Zukunft fortsetzen. Der Grund dafür ist, dass die effektiven Gesamtausgaben systematisch unter dem Budget liegen (vgl. Ziff. 5.1.2). Somit wird selbst bei strukturell ausgeglichenen Voranschlägen in der Tendenz ein Schuldenabbau resultieren. Der Schuldenabbau ergibt sich also nicht direkt aus finanzpolitischen Entscheidungen des Parlaments bei der Festsetzung des Budgets, sondern indirekt aus systematischen Budgetunterschreitungen durch die Verwaltung.

Im Folgenden wird ein Vergleich der heutigen Regelung mit alternativen Zielsetzungen vorgenommen. Die heutige Regelung führt zu einem kontinuierlichen Schuldenabbau. Als mögliche alternative Ziele kommt die Stabilisierung der Schulden oder der Schuldenquote in Frage:

- *Schuldenabbau (Status quo)*

In Zukunft dürfte der Schuldenabbau langsamer erfolgen als in den letzten 10 Jahren. Von einer gänzlichen Entschuldung wäre der Bund damit noch weit entfernt. Auch ein Abbau des Bilanzfehlbetrags wäre erst etwa 2030 erreicht.³² Schneller dürfte die Schuldenquote sinken. Hält die bisherige Entwicklung an, würde die Quote bereits etwa 2026 die 10-Prozent-Marke unterschreiten, was auch unter der Berücksichtigung der Schulden der Kantone und Gemeinden im internationalen Vergleich einen ausgesprochen tiefen Wert darstellt.

Der fortgesetzte Schuldenrückgang wäre mit einer Entlastung bei den Zinsausgaben verbunden, was dem Bund weiteren finanzpolitischen Spielraum verschaffen würde. Überdies würde die Widerstandskraft der Finanzpolitik im Fall von wirtschaftlichen Verwerfungen gestärkt.

Diesem Nutzen stehen aus volkswirtschaftlicher Sicht Opportunitätskosten³³ gegenüber, beispielsweise weil die für den Schuldenabbau verwendeten Mittel nicht für Ausgaben in wachstumsfördernden Bereichen zur Verfügung stehen. Die Kosten des Schuldenabbaus dürften steigen, wenn sich die Rahmenbedingungen der Finanzpolitik aufgrund exogener Einflüsse deutlich und dauerhaft verschlechtern und zur Einhaltung der Schuldenbremse Steuererhöhungen oder empfindliche Ausgabenkürzungen notwendig sind. In einer solchen Situation dürfte der politische Druck auf die Schuldenbremse als Institution zunehmen, mit dem Risiko, dass das Regelwerk durch «Umgehungslösungen» (vgl. Ziff. 5.3.4) geschwächt werden könnte. Das bisherige Umfeld für die Schuldenbremse war trotz Rezession im Jahr 2009 eher günstig. Es bleibt offen, wie sich Kosten und Nutzen des Schuldenabbaus in Zukunft verändern.

- *Nominelle Stabilisierung*

Gegenüber dem Status quo würde eine nominelle Stabilisierung der Bundesschuld zu einer Ausweitung des finanzpolitischen Handlungsspielraums im Budget führen (um rund 1 Mrd.), indem die ausgabenseitigen Budgetunterschreitungen statt für den Schuldenabbau für Mehrausgaben oder Steuersenkungen verwendet werden könnten. Die Schuldenquote würde weiter sinken. Die Zinslast bliebe bei gleichbleibenden Zinssätzen unverändert, nähme aber im Verhältnis zu den Gesamtausgaben im Zeitverlauf ab.

Die nominelle Stabilisierung steht in Einklang mit den Verfassungsbestimmungen zur Schuldenbremse. Die Ausrichtung der Finanzpolitik an diesem Ziel setzt jedoch Änderun-

³² Bis zum Abbau des Bilanzfehlbetrags beziehungsweise des negativen Eigenkapitals des Bundes dürfte es noch etwa 18 Jahre dauern. Ausgehend von einem Bilanzfehlbetrag von -31 Milliarden per Ende 2012 sowie unter der Annahme von jährlichen Budgetunterschreitungen (durchschnittlich 1 Mrd.) und der Rückzahlung der Darlehen an die Arbeitslosenversicherung (2012: 5,0 Mrd.) und den FinöV-Fonds (2012: 8,0 Mrd.).

³³ Opportunitätskosten (oder Verzichtskosten) entsprechen dem entgangenen Nutzen aus alternativen Handlungsmöglichkeiten.

gen des Finanzhaushaltgesetzes voraus (namentlich die Bestimmungen zum Ausgleichskonto, vgl. Ziff. 5.1.3).

- *Stabilisierung der Schuldenquote*

Ausgehend von der oben aufgeführten Überlegung, dass die langfristige Tragfähigkeit der Finanzpolitik durch eine stabile Schuldenquote gewährleistet ist, sowie der Tatsache, dass die Schuldenquote der Schweiz ein im internationalen Vergleich tiefes Niveau erreicht hat, könnte ein alternatives Ziel für die Schuldenbremse darin bestehen, dass die Schuldenquote im Zeitverlauf nicht mehr ansteigen darf. Unter der Annahme eines anhaltenden Wirtschaftswachstums würde dies eine gewisse Zunahme der nominellen Verschuldung respektive ein strukturelles Defizit in der Grössenordnung von 1 Milliarden erlauben.³⁴ Im Budget ergäbe sich gegenüber heute ein zusätzlicher Spielraum im Umfang von etwa 2 Milliarden.

Die Stabilität der Schuldenquote impliziert, dass die Zinsausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben nicht mehr sinken wie bisher, sondern in etwa stabil bleiben.

Dieses Ziel wäre weniger streng als die geltende Mindestvorgabe der Verfassung, daher würde dies unmittelbar eine Änderung der Verfassung bedingen.

Die nachstehende Tabelle 2 stellt die drei unterschiedlichen Ziele «Schuldenabbau», «nominelle Stabilisierung» und «Stabilisierung der Schuldenquote» zusammenfassend dar:

³⁴ Wesentlicher Treiber der Schuldendynamik ist die Differenz zwischen Zinssatz und Wirtschaftswachstum. Die Berechnung basiert auf der Annahme einer nominalen Differenz von 1 Prozentpunkt. Unter diesen Voraussetzungen wäre für die Stabilisierung der Schuldenquote bei 19 Prozent ein Primärüberschuss (Überschuss vor Zinszahlungen) von rund 1,1 Milliarden nötig.

Tabelle 2: Beurteilung der drei möglichen Ziele der Schuldenbremse, mit qualitativer Einschätzung (grün: positiv; gelb: möglicher Nachteil; rot: politisch heikel)

	Schuldenabbau (Status quo)	Nominelle Stabilisierung	Stabilisierung der Schuldenquote
Finanzpolitische Auswirkungen³⁵	Weiterhin strukturelle Überschüsse (ca. 1 Mrd.) Abnehmende Passivzinsen geben neuen finanzpolitischen Handlungsspielraum.	Strukturell ausgeglichener Haushalt Passivzinsen bleiben stabil, nehmen aber im Verhältnis zu übrigen Ausgaben ab.	Strukturelle Defizite (ca. 1 Mrd.) Passivzinsen steigen nominell, Anteil am Budget bleibt allerdings konstant.
Volkswirtschaftliche Auswirkungen	Resistenz gegenüber Wirtschafts- und Finanzkrisen wird erhöht (verstärkter Rückgang der Schuldenquote).	Resistenz gegenüber Wirtschafts- und Finanzkrisen wird erhöht (Rückgang der Schuldenquote).	Resistenz gegenüber Wirtschafts- und Finanzkrisen wird nicht erhöht.
Politische Ebene	Schuldenbremse ist politisch gut akzeptiert und eingespielt.	Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ist leicht kommunizierbar.	Abkehr vom erfolgreichen Modell und Änderung der gut verankerten Verfassungsbestimmung.
Rechtlicher Anpassungsbedarf	Keine Änderungen.	Anpassungen des FHG nötig, um Äufnung des Ausgleichskontos durch Budgetunterschreitungen zu vermeiden.	Verfassungsänderung nötig, um strukturelle Defizite zuzulassen.

Fazit

Nach Ansicht des Bundesrates besteht derzeit kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Wirkung der Schuldenbremse. Ein weiterer Schuldenabbau ist sinnvoll, denn er erhöht die Resistenz der schweizerischen Volkswirtschaft in schwierigen Lagen wie beispielsweise Finanzmarktkrisen; internationale Erfahrungen zeigen, dass in Krisenzeiten Schuldenquoten sehr schnell ansteigen können.

Im Bundeshaushalt erweitert der Schuldenabbau zudem dank reduzierter Zinslast den Handlungsspielraum. Der politische Rückhalt der Schuldenbremse in der Bevölkerung schliesslich ist nach wie vor gross. Daher hat der Bundesrat in seinen Stellungnahmen zu diversen Vorstössen (Motionen 11.3486 und 12.3551, Interpellation 13.3019) einen weiteren Schuldenabbau befürwortet. Allerdings fand dieser Abbau in einem eher günstigen wirtschaftlichen Umfeld statt.

Eine Abkehr von der bisherigen Strategie ist für den Bundesrat nur dann eine Option, wenn die Kosten für die Erwirtschaftung struktureller Überschüsse den Nutzen des weiteren Schuldenabbaus übersteigen würden. Unter solchen Umständen könnte das Finanzhaushaltsgesetz innerhalb der Verfassungsbestimmung so geändert werden, dass ausgabenseitige Budgetunterschreitungen für Mehrausgaben oder Steuersenkungen verwendet werden können (vgl. Ziff. 5.1.3).

³⁵ Die Tabelle zeigt den strukturellen Saldo in der Rechnung. Der Handlungsspielraum im Budget nähme gegenüber heute um 1 Milliarde (Nominelle Stabilisierung) oder 2 Milliarden (Stabilisierung der Schuldenquote) zu.

5.1.2 Umgang mit Kreditresten

Systematisch anfallende Kreditreste beeinflussen das Rechnungsergebnis erheblich. Sie sind in der Regel die Folge einer sparsamen Mittelverwendung wie auch einer vorsichtigen Budgetierung. Kreditreste ermöglichen es, Nachträge zu finanzieren und darüber hinaus Schulden abzubauen, könnten aber zu einer suboptimalen Ressourcenallokation führen.

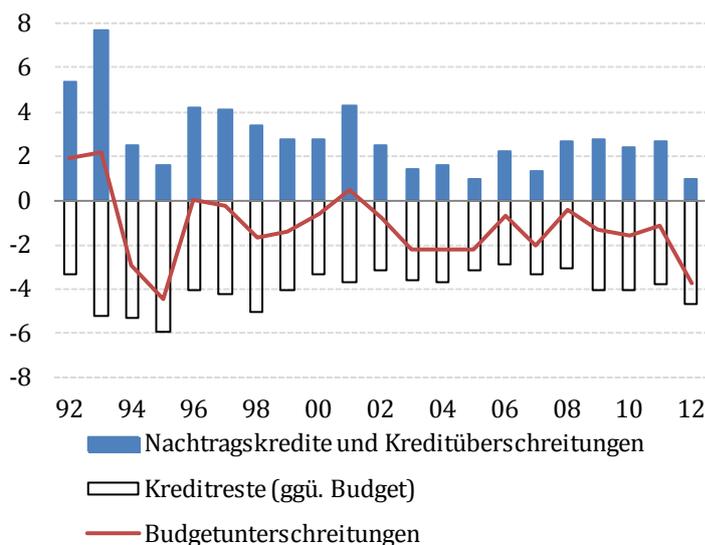
Fragestellung

Die Bundesausgaben werden in der Regel vorsichtig budgetiert. Im Durchschnitt fallen Ende Jahr deshalb Reste auf den vom Parlament genehmigten Voranschlagskrediten an (Kreditreste). Im vorliegenden Kapitel werden die Gründe für die vorsichtige Budgetierungspraxis untersucht und das Anliegen des Postulats Landolt (11.3547) geprüft, die Kreditreste für spätere Konjunkturpakete zu reservieren.

Systematische Kreditreste

Die im Rechnungsjahr getätigten Ausgaben liegen im langjährigen Durchschnitt systematisch unter den im Voranschlag bewilligten Ausgaben (vgl. Abbildung 11). Der Grund für diese Budgetunterschreitungen liegt in den Kreditresten, welche in der Regel grösser ausfallen als die nachträglichen Kreditaufstockungen in Form von Nachtragskrediten und vereinzelt Kreditüberschreitungen.

Abbildung 11: Budgetunterschreitungen infolge von Kreditresten und nachträglichen Kreditaufstockungen (in % der Budgetkredite)



Grundsätzlich liegen Budgetabweichungen in der Natur des Budgetvollzugs. Die Festlegung der Budgetkredite ist mit Unsicherheit verbunden, die sich meistens dem Einflussbereich von Bundesrat und Verwaltung entzieht. Sie begründet sich dadurch, dass die Mittelzuteilung zeitlich

erheblich vor deren Verwendung erfolgt. Weiter hängt der effektive Mittelbedarf (teilweise) von nicht planbaren Ereignissen ab. Diese grundlegenden Rahmenbedingungen alleine vermögen jedoch die Entstehung von Kreditresten nicht vollumfänglich zu erklären. Kreditreste können durch drei weitere, spezifische Einflussfaktoren begründet werden, die sich in ihrer Entstehung und Wirkung unterscheiden.

Vorsichtige Budgetierungspraxis: Flächendeckende Wirkung

Das Finanzhaushaltgesetz schreibt in Artikel 32 Absatz 1 vor, dass die Kredite bei der Budgetierung auf Grund sorgfältiger Schätzung des *voraussichtlichen* Bedarfs festgesetzt werden müssen. Die so festgelegten Kredite können grundsätzlich nicht überschritten werden. Nur aufgrund eines unvorhergesehenen Ereignisses kann ein Nachtragskredit beantragt werden. Geht man davon aus, dass die Verwaltungsakteure risikoscheu sind und den administrativen Aufwand für einen Nachtragskredit scheuen, so impliziert dies eine vorsichtige Budgetierungspraxis: Die Verwaltungseinheiten tendieren dazu, Sicherheitsmargen für unvorhergesehene Ausgaben einzubauen. Wird dann ein Kredit tatsächlich nicht vollständig ausgeschöpft, so ist dies einfacher zu rechtfertigen als eine allfälliger Nachtragskredit (Verlustaversion: «Verluste» werden stärker gewichtet als «Gewinne»).

Kreditreste entstehen ebenso durch einen haushälterischen Umgang mit den bewilligten Mitteln, indem Verwaltungseinheiten trotz sich abzeichnender Kreditreste auf Zusatzausgaben verzichten. Doch selbst wenn sie diese Mittel verwenden wollten, ist der Handlungsspielraum durch die Kreditspezifikation, das heisst die Verwendung der Mittel für einen bestimmten Zweck, und ein schmales Zeitfenster eng begrenzt (wobei im Eigenbereich die Kreditspezifikation durch die geplanten Änderungen gemäss neuem Führungsmodell NFB gelockert würde).

Grundsätzlich ist die Einplanung von Reserven für unvorhergesehene Ausgaben durchaus vereinbar mit einer seriösen Budgetierung. Es ist als Ausdruck eines finanzpolitischen Vorsichtsprinzips zu interpretieren und nicht per se als negativ zu bewerten. Aus Sicht der Budgetverantwortlichen der Verwaltungseinheiten entspricht die vorsichtige Budgetierungspraxis rationalem Verhalten. Aus einer Gesamtsicht jedoch führt die Orientierung am Vorsichtsprinzip zu einer ineffizienten Mittelallokation. Die individuellen Reserven fallen im Total zu hoch aus, was die Mittelzuteilung einschränkt. Zudem ergeben sich Auswirkungen auf der Ebene der finanzpolitischen Gesamtsteuerung: Da die Schuldenbremse auf den Voranschlag angewendet werden muss, impliziert eine vorsichtige Budgetierungspraxis, dass der Haushalt ex post (d.h. bei der Rechnungslegung) im Durchschnitt einen grösseren (strukturellen) Überschuss ausweist als ex ante bei der Budgetierung. Im Budgetvollzug werden zwar Nachtragskredite benötigt, welche mit den Kreditresten finanziert werden können. Wie Abbildung 11 zeigt, beanspruchen die Nachträge in der Regel jedoch nur einen Teil der Kreditreste.

Überschätzung einzelner Einnahmenpositionen: Auswirkungen auf Einnahmenanteile Dritter

Die budgetierten Einnahmen stellen eine erwartungstreue Schätzung für die tatsächlich realisierten Einnahmen dar (vgl. Ziff. 5.3.1). Obwohl die Einnahmen im Durchschnitt nicht falsch geschätzt werden, ist damit nicht ausgeschlossen, dass sie in einzelnen Jahren unter-, aber auch überschätzt werden. Handelt es sich um Steuern oder Abgaben, die Dritten zu festgelegten An-

teilen zugewiesen werden, hat eine solche Überschätzung Kreditreste zur Folge, welche sich dem Einflussbereich der Verwaltungseinheiten entziehen. Das Ausmass der Kreditreste kann in diesem Fall lediglich durch die Qualität der Einnamenschätzungen beeinflusst werden. Diesbezüglich wurden in den vergangenen Jahren einige Verbesserungen vorgenommen, so etwa bei der Verrechnungssteuer. Das Ziel des Bundesrates ist es, erwartungstreue Schätzungen vorzulegen; damit sollten im mehrjährigen Durchschnitt keine Kreditreste bei den Einnahmenanteilen Dritter resultieren.

Zinsänderungsrisiko und Einnamenschätzfehler: Auswirkung auf Passivzinsen

Beim Aufwand für die Passivzinsen sind regelmässig umfangreiche Kreditreste zu verzeichnen. Verantwortlich dafür sind mehrere Faktoren:

- *Sinkende Zinssätze:* Liegen die Zinssätze unter den Budgetannahmen, fallen im Vergleich zum Budget höhere Agios (Aufpreise bei der Emission von Anleihen) an. Bei der Aufstockung von bestehenden Bundesanleihen, deren Verzinsung höher ist als vom Markt verlangt, sind die Investoren bereit, einen Aufpreis zu bezahlen. Weil diese Agios ausgabenmindernd verbucht werden, trägt dies zur Reduktion der Zinsausgaben bei. Zudem besteht eine Hebelwirkung: Änderungen bei den Marktzinsen erzeugen wegen der vollständigen Verbuchung des Agios beziehungsweise Disagios im Emissionsjahr grosse Auswirkungen; diese sind asymmetrisch, weil grosse Disagios wegen der Verrechnungssteuer-Pflicht vermieden werden.
- *Einnamenschätzfehler:* Die Bundestresorerie schätzt aufgrund der Hochrechnung für das laufende Jahr den Finanzierungsbedarf für das Budget des nächsten Jahres. Darauf basierend wird das geplante Emissionsvolumen festgelegt und die Zinsausgaben budgetiert. Zeichnen sich nach der Hochrechnung unerwartete Einnahmenüberschüsse ab, reduziert sich gegen Ende des Jahres der Refinanzierungsbedarf. Dadurch entstehen im Folgejahr Kreditreste beim Aufwand für Passivzinsen.

In der Finanzierungsrechnung wird das im Emissionsjahr realisierte Agio/Disagio vollumfänglich erfasst. Im Rahmen der Optimierung des Rechnungsmodells wird zurzeit die periodengerechte Verbuchung der Agio/Disagio in der Finanzierungsrechnung geprüft. Die Agio/Disagio würden dadurch eine Glättung erfahren und führten nicht mehr zu stark schwankenden Zinsausgaben. Das Problem der durch Agios/Disagios verursachten Kreditreste würde dadurch entschärft.

Zweckgebundene Verwendung für spätere Konjunkturpakete

Mit dem Postulat Landolt Martin (11.3547) wurde der Bundesrat beauftragt, eine Anpassung des Finanzhaushaltgesetzes zu prüfen, «welche eine zweckgebundene Verwendung aufgelaufener Kreditreste für spätere Konjunkturpakete ermöglicht.» Hintergrund ist die Feststellung, dass die Schweiz die jüngste Wirtschaftskrise unter anderem dank antizyklischem Verhalten des Staates besser überstanden habe als die meisten anderen Länder. Bei der nächsten Krise müssten wiederum entsprechende Mittel und Möglichkeiten zur Verfügung stehen.

Zur Umsetzung wäre – analog zum Ausgleichs- und Amortisationskonto – eine Statistik notwendig, welche die aufgelaufenen Mittel erfasst. Aufgrund der daraus resultierenden Konkurrenz zwischen den drei Statistiken (Ausgleichskonto, Amortisationskonto und Konto für Konjunkturpakete) müssten neue Regeln festgelegt werden. Dasselbe gilt bezüglich des Einsatzes der Mittel: Ausgaben für Konjunkturpakete unterliegen der Schuldenbremse. Erforderlich wäre also eine zweite Kategorie ausserordentlicher Ausgaben. Damit steigt aber auch die Gefahr eines nicht haushälterischen Umgangs mit Mitteln, weil sich kaum klare und überzeugende Kriterien für den Mitteleinsatz formulieren lassen. Insgesamt würde das Regelwerk der Schuldenbremse durch weitere Regeln und ein neues Gefäss deutlich komplizierter. Dies wäre verbunden mit Einbussen bei der Transparenz, der Verständlichkeit und der Nachvollziehbarkeit für Parlament und Bevölkerung.

Die Einrichtung eines Fonds für konjunkturpolitische Massnahmen stünde zudem im Widerspruch zum Ansatz der Schuldenbremse, welche auf eine passiv-antizyklische Fiskalpolitik abzielt (vgl. Ziff. 4.2). Die Schuldenbremse wirkt – zusätzlich zur Arbeitslosenversicherung – als automatischer Stabilisator: Ohne zusätzliche politische Entscheide resultiert in einer Rezession ein Ausgabenüberschuss, der die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage stützt und die wirtschaftliche Entwicklung stabilisiert. Dieser Mechanismus ist für die Dämpfung normaler Konjunkturschwankungen konzipiert. Er hat sich unter anderem während der Rezession des Jahres 2009 bewährt. Tritt eine schwere Rezession ein, sieht das Regelwerk zur Schuldenbremse explizit die Möglichkeit vor, die Ausgaben über das Niveau des schuldenbremskonformen Plafonds hinaus anzuheben. Damit kann die Konjunktur über die automatische Stabilisierung hinaus mit diskretionären finanzpolitischen Massnahmen zusätzlich gestützt werden. Das Instrumentarium für eine konsequente antizyklische Finanzpolitik ist somit vorhanden.

Diskretionäre (bzw. einzelfallbezogene) konjunkturpolitische Massnahmen sind unter der Schuldenbremse nur in Ausnahmefällen vorgesehen, weil die zielgerichtete Stimulierung der Wirtschaft in der Praxis schwierig umzusetzen ist. Geeignete Massnahmen müssen rechtzeitig und gezielt wirken und zeitlich befristet sein («timely, targeted, temporary»). Weil die politische Entscheidungsfindung und die Umsetzung der konkreten Massnahmen Zeit benötigen, besteht die Gefahr, dass die Massnahmen erst zu wirken beginnen, wenn der Wirtschaftsaufschwung bereits wieder eingesetzt hat. Konjunkturpolitische Massnahmen haben deshalb oft eine prozyklische Wirkung. Auch die gezielte konjunkturelle Wirkung ist eine Herausforderung. In kleinen offenen Volkswirtschaften wie der Schweiz ist die Wirkung tendenziell kleiner als in grossen Ländern, da ein Teil der Nachfrage durch zusätzliche Importe befriedigt wird und ohne Einfluss auf die inländische Wirtschaft bleibt (tiefere Multiplikatoren). Schliesslich ist die Befristung im politischen Prozess oft schwierig durchzusetzen, weil beschlossene Massnahmen nach der Rezession verlängert werden.

Fazit

Ausgabenseitige Budgetabweichungen liegen grundsätzlich in der Natur des Budgetvollzugs. Der effektive Mittelbedarf ist nicht vollkommen planbar. Weil Kredite grundsätzlich unter- aber nicht überschritten werden dürfen, tendieren die Verwaltungseinheiten dazu, Sicherheitsreserven einzubauen. Da diese Kreditreste systematisch anfallen und die Schuldenbremse bereits auf den Voranschlag (und nicht erst auf die Rechnung) angewendet werden muss, haben sie eine

dauerhafte Übererfüllung der Schuldenbremse und damit einen steten Schuldenabbau zur Folge (vgl. Ziff. 5.1.3). Sie erfüllen überdies eine wichtige Funktion für die Haushaltssteuerung, weil sie Spielraum für Nachträge schaffen. Kreditreste sind deshalb nicht per se als negativ zu beurteilen. Dennoch wurden in naher Vergangenheit Massnahmen getroffen und Projekte umgesetzt oder lanciert, die (als Nebeneffekt) einen Rückgang der Kreditreste erwarten lassen (verbesserte Einnamenschätzungen und Glättung der Zinsausgaben). Diese vollumfänglich zu verhindern, ist systembedingt aber nicht möglich. Kreditreste werden deshalb auch in Zukunft anfallen.

Die Einrichtung eines dauerhaften Fonds für konjunkturpolitische Massnahmen ist abzulehnen. Ein solcher Fonds stünde im Widerspruch zum Ansatz der Schuldenbremse, welche in erster Linie auf die Wirkung des Bundeshaushalts als automatischer Stabilisator setzt und nur in Ausnahmefällen diskretionäre Massnahmen vorsieht, weil diese in der Praxis schwer umsetzbar sind. Das Instrumentarium für eine konsequente antizyklische Finanzpolitik ist bereits vorhanden und hat sich bewährt.

5.1.3 Entwicklung und Bewirtschaftung des Ausgleichskontos

Der beinahe kontinuierliche Anstieg des Ausgleichkontostands ist zu rund zwei Dritteln auf Einnamenschätzfehler zurückzuführen. Die Gründe dafür liegen in der unterschätzten Konjunkturdynamik und dem anfänglich nicht erkannten Trend bei der Verrechnungssteuer. Ein Drittel geht auf Budgetunterschreitungen zurück, die auch in Zukunft systematisch anfallen und einen weiteren kontinuierlichen Anstieg des Ausgleichskontos erwarten lassen.

Fragestellung

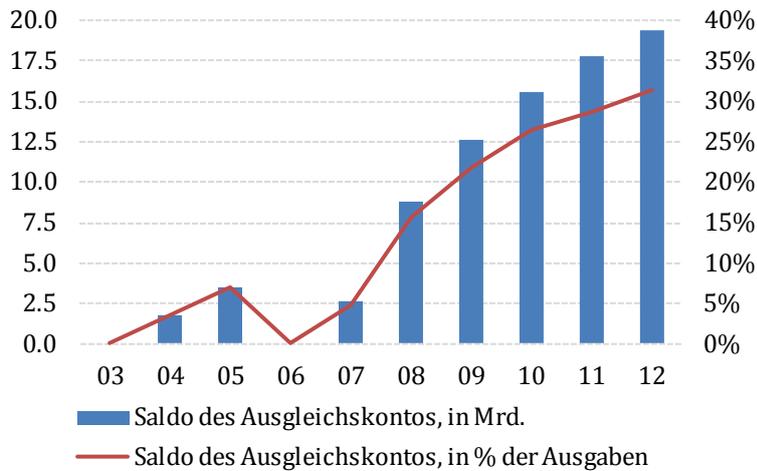
Der wachsende Stand des Ausgleichskontos zeigt, dass die Mindestvorgaben der Schuldenbremse seit 2003 regelmässig übertroffen wurden. Ein Grund dafür sind die systematisch anfallenden Budgetunterschreitungen, die im Ausgleichkonto registriert werden und in den Schuldenabbau fliessen. In Abhängigkeit vom Ziel und der angestrebten Wirkung der Schuldenbremse (vgl. Ziff. 5.1.1) stellt sich die Frage, wie die Regeln des Ausgleichskontos zu ändern wären, um die Mittel aus den Budgetunterschreitungen nicht ausschliesslich für den Schuldenabbau verwenden zu müssen. Die hängige Motion Fischer Roland (12.3551) enthält einen entsprechenden Vorschlag zur Antizipation der Kreditreste.

Gründe für die Entwicklung des Ausgleichskontos

In das Ausgleichkonto der Schuldenbremse fliessen die strukturellen Überschüsse gemäss Rechnung, soweit sie im Voranschlag nicht für die Amortisation ausserordentlicher Ausgaben reserviert wurden. Das Ausgleichkonto weist einen steigenden Saldo auf (vgl. Abbildung 12), mit Strukturbrüchen nach Abschluss der Einführungsphase (Ende 2006) und bei der Neuregelung des ausserordentlichen Haushalts (Anfang 2010).³⁶

³⁶ Ende 2006 basierte der Stand des Ausgleichskontos hauptsächlich auf der Unterschreitung des *Abbaupfads* aus dem Entlastungspaket 2003 (6,0 von 6,3 Mrd.). Weil der Grund nicht in der Unterschreitung der *Vorgaben der Schuldenbremse* lag (bis 2005 wurden strukturelle Defizite erzielt), wurde das Ausgleichkonto per Ende 2006 auf null ge-

Abbildung 12: Entwicklung des Ausgleichskonto seit Einführung der Schuldenbremse (in Mrd. resp. in % der Ausgaben)



Die Gutschriften, welche zum aktuellen Stand des Ausgleichskontos von 19,4 Milliarden beigetragen haben, sind auf folgende Ursachen zurückzuführen:

Tabelle 3: Beiträge zum Stand des Ausgleichskontos per Ende 2012

Total	19,4 Mrd.	100 %
Budgetierte strukturelle Überschüsse ³⁷	0,4 Mrd.	2 %
Prognosefehler Einnahmen und Konjunktur (k-Faktor)	12,7 Mrd.	65 %
Überschätzung Ausgaben (Budgetunterschreitungen)	6,3 Mrd.	32 %

Die budgetierten Überschüsse machen den geringsten Anteil aus. Es dominieren Abweichungen bei den prognostizierten (strukturellen) Einnahmen und bei den Ausgaben. Auf der Einnahmenseite kam es in den Jahren 2007–2011 zu Mehreinnahmen, welche in diesem Umfang nicht erwartet wurden. Der Grund dafür war einerseits der Boom der Jahre 2007–2008, dessen Dynamik unterschätzt worden war, mit positiven Auswirkungen auf die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer (kumuliert 2,9 Mrd.; entspricht 15 % des Ausgleichskontostands per Ende 2012). Andererseits wurde der seit 2005 einsetzende Wachstumstrend bei der Verrechnungssteuer anfänglich nicht erkannt und lange unterschätzt (9,0 Mrd.; 47 %).

Auf der Ausgabenseite fallen systematisch Budgetunterschreitungen an. Der Grund dafür ist, dass die Reste auf den Budgetkrediten (Kreditreste) in der Regel deutlich höher ausfallen als die

stellt. Seit 2010 werden die budgetierten strukturellen Überschüsse zur Gegenfinanzierung der ausserordentlichen Ausgaben verwendet und für diesen Zweck auf das Amortisationskonto gebucht. Per Ende 2010 wurde der Stand des Ausgleichskontos deshalb um 1 Milliarde gekürzt (im Umfang des kumulierten Defizits des ausserordentlichen Haushalts 2007–2009).

³⁷ Geplante strukturelle Überschüsse 2007–2009, nach Abzug von 1 Milliarde bei Inkrafttreten der Ergänzungsregel. Ab 2010 wurden die budgetierten strukturellen Überschüsse dem Amortisationskonto gutgeschrieben.

unterjährige Erhöhung der Budgetkredite (Nachträge und Kreditüberschreitungen). Seit Einführung der Schuldenbremse waren die Ausgaben gemäss Rechnung deshalb stets tiefer als im Budget (vgl. Ziff. 5.1.2). Die Budgetunterschreitungen tragen insgesamt einen Drittel zum aktuellen Stand des Ausgleichskontos bei. Ein Abbau dieser Guthaben ist nicht möglich.

Während sich die Prognosefehler bei den Einnahmen dank verbesserter Prognosemethodik ausgleichen dürften, werden ausgabenseitige Budgetunterschreitungen auch in Zukunft systematisch anfallen. Unter diesen Bedingungen wird der Betrag auf dem Ausgleichskonto weiter wachsen; spiegelbildlich dazu wird sich der nominelle Schuldenabbau in der Tendenz fortsetzen, was den finanzpolitischen Handlungsspielraum für die Zukunft vergrössert.

Diskussion möglicher Anpassungen

Die Ausgestaltung der Regeln zum Ausgleichskonto ist abhängig von der Frage, welches Ziel mit der Schuldenbremse verfolgt wird (vgl. Ziff. 5.1.1). Dies betrifft insbesondere die Frage, ob ein weiterer Schuldenabbau angestrebt wird oder die Schulden in Zukunft nominal stabilisiert werden sollen. Wollte man dereinst die Verwendung der Budgetunterschreitungen zur Disposition stellen (Abkehr vom nominellen Schuldenabbau), müsste das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) geändert werden. Dabei wären drei Einschränkungen zu beachten:

- Die Regel muss *Teil des dauerhaften Rechts des FHG* sein und nicht via Spezialgesetz als Übergangsbestimmung ins FHG eingefügt werden; ansonsten würde die erfolgreiche regelgebundene Finanzpolitik unterwandert.
- Das Ausgleichskonto muss zumindest eine *Schwankungsreserve für Prognosefehler der strukturellen Einnahmen* behalten. Die Schwankungsreserve könnte in Prozent festgelegt werden (z.B. 6 % des Ausgabenplafonds analog zur Sanktionsgrenze bei einem Minusstand) oder die tatsächlichen Schätzfehler bei den strukturellen Einnahmen beinhalten (evtl. ergänzt mit einem Minimum in % des Ausgabenplafonds).
- *Keine Rückwirkung der Regeländerung*: Die bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufenen Guthaben auf dem Ausgleichskonto sind (abzüglich der benötigten Schwankungsreserve) zu streichen. Begründung: Ein Rückgriff auf diese Guthaben der Vergangenheit würde den erfolgten Schuldenabbau, aber auch den dank tieferer Zinslast gewonnenen Spielraum rückgängig machen.

Zwei Varianten bezüglich einer Änderung der Regeln wären am ehesten denkbar:³⁸

- *Symmetrische Bewirtschaftung*: Frei verfügbare Guthaben auf dem Ausgleichskonto können für die Erhöhung des Ausgabenplafonds im Budget oder für den Schuldenabbau verwendet werden. Der Entscheid darüber erfolgt diskretionär, beispielsweise alle vier Jahre im Rahmen der Legislaturplanung.
- *Antizipation der Kreditreste*: Der Ausgabenplafond im Budget wird im Umfang der durchschnittlichen Budgetunterschreitungen erhöht, das heisst Kreditreste werden antizipiert. Budgetunterschreitungen und budgetierte strukturelle Überschüsse werden nicht mehr

³⁸ Die in der vorherigen Ziffer diskutierte Verwendung von Kreditresten für Konjunkturpakete würde ebenfalls eine Anpassung der Bestimmungen zum Ausgleichskonto voraussetzen.

dem Ausgleichskonto gutgeschrieben (womit man auf den Vorschlag gemäss Botschaft zur Schuldenbremse zurückkäme); sie fliessen unumkehrbar in den Schuldenabbau. Das Ausgleichskonto bleibt damit asymmetrisch bewirtschaftet: Fehlbeträge müssen abgebaut werden, und Entnahmen sind weiterhin nicht möglich. Verabschiedet würde (in der Regel) ein Voranschlag mit strukturellem Defizit. Ex post wird er (im Durchschnitt) strukturell ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen.

Beide Varianten würden einen Entscheid darüber ermöglichen, ob weiter Schulden abgebaut oder Mittel für bestimmte Zwecke (Mehrausgaben oder Steuersenkungen) bereitgestellt werden. Der Unterschied liegt darin, dass Variante 1 alle vier Jahre Entscheide vorsieht, was eine temporäre Prioritätensetzung zulässt. Bei Variante 2 erfolgt die Plafonderhöhung automatisch, was eine Verwendung für (meist dauerhafte) Steuersenkungen oder Aufgabenintensivierungen erleichtern würde.

Fazit

Die systematisch anfallenden Budgetunterschreitungen führen zu einem kontinuierlichen Schuldenabbau, der statistisch im Ausgleichskonto festgehalten wird. Wollte man vom Schuldenabbau abkehren, müsste regelmässig politisch entschieden werden, wie die freien Überschüsse auf dem Ausgleichskonto mittelfristig zu verwenden wären. Alternativ dazu könnten die Kreditreste antizipiert werden und jedes Jahr dem Ausgabenplafond zugeschlagen werden. Beide Anpassungen wären verfassungskonform, weil sie nicht zu einem Anstieg der Verschuldung führen.

5.1.4 Entwicklung des Amortisationskontos

Hohe ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben wurden getätigt, bevor die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse geschaffen und das Amortisationskonto eingerichtet wurde (2010). Im Verlauf der vergangenen drei Rechnungsjahre (2010–2012) haben sich die entsprechenden Gutschriften und Belastungen des Kontos die Waage gehalten. Das Konzept der vorsorglichen Einsparungen und der Amortisation des Fehlbetrags hat sich bewährt.

Fragestellung

Ausserordentliche Ausgaben sind für Ausnahmefälle reserviert und werden von der Schuldenbremse deshalb auch als Ausnahmen von der Regel privilegiert behandelt. 2010 wurde das Amortisationskonto eingeführt. Die Statistik für den ausserordentlichen Haushalt soll verhindern, dass die ausserordentlichen Ausgaben zu einem Schuldenanstieg führen. Nachfolgend wird aufgezeigt, inwieweit ausserordentliche Ausgaben gegenfinanziert werden konnten.

Ausserordentlicher Haushalt

Die Entwicklung des ausserordentlichen (kurz: a.o.) Haushalts wird geprägt durch die unregelmässig anfallenden a.o. Transaktionen (vgl. Abbildung 13). Die grössten Einnahmen mit einem Volumen von über einer Milliarde ergaben sich insbesondere aus den Verkäufen von Swisscom-

Aktien in den Jahren 2005 und 2006. Die Einnahmen aus dem Verkauf der überschüssigen Goldreserven der SNB (2005) wurden zwei Jahre darauf an die AHV weitergeleitet (2007). Umgekehrt konnten die Ausgaben für die Pflichtwandelanleihe UBS (2008) im Jahr darauf bereits mit Einnahmen aus deren Verkauf (2009) gedeckt werden. Grosse Ausgaben fielen auch an für die erste Einmaleinlage in den Infrastrukturfonds und den Übergang zur NFA (beide 2008). Ebenfalls die Milliardengrenze übertraf der Sanierungsbeitrag an die Pensionskasse der SBB (2011).

Abbildung 13: Ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben sowie Amortisationen ab 2010 (in Mrd.)

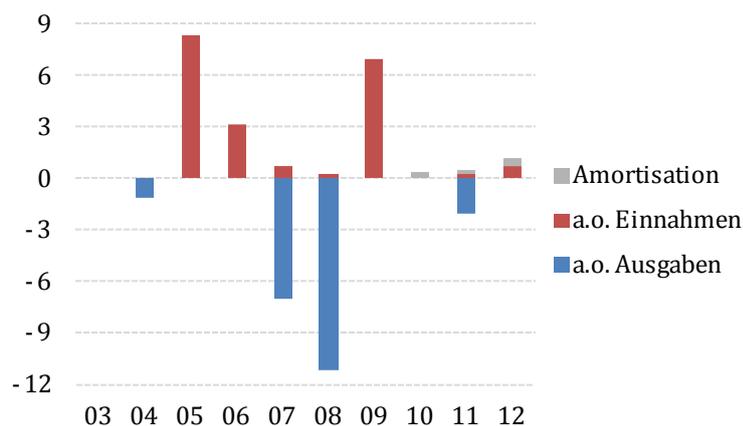
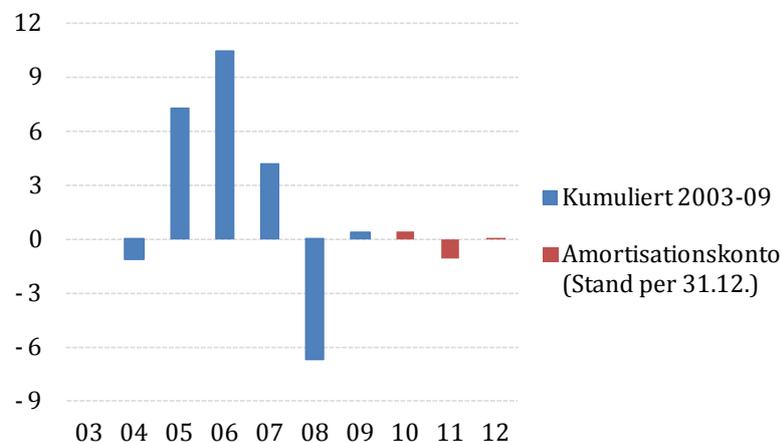


Abbildung 14: Ausserordentlicher Haushalt und Amortisationskonto ab 2010 (in Mrd.)



Sicherung der Gegenfinanzierung

Um die Gegenfinanzierung der a.o. Ausgaben zu sichern, wird seit 2010 das Amortisationskonto geführt (vgl. Abbildung 14). Dieses hält die a.o. Transaktionen fest. Davon ausgenommen sind die zweckgebundenen Einnahmen, denen entsprechende Ausgaben gegenüberstehen. Aus diesem Grund wurde die vorgezogene Rückverteilung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen (2010) nicht im Amortisationskonto festgehalten: Den a.o. Ausgaben standen a.o. Einnahmen aus der Einführung der Abgabe (2008/2009) gegenüber.

Das Amortisationskonto kann auch budgetierte strukturelle Überschüsse registrieren. Diese Beiträge aus dem ordentlichen Haushalt dienen ebenfalls zur Gegenfinanzierung der a.o. Ausgaben (sofern die strukturellen Überschüsse realisiert werden). Von 2010–2012 wurden solche Amortisationen vorgenommen, um die a.o. Ausgaben des Jahres 2011 zu decken.

Fazit

Ende 2012 betrug der Stand des Amortisationskontos 46 Millionen. Damit ist der (kumulierte) a.o. Haushalt im Gleichgewicht. Der Ausgleich ist nicht zuletzt dank den a.o. Einnahmen aus der Neuvergabe der Mobilfunklizenzen (2012) bereits vorzeitig gelungen. Eine eigentliche Härteprüfung der Ergänzungsregel – die Gegenfinanzierung einzig über Einsparungen im ordentlichen Haushalt innert der Frist von 6 Jahren – ist damit ausgeblieben.

Die gesetzlichen Grundlagen geben jedoch eine genügend grosse Flexibilität, damit der Haushalt auch eine solche Belastung verkraften könnte. So geht die allfällige Sanierung des ordentlichen Haushalts vor (nachrangiger Ausgleich des Amortisationskontos), und die Amortisationsfrist beginnt bei jeder neuen a.o. Ausgabe neu zu laufen. Ausserdem kann das Parlament die Frist in «besonderen Fällen» weiter strecken.

5.2 Geltungsbereich und Gesamtsteuerung

5.2.1 Behandlung von Investitionen

Werden Investitionen in eine Fiskalregel eingebunden, so sind sie – als nicht gesetzlich gebundene Ausgaben – potenziell einem erhöhten Spardruck ausgesetzt. Die Analyse zeigt aber, dass die Investitionen im Bundeshaushalt nach Einführung der Schuldenbremse nicht von laufenden Ausgaben verdrängt wurden. Der Investitionsanteil liegt leicht über demjenigen der 90er Jahre. Dasselbe Bild zeigt sich im Verhältnis zum BIP (Investitionsquote). In den Jahren 2000/2001 war eine Investitionsspitze zu verzeichnen.

Fragestellung

Die Frage, ob Investitionsausgaben der Schuldenbremse zu unterstellen sind oder privilegiert werden sollen, wurde in der Botschaft zur Schuldenbremse intensiv diskutiert.³⁹ Die Schlussfolgerung war klar: Um eine unverfälschte Prioritätenbildung bei der Budgetierung (ohne Bevorzugung einer Ausgabenart) zu ermöglichen und problematische politökonomische Fehlanreize zu vermeiden, sollen auch Investitionsausgaben von der Schuldenbremse erfasst werden.

Die bisherigen Ansätze, Investitionen über Neuverschuldung zu finanzieren («goldene Regeln»), können auf internationaler Ebene in der Tendenz als gescheitert betrachtet werden.⁴⁰ Umgekehrt stellt sich die Frage, ob die Unterstellung der Investitionen unter die Schuldenbremse zu einer Verdrängung der Investitionen im Bundeshaushalt geführt hat und sich entsprechende Korrekturen aufdrängen.

Zwei Betrachtungsweisen

Staatliche Investitionen können unterschiedlich definiert werden. Zwei Sichtweisen stehen im Vordergrund:

- Die erste richtet sich nach der *Definition des Finanzhaushaltgesetzes*. Investitionen sind demnach Zahlungen an Dritte zur Schaffung von Vermögenswerten, die Verwaltungszwecken dienen.⁴¹ Dabei kann die Bundesrechnung allein (zentrale Bundesverwaltung) oder die Staatsrechnung, das heisst die Bundesrechnung erweitert um die Sonderrechnungen (FinöV-Fonds, Infrastrukturfonds, ETH-Bereich und Eidg. Alkoholverwaltung) betrachtet werden.

³⁹ BBl 2000 4653, Ziffer 1.6.4 (Wie sollen Investitionen behandelt werden?)

⁴⁰ Die Regel besagt, dass Neuverschuldung im Ausmass von Neu-Investitionen zulässig ist (präziser: Schulden erhöhende Ausgaben sind zulässig, wenn sich dadurch das Vermögen nicht verringert). Die Strategie der goldenen Regel kann heute in der Tendenz als gescheitert betrachtet werden, unter anderem weil klare Bestimmungen zur Umsetzung fehlten (so u.a. Erfahrungen in Deutschland und UK). Stellvertretend der Sachverständigenrat zur deutschen Regel: «Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben [...] gezeigt, dass Artikel 115 Grundgesetz [Goldene Regel] [...] in seiner verschuldungsbegrenzenden Wirkung weitgehend wirkungslos ist.» Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, März 2007.

⁴¹ Art. 3 Abs. 1 Bst. b FHG

- Die zweite Sichtweise bezieht sich auf Investitionen im volkswirtschaftlichen Sinn und beinhaltet die Ausgaben der *Aufgabengebiete* «Bildung und Forschung» sowie «Verkehr» gemäss Bundesrechnung. Bei diesen Aufgabengebieten konnte eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum nachgewiesen werden.⁴² Die entsprechenden Ausgaben, namentlich Investitionen in Humankapital, können aus einer volkswirtschaftlichen Sicht ebenso wichtig sein wie Infrastrukturinvestitionen. Allerdings sind sie sehr heterogen. So sind unter den Verkehrsausgaben auch Betriebskosten für Infrastruktur erfasst, die keinen Investitionscharakter haben.

Für die Analyse wurden die Daten um ausserordentliche Ausgaben und Strukturbrüche bereinigt (vgl. Tabelle 4), um einen Vergleich über die Zeit zu ermöglichen.

Tabelle 4: Übersicht über die verwendeten Abgrenzungen (Investitionen im engeren und weiteren Sinn) und Bereinigungen

Investitionen gemäss Finanzhaushaltgesetz (Investitionen im engeren Sinn)

Investitionsausgaben gemäss Bundesrechnung

Bereinigungen

- Elimination der ausserordentlichen Ausgaben
- Beseitigung von Strukturbrüchen (u.a. ALV, Auslagerung Bundesbetriebe, Strukturbruch ETH)

Investitionsausgaben gemäss Staatsrechnung

Konsolidierung

- Elimination der Einlagen aus der Bundesrechnung, Berücksichtigung der Ausgaben der Fonds
-

Investitionen aus volkswirtschaftlicher Sicht (Investitionen im weiteren Sinn)

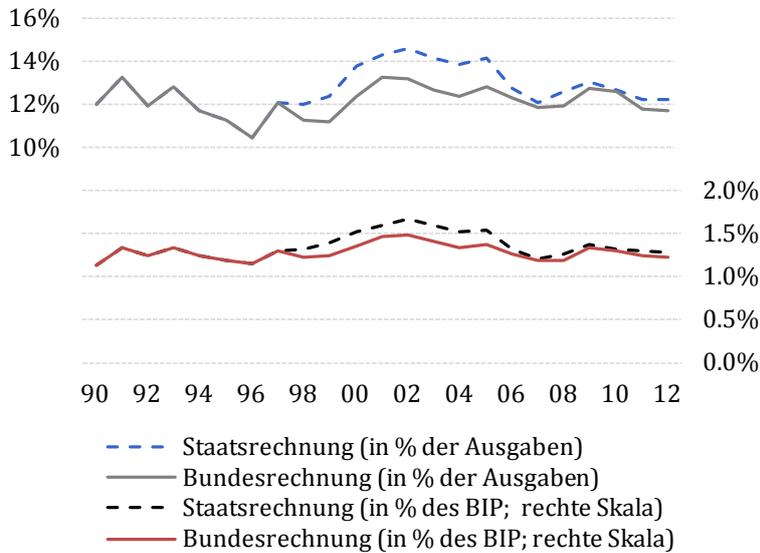
Ausgaben für die Aufgabengebiete "Verkehr" sowie "Bildung und Forschung" gemäss Bundesrechnung

Entwicklung von Investitionsanteil und -quote

Der Investitionsanteil entspricht dem Anteil der Investitionen (im engeren Sinn) an den Ausgaben gemäss Bundes- oder Staatsrechnung. Gemessen an den Ausgaben der Bundesrechnung fluktuiert der Investitionsanteil langfristig um gut 12 Prozent der Gesamtausgaben und die Investitionsquote um rund 1,3 Prozent des BIP (Durchschnitte 1992–2012; vgl. Abbildung 15). Gemäss den Zahlen der Staatsrechnung, also unter Einschluss der Sonderrechnungen, ist der Investitionsanteil leicht höher (+0,5 %-Punkte).

⁴² Colombier, C. (2004), Government and Growth, EFV Working Paper Nr. 4

Abbildung 15: Investitionsausgaben im engeren Sinn (bereinigt; in % der ordentlichen Ausgaben resp. des BIP)



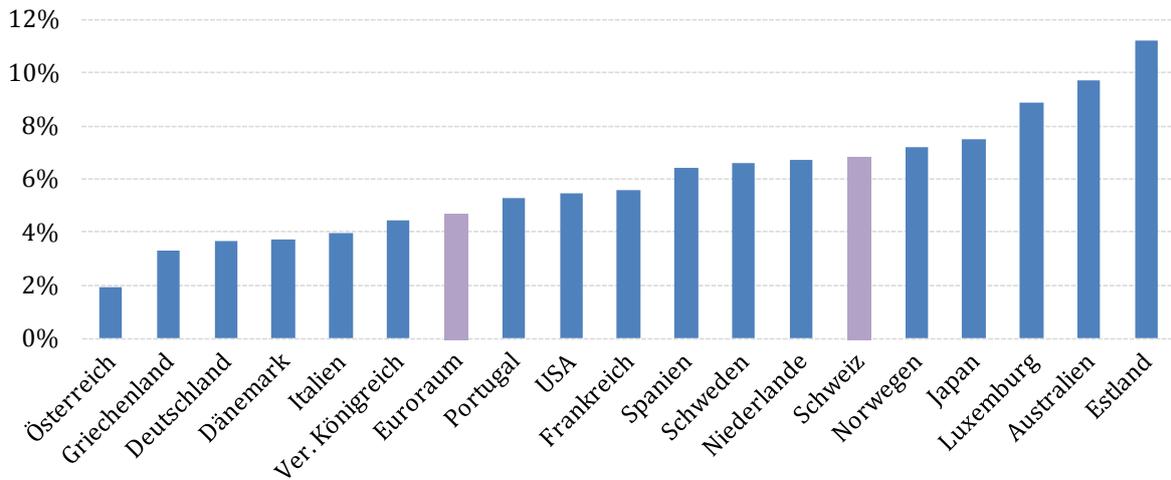
Der Investitionsanteil liegt nach der Einführung der Schuldenbremse etwas höher als im Jahrzehnt zuvor (+0,3 %-Punkte), wenn man die Investitionen im engeren Sinn betrachtet. Das gilt für die Investitionen gemäss Bundes- und Staatsrechnung (vgl. Tabelle 5). Der Anteil der Investitionen im weiteren Sinn (Aufgabensicht) an den Gesamtausgaben fällt unter der Schuldenbremse demgegenüber geringer aus als im Zeitraum zuvor (-0,3 %-Punkte), weil sich das starke Ausgabenwachstum für Bildung und Forschung in den letzten Jahren erst allmählich auf den Anteil auswirkt.

Tabelle 5: Investitionsanteile (bereinigt; in % der ordentlichen Ausgaben)

	Durchschnitte		
	1993-2002	2003-2012	1993-2012
Investitionen gemäss Bundesrechnung	12.0%	12.3%	12.1%
Investitionen gemäss Staatsrechnung	12.6%	12.9%	12.8%
Ausgaben für Verkehr und Bildung/Forschung (gemäss Bundesrechnung)	23.9%	23.6%	23.7%

International können Investitionsanteile sinnvollerweise nur auf der Ebene des Gesamtstaats verglichen werden, weil die Aufgabenteilungen zwischen den verschiedenen Staatsebenen sehr unterschiedlich sind. In einem solchen Vergleich befindet sich die Schweiz mit 6,8 Prozent der Ausgaben 2011 im oberen Mittelfeld (vgl. Abbildung 16) wobei der Investitionsanteil des Schweizer Staates (ohne Privatsektor) tiefer ist als beim Bund, weil beispielsweise die Sozialversicherungen, welche einen bedeutenden Teil der Staatsausgaben ausmachen, kaum Investitionen tätigen.

Abbildung 16: Investitionsanteile ausgewählter Staaten 2011 (in % der Ausgaben)

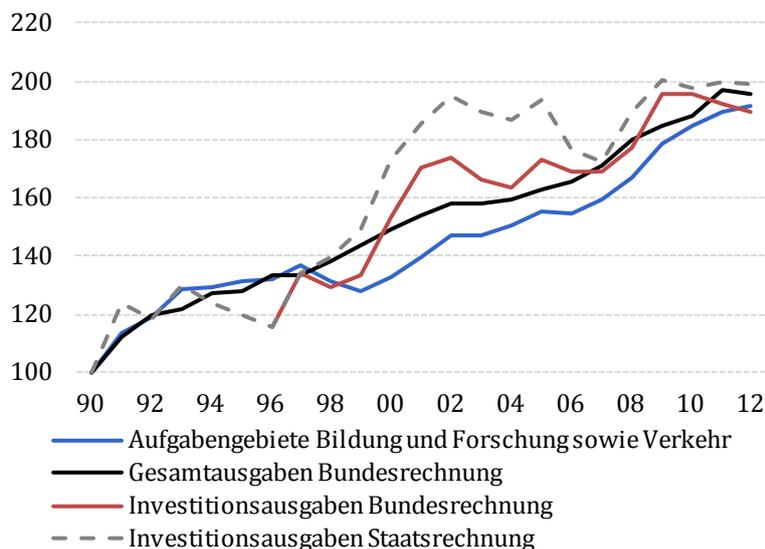


Quelle: OECD-Stat

Investitionsspitzen

Trotz des relativ stabilen Investitionsanteils, sind in den letzten 20 Jahren vereinzelt Investitionsspitzen zu beobachten. Zum einen waren in dieser Periode Ausgabenspitzen bei den Eisenbahngrossprojekten (NEAT, Bahn 2000) zu verzeichnen. Zum anderen wurden hohe Investitionen im Nationalstrassenbau getätigt, mit umfangreichen Projekten im Rahmen der Netzfertigstellung. Diese Projekte führten in beiden Verkehrsbereichen zu einer Wachstumsspitze in den Jahren 2000/2001, also bereits vor der Schuldenbremse (vgl. Abbildung 17, Investitionsausgaben gemäss Bundesrechnung). In den darauf folgenden Jahren (bis 2007) hielt der Bund die Investitionsausgaben im Grossen und Ganzen stabil.

Abbildung 17: Entwicklung der Investitionsausgaben (indexiert: 1990=100), im engeren Sinn (gemäss Bundes- und Staatsrechnung) und im weiteren Sinn (Ausgaben für Bildung und Forschung sowie Verkehr)



Wird die *Entwicklung nach Aufgabengebieten* betrachtet (Investitionen im weiteren Sinn), zeigt sich, dass das Wachstum bis 2002 unter dem durchschnittlichen Ausgabenwachstum blieb (vgl. Abbildung 17). Danach schloss sich die Lücke wieder, weil die beiden Aufgabengebiete überdurchschnittlich zunahmen. In der Abbildung nicht sichtbar ist, dass beide Aufgabengebiete ihre eigene Wachstumsspitze hatten, um die Jahrtausendwende bei den Verkehrsausgaben (NEAT und Bahn 2000) und in den jüngsten Jahren bei den Bildungs- und Forschungsausgaben.

Fazit

Der Einbezug der Investitionen ist für die Wirksamkeit der Schuldenbremse von grosser Bedeutung, weil damit der Bundeshaushalt vollständig erfasst wird. Die Analyse zeigt, dass die Schuldenbremse nicht zu einer Verdrängung der Investitionen geführt hat: Der Investitionsanteil gemäss Bundesrechnung fluktuiert seit 20 Jahren um 12 Prozent der Ausgaben. Dasselbe gilt für die Investitionsquote, welche durchschnittlich 1,3 Prozent des BIP beträgt. Ein Indiz für die genügende Höhe der öffentlichen Investitionen ist, dass die Infrastruktur in der Schweiz bei internationalen Vergleichen sowohl bezüglich Niveau wie auch Qualität regelmässig sehr gut abschneidet.⁴³ Auch im internationalen Vergleich ist der Investitionsanteil mit 6,8 Prozent der Staatsausgaben im oberen Mittelfeld.

Um das Jahr 2000 ergab sich eine Investitionsspitze infolge der Grossprojekte NEAT und Fertigstellung des Autobahnnetzes; die Investitionstätigkeit wurde anschliessend wieder auf ein langfristig tragbares Niveau zurückgeführt. Auch unter der Schuldenbremse bestehen dank Fonds Lösungen für Investitionsspitzen. Zwar werden die Ausgaben der Fonds (FinöV-Fonds/Infrastrukturfonds respektive Bahninfrastrukturfonds/geplanter Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds) nicht über die Schuldenbremse gesteuert. Doch das Risiko einer Umgehung der Schuldenbremse reduziert sich dadurch, dass die Alimentation der Fonds über den Bundeshaushalt erfolgt (und damit der Schuldenbremse unterstellt ist) und – im Fall des FinöV-Fonds – eine gesetzliche Vorgabe zur Schuldentilgung besteht.

Aus diesen Gründen besteht nach Auffassung des Bundesrates kein Anlass, von der heutigen Regelung Abstand zu nehmen und den Geltungsbereich der Schuldenbremse einzuschränken. Aus ökonomischen Gründen ist es indessen auf jeden Fall ratsam, die Investitionsentwicklung genau zu verfolgen. Ein diesbezüglicher Ausbau der Berichterstattung im Voranschlag und der Rechnung ist geplant.

⁴³ So etwa gemäss den Competitiveness Reports IMD 2013 (<http://www.imd.org/news/World-Competitiveness-2013.cfm>) und WEF 2013–2014 (<http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>).

5.2.2 Steuerung auf Basis der Erfolgsrechnung

Die Schuldenbremse wird auf Basis der Einnahmen und Ausgaben der Finanzierungsrechnung berechnet. Wenn stattdessen die Erfolgsrechnung verwendet würde, hätte dies ein Wechsel der Zielgrösse zur Folge (Eigenkapital statt Bruttoschulden). Ausserdem würden Neuinvestitionen privilegiert, da sie sich erst verzögert in der Erfolgsrechnung niederschlagen. Die mit dem Wechsel der Zielgrösse verbundene Lockerung der Schuldenbremse wird von den Verfassungsbestimmungen nicht gedeckt.

Fragestellung

Seit ihrer Einführung im Jahr 2003 richtet sich die Schuldenbremse an der Finanzierungsrechnung aus. Die Steuerungsgrösse der Schuldenbremse ist das Finanzierungsergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der laufenden Einnahmen und Ausgaben sowie der Investitionseinnahmen und -ausgaben ergibt. Mit dem Postulat Fischer Roland (12.3552) wurde der Bundesrat beauftragt, eine Umsetzung der Schuldenbremse auf Basis der Erfolgsrechnung zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.

Begründet wurde dieser Auftrag damit, dass grosse Investitionsprojekte und Zahlungsspitzen dazu führen können, dass andere Ausgaben verdrängt werden und es in der Aufgabenerfüllung zu unerwünschten Einschränkungen und Schwankungen kommen kann. Zudem bestehe die Gefahr, dass zu wenig in den Bau und Unterhalt der Infrastruktur investiert werde.

Fehlender Konnex zu den Bruttoschulden und zur Konjunkturpolitik

Der Wechsel der Steuerungsgrösse (Saldo der Erfolgsrechnung) wäre mit einer Änderung der Zielgrösse verbunden (Stand des Eigenkapitals). Da die Erfolgsrechnung die Veränderung des Eigenkapitals (Vermögen abzüglich Fremdkapital) zeigt, würde eine solche Fiskalregel das (negative) Eigenkapital des Bundes stabilisieren und nicht die Bruttoschulden. Während bei der Finanzierungsrechnung zwischen dem Finanzierungsergebnis und der Schuldenentwicklung ein enger und unmittelbarer Zusammenhang besteht, so ist dieser Konnex beim Ergebnis der Erfolgsrechnung nicht mehr gegeben.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, wie sie in der Finanzierungsrechnung erfasst werden, bilden auch die Grundlage für die Beurteilung der Auswirkungen des Bundeshaushalts auf den Wirtschaftskreislauf. Die Erfolgsrechnung ist dafür nicht geeignet, da sie die nachfragewirksamen Investitionsausgaben nicht abbildet, andererseits aber die nicht kreislaufwirksamen Bewertungsveränderungen mit einschliesst.⁴⁴

⁴⁴ Auch im internationalen Gebrauch wird deshalb von der Finanzierungsrechnung oder ähnlichen Modellen ausgegangen. So orientiert sich der finanzstatistische Standard des Internationalen Währungsfonds IWF (Government Finance Statistics GFS) zwar am periodengerechten Ausweis der Geschäftsvorfälle. Dabei werden aber nur finanzpolitisch steuerbare Transaktionen als Ertrag und Aufwand erfasst. Insbesondere Bewertungsveränderungen bleiben ausgenommen. Zur Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkung werden zudem zusätzlich die Investitionsausgaben berücksichtigt, so dass schliesslich eine Finanzierungsrechnung resultiert.

Schuldenbremse auf Basis der Erfolgsrechnung – statische Simulation

Mit dem Neuen Rechnungsmodell (NRM) hat der Bund 2007 eine vollwertige Erfolgsrechnung eingeführt. Damit sind die Voraussetzungen gegeben, um die Schuldenbremse auf Basis der Erfolgsrechnung für die Jahre 2007–2012 zu rechnen. Das Ergebnis der Simulation ist in Tabelle 6 zusammengefasst (vgl. Anhang 3 für mehr Details). Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Nachberechnung statischer Natur ist, das heisst allfällige Verhaltensänderungen der politischen Akteure können damit nicht abgebildet werden.

Tabelle 6: Abweichung des Handlungsspielraums gemäss Erfolgsrechnung (in Mio.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Voranschlag	-241	430	1'044	315	544	123	2'215
<i>davon</i>							
Agio/Disagio bei Anleihen	51	43	196	-285	-115	122	14
Übernahme Nationalstrassenteilstücke	0	150	695	1	140	17	1'003
Sonderfälle (SIFEM, Sapomp)	0	0	0	0	309	0	309
Rechnung	-414	161	3'756	580	1'111	456	5'651
<i>davon</i>							
Bewertung namhafte Beteiligungen	1'352	896	1'403	956	-22	1'418	6'002
Agio/Disagio bei Anleihen	160	160	-51	-142	-374	-726	-972
Rückstellung Verrechnungssteuer	-1'500	-700	900	-400	1'100	-500	-1'100
Übernahme Nationalstrassenteilstücke	0	0	1'024	2	144	19	1'189
Sonderfälle (BLS, SIFEM, Sapomp)	0	0	336	0	246	0	581

Konkret wurden die Vorgaben der Schuldenbremse in Voranschlag und Rechnung auf Basis der Erfolgsrechnung berechnet.⁴⁵ Die Unterschiede zwischen Erfolgs- und Finanzierungssicht sind beträchtlich:

- Im *Voranschlag* wäre der höchstzulässige Aufwand insgesamt um 2,2 Milliarden höher ausgefallen als die höchstzulässigen Ausgaben in der Finanzierungssicht. Im Durchschnitt beträgt der zusätzliche Handlungsspielraum rund 370 Millionen pro Jahr, die Unterschiede schwanken aber von Jahr zu Jahr relativ stark.
- Deutlich höher sind die Differenzen beim *Rechnungsabschluss*. Bei einer Umsetzung der Schuldenbremse in der Erfolgssicht wären die Gutschriften auf dem Ausgleichskonto in den Jahren 2007–2012 um 5,7 Milliarden höher ausgefallen (durchschnittlich rund 940 Mio.).

Die Unterschiede ergeben sich daraus, dass die zugrundeliegenden Transaktionen in der Erfolgsrechnung anders abgebildet werden als in der Finanzierungsrechnung.

⁴⁵ Das heisst der höchstzulässige ordentliche *Aufwand* entspricht dem ordentlichen *Ertrag*, multipliziert mit dem Konjunkturfaktor.

Wichtigste Unterschiede: Bewertungen und unterschiedliche Periodisierung

Eine entscheidende Rolle spielt die *Bewertung von namhaften Beteiligungen*. Bewertungsänderungen fliessen voll in die Erfolgsrechnung ein, während in der Finanzierungsrechnung nur die Beteiligungseinnahmen figurieren.

Grössere Abweichungen resultieren auch aus der unterschiedlichen Behandlung von *Agios und Disagios* bei der Emission von Bundesanleihen. In der Finanzierungsrechnung werden Agios und Disagios vollständig im Emissionsjahr erfasst, in der Erfolgsrechnung erfolgt dagegen ein periodengerechter Ausweis.

Die *Bildung und Auflösung von Rückstellungen* (insb. Verrechnungssteuer) führt ebenfalls zu deutlichen Differenzen. In der Erfolgsrechnung schlägt sich die Veränderung von Rückstellungen erfolgswirksam nieder, während die Finanzierungsrechnung nicht davon betroffen ist.

Daneben ist mit regelmässig auftretenden *Sonderfällen zu rechnen*, die in der Erfolgsrechnung anders behandelt werden als in der Finanzierungsrechnung. Im untersuchten Zeitraum ist insbesondere der Ertrag aus der Übernahme der Nationalstrassenteilstücke von den Kantonen zu nennen. Der Anteil, den die Kantone an den vom Bund übernommenen Teilstücken finanziert haben, löst beim Bund einen nicht finanzierungswirksamen Ertrag aus. Zu erwähnen sind auch die Wertaufholung bei den Doppelspurdarlehen der BLS AG im Umfang der Bundesbeteiligung an der neu gegründeten BLS Netz AG (336 Mio.), der Ertrag aus dem in der Finanzierungssicht haushaltsneutralen SIFEM-Portfoliotransfer (416 Mio.) und der Verkauf der Sapomp Wohnbau AG (Investitionseinnahmen von 170 Mio. aus der Rückzahlung des Aktienkapitals).

Die grossen Unterschiede zwischen Budget und Rechnung (insb. bei den namhaften Beteiligungen und den Rückstellungen) würden eine Herausforderung für eine Fiskalregel auf Basis der Erfolgsrechnung darstellen. Die Erfolgskontrolle wäre im Rechnungsabschluss zwar möglich, aber die Sanktionen für die Nichteinhaltung der Vorgaben (z.B. Sparprogramm bei negativem Saldo des Ausgleichskontos) wären im Fall von (extern verursachten) Bewertungsveränderungen anzupassen oder auszuschliessen. Bei Bewertungsfragen besteht zudem ein gewisser Beurteilungsspielraum, der im Rahmen von Optimierungsüberlegungen ausgenützt werden könnte. Es stellt sich deshalb die Frage, ob und wie dieser Beurteilungsspielraum zu begrenzen wäre.

Die Abweichungen zwischen Erfolgs- und Finanzierungsrechnung, die aus der unterschiedlichen Periodisierung resultieren (z.B. Abschreibungen von Investitionsgütern, periodengerechte Verteilung der Agios auf die Laufzeit der Anleihen) sind systembedingt und – mit Ausnahme der möglichen Anreizwirkung (vgl. unten) – als unproblematisch zu beurteilen.

Fehlanreiz für die Politik infolge der Privilegierung von Investitionen

Die Finanzierungsrechnung ist eine ideale Grundlage für die politische Prioritätenbildung, weil alle geplanten Aktivitäten in einer Rechnung zusammengefasst werden. Der stabile Verlauf der Investitionsausgaben (vgl. Ziff. 5.2.1) ist ein Hinweis darauf, dass die Schuldenbremse auf Basis der Finanzierungsrechnung disziplinierend auf das Investitionsverhalten wirkt. In der Erfolgsrechnung würde diese disziplinierende Wirkung wegfallen. Da sich höhere Investitionsausgaben in der Erfolgsrechnung nur im Umfang der Abschreibungen und Wertberichtigungen sowie des teilweise höheren Betriebsaufwands niederschlagen, würden Investitionen gegenüber Konsum-

ausgaben von der Schuldenbremse privilegiert. Dies betrifft in erster Linie Eigeninvestitionen (insb. Nationalstrassen und Liegenschaften), denn Investitionsbeiträge werden im Jahr der Auszahlung voll wertberichtigt.

Damit verbunden wäre ein Fehlanreiz für die politischen Entscheidungsträger, die Eigeninvestitionen gegenüber anderen Ausgaben zu bevorzugen, da sich ihre tatsächlichen Kosten erst in den Folgejahren (nach der Legislatur) niederschlagen, der politische Nutzen aber sofort anfallen würde. Daraus resultierende zusätzliche Ausgaben würden sich negativ auf die Schuldenentwicklung auswirken und zu einer Einschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums in der Zukunft führen. Eine Schuldenbremse in der Erfolgssicht würde eine Lösung für diesen Fehlanreiz voraussetzen. Eine zusätzliche Regel würde aber die Komplexität des Regelwerks weiter erhöhen.

Zusammenspiel von Erfolgsrechnung und Haushaltsregeln in den Kantonen

Die Rechnungslegung der Kantone erfolgt in der Erfolgssicht; eine Finanzierungsrechnung wird nicht geführt. Daneben umfasst das harmonisierte Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM 2) auch eine Bilanz und eine Investitionsrechnung. Im Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG), das von der Finanzdirektorenkonferenz am 25. Januar 2008 als Empfehlung verabschiedet wurde, werden der *Haushaltsausgleich* und die *Schuldenbegrenzung* geregelt:

- Zum einen soll das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein, das heisst, über einen Konjunkturzyklus betrachtet soll am Anfang und Ende der Periode das Eigenkapital denselben Bestand aufweisen.
- Zusätzlich ist die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit zu begrenzen. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen soll im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 Prozent beträgt. Bei einem Selbstfinanzierungsgrad von über 100 Prozent können Schulden abgebaut werden, ein darunter liegender Wert führt zur Neuverschuldung.

Das MFHG dient den Kantonen als Orientierungspunkt. In der Umsetzung von Haushaltsregeln können sie aber eigenen Bedürfnissen Rechnung tragen. Beinahe alle Kantone verwenden eine *Fiskalregel, die beim Saldo der Erfolgsrechnung* ansetzt. Einzelne Kantone gehen dabei nicht über eine allgemeine Formulierung hinaus, die den mittelfristigen Haushaltsausgleich fordert. Andere verlangen dagegen die Einhaltung bestimmter Defizit-Obergrenzen oder gar den jährlichen Haushaltsausgleich. Eine explizite Berücksichtigung der Konjunkturlage, wie sie in der Schuldenbremse des Bundes umgesetzt ist, kennen die Kantone nicht. Die Vorgabe des mittelfristigen Ausgleichs erlaubt aber die Berücksichtigung von konjunkturellen Schwankungen. In verschiedenen Kantonen sind zudem Ausnahmeklauseln vorgesehen, welche eine Regelverletzung ermöglichen (z.B. konjunkturelle Einbrüche, Naturkatastrophen).

Weniger verbreitet sind Regeln, die eine *Begrenzung der Neuverschuldung aus der Investitionstätigkeit* vorsehen. Etwa ein Drittel der Kantone kennt Schwellenwerte für den Selbstfinanzierungsgrad. Sie liegen je nach Kanton zwischen 70 und 100 Prozent und müssen entweder jährlich oder über eine mittlere Frist eingehalten werden. Deren Pflicht zur Einhaltung kann an Bedingungen geknüpft sein. Eine Vorschrift, die einen direkten Bezug zum Schuldenstand herstellt, kennen nur die wenigsten Kantone. Als Bezugsgrössen dienen der Steuerertrag oder das Bruttoinlandprodukt. Wie bei den Regeln zum Haushaltsausgleich gibt es auch hier Ausnahmeklauseln, dank denen ein Überschreiten der Grenzwerte möglich ist.

Allfällige Verfassungsänderung

Nach dem Wortlaut der Verfassung (Art. 126 Abs. 2–4 BV) basiert die Schuldenbremse auf den Ausgaben und Einnahmen, setzt also bei der Finanzierungsrechnung (früher Finanzrechnung) an. Auch in der Botschaft zur Schuldenbremse wurde die Ausrichtung an der Erfolgsrechnung ausführlich diskutiert und verworfen.⁴⁶ Eine Neuausrichtung der Schuldenbremse an der Erfolgsrechnung auf Basis einer einfachen Gesetzesänderung würde deshalb sowohl vom klaren Wortlaut der Bundesverfassung als auch von den in diesem Punkt schlüssigen Materialien abweichen. Schon aus diesen beiden Gründen könnte ein Wechsel auf die Erfolgsrechnung in Frage gestellt werden.

Sollte mit der Neuausrichtung auch die signifikante Lockerung der Schuldenbremse verbunden sein, so wäre diese durch die Bundesverfassung nicht mehr gedeckt. Die oben stehenden Ausführungen zu den Investitionen zeigen, dass dies bei einer Schuldenbremse auf Basis der Erfolgsrechnung der Fall wäre. Denn ohne eine zusätzliche Regelung der Investitionsausgaben würde der Wechsel zu einer spürbaren Lockerung der Vorgaben führen.

Fazit

Trotz gewissen Vorteilen (periodengerechte Verbuchung, Vereinfachung der Rechnungslegung durch den Verzicht auf die Finanzierungsrechnung) überwiegen bei der Umstellung auf eine Schuldenbremse in der Erfolgssicht die Nachteile. Mit dem Wechsel würde die Zielgrösse der Schuldenbremse geändert (Eigenkapital anstatt Bruttoschulden), was zu einer tendenziellen Lockerung der Schuldenbremse führt. Im Unterschied zur Finanzierungsrechnung führt die Erfolgsrechnung definitionsgemäss nicht alle bewilligten Ausgaben auf: Die Investitionsausgaben des Bundes werden in der Erfolgsrechnung nur im Rahmen der Abschreibungen widergespiegelt. Eine Schuldenbremse in der Erfolgssicht würde eine Lösung für den daraus entstehenden Fehlanreiz zusätzlicher Investitionsspitzen voraussetzen. Dadurch würde die Komplexität der Schuldenbremse steigen. Zugleich wäre eine Verfassungsänderung kaum zu vermeiden, denn der Verfassungsauftrag bezieht sich auf die Finanzierungsrechnung und verlangt vom Bund, dass er seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält.

5.2.3 Einbezug der Sonderrechnungen

Die Schuldenbremse deckt nicht die gesamten Bundesausgaben ab. Die Ausgaben der Sonderrechnungen sind davon ausgenommen. Ein Einbezug der Sonderrechnungen könnte zwar die Transparenz der Rechnungslegung noch erhöhen, doch überwiegen die Nachteile einer Integration, weil beide möglichen Wege (eine Zusammenführung in der Erfolgssicht oder in der Finanzierungssicht) zu Problemen im Umgang mit Investitionen respektive Investitionsspitzen führen.

Fragestellung

Sonderrechnungen sind Rechnungen von Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung und solche von (rechtlich unselbständigen) Fonds, die jeweils von der Bundesversammlung

⁴⁶ BBl 2000 4653, Ziffer 1.6.1 (Welche Steuerungsgrösse?)

zu genehmigen sind (Art. 5 Bst. b FHG). Sie werden für den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds), den Infrastrukturfonds (IF), den ETH-Bereich und die Eidg. Alkoholverwaltung⁴⁷ geführt.

Die Sonderrechnungen unterliegen nicht der Schuldenbremse, weil sich diese nur auf den Bundeshaushalt bezieht.⁴⁸ Das Postulat Fischer Roland (12.3552) verlangt demgegenüber, den Einbezug der Sonderrechnungen auf der Basis einer Konsolidierung zu prüfen. Die Sonderrechnungen würden die Transparenz der Rechnungslegung beeinträchtigen, weil heute kaum festgestellt werden könne, wie hoch die gesamten Investitionsausgaben des Bundes sind. Zudem werde der Rechnungssaldo des Bundes nicht richtig wiedergegeben.

Das Postulat Fischer verfolgt bezüglich Sonderrechnungen zwei Anliegen. Einerseits gälte es die *Transparenz der Rechnungslegung* zu erhöhen, indem die gesamten Investitionsausgaben des Bundes ausgewiesen werden. Andererseits könne mit dem Einbezug der Sonderrechnungen die *Wirksamkeit der Schuldenbremse* verbessert werden.

Transparenz der Rechnungslegung

Die Finanzstatistik des Bundes schafft mit der Finanzierungsrechnung des Teilssektors Bund einen Überblick über die Investitionseinnahmen und -ausgaben des Bundes (Bundesrechnung inkl. Sonderrechnungen) und zeigt auch den entsprechenden Saldo.⁴⁹

Die Staatsrechnung des Bundes umfasst die Bundesrechnung sowie die Sonderrechnungen (Art. 5 FHG), wobei die Sonderrechnungen separat dargestellt und nicht mit der Bundesrechnung konsolidiert werden. Innerhalb der Bundesrechnung wird jedoch bei den Investitionen⁵⁰ und beim Aufgabengebiet Verkehr⁵¹, welches stark mit den beiden Verkehrs-Fonds zusammenhängt, eine konsolidierte Sicht im Sinn einer Zusatzinformation gezeigt. Ein weiterer Ausbau der Berichterstattung zur Investitionsentwicklung ist geplant (vgl. dazu Ziff. 5.2.1), wobei dies losgelöst von einer Integration der Sonderrechnungen in den Geltungsbereich der Schuldenbremse erfolgen kann.

Wirksamkeit der Schuldenbremse

Der Einbezug der Sonderrechnungen setzt eine Konsolidierung voraus, das heisst eine Zusammenführung der einzelnen Rechnungen unter Elimination der sogenannten Innenbeziehungen⁵². Dies kann nach zwei unterschiedlichen Sichtweisen erfolgen:

- **Konsolidierung in der *Erfolgssicht*:** Dies entspräche dem Vorgehen, wie es auch bei der konsolidierten Rechnung des Bundes gewählt wurde. Bei einer Schuldenbremse, welche

⁴⁷ Die Eidg. Alkoholverwaltung, für die ebenfalls eine Sonderrechnung geführt wird, soll in den nächsten Jahren in die Eidg. Zollverwaltung integriert werden und wird daher hier nicht näher behandelt.

⁴⁸ Die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts gemäss FHG (3. Kapitel), mit der Schuldenbremse im Zentrum, schliesst die Sonderrechnungen nicht ein.

⁴⁹ Siehe <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/index.php>

⁵⁰ Siehe Staatsrechnung 2012, Band 1, Ziffer 25 (Investitionsrechnung)

⁵¹ Siehe zum Beispiel Voranschlag 2014, Band 3, Ziffer 23 (Verkehr)

⁵² Beispielsweise die Elimination eines Transfers von der Bundes- an die Sonderrechnung und stattdessen Berücksichtigung der – nach aussen wirksamen – Ausgaben, welche zulasten der Sonderrechnung gehen.

auf der Grundlage der Erfolgsrechnung beruht, überwiegen jedoch die Nachteile (siehe Ziff. 5.2.2). Das Hauptproblem wäre gerade die Steuerung der Investitionen, welche nur mit (unscharfen und komplizierten) Zusatzregeln überhaupt denkbar wäre. Der Einbezug der investitionsbezogenen Sonderrechnungen (den Verkehrs-Fonds) würde diese Problematik verschärfen.

- Konsolidierung in der *Finanzierungssicht*: Was mit der Auslagerung der Investitionen in die Sonderrechnungen erreicht wurde (FinöV-Fonds und IF), würde durch eine Wiedereingliederung sogleich wieder zum schwerwiegenden Problem. Da auch die Ausgaben der Sonderrechnungen der Schuldenbremse unterständen, wäre der Umgang mit Investitionsspitzen massiv erschwert.

Etwas anders stellt sich die Lage dar bei Fonds, die für den «Dauerbetrieb» geschaffen werden und nicht primär Investitionsspitzen abfedern sollen, sondern (i) eine gesicherte Finanzierung der Investitionstätigkeit bezwecken und (ii) eine Konkurrenz von Neuinvestitionen einerseits und Ersatzinvestitionen und Unterhalt andererseits verhindern sollen. Dies betrifft den bereits vom Parlament beschlossenen Bahninfrastrukturfonds (BIF) und den vom Bundesrat vorgeschlagenen analogen Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF). Solange diese Fonds – über zweckgebundene Einnahmen oder zusätzliche Einlagen – vollständig über den Bundeshaushalt finanziert werden, unterliegt ihre Finanzierung auch der Schuldenbremse. Aus diesem Grund drängt sich für solche Fonds keine direkte Unterstellung unter die Schuldenbremse auf. Zudem können sich die Fonds, mit Ausnahme des FinöV-Fonds, nicht verschulden.

Gleichwohl sei angefügt, dass die geltende Verfassungsbestimmung ermöglichen würde, den Geltungsbereich der Schuldenbremse auf die Sonderrechnungen auszudehnen, da der Verfassungstext die «Staatsrechnung» nennt (Art. 126 Abs. 4 BV); diese aber schliesst – nebst der Bundesrechnung (zentrale Bundesverwaltung) – die Sonderrechnungen ein.

Fazit

Ein direkter Einbezug der Sonderrechnungen in den Geltungsbereich der Schuldenbremse könnte zwar die Transparenz der Rechnungslegung verbessern. Diese Transparenz kann aber auch durch eine konsolidierte Darstellung der Investitionsentwicklung im Budget und in der Rechnung respektive in der Finanzstatistik (Teilsektor Bund) erreicht werden.

Weit schwerer wiegen die Nachteile: Eine Konsolidierung in der Erfolgssicht setzt auch bei der Schuldenbremse einen Wechsel zur Erfolgssicht voraus, was mit dem Verlust einer ganzheitlichen Sicht auf die geplanten Tätigkeiten und entsprechenden Anreizproblemen verbunden ist (vgl. Ziff. 5.2.2).

Wird in der Finanzierungssicht konsolidiert, so fällt die mit den Sonderrechnungen gefundene Lösung für Investitionsspitzen wieder weg. Im Übrigen unterstehen die Sonderrechnungen heute – und auch für die absehbaren Fondslösungen der näheren Zukunft – indirekt der Schuldenbremse, weil ihre Alimentierung über den Bundeshaushalt erfolgt. Unter der Bedingung, dass sich die Fonds nicht verschulden können oder die Rückzahlung der Tresoreriedarlehen gesichert ist (vgl. Ziff. 5.3.4), ist damit die Wirksamkeit der Schuldenbremse gewährleistet. Aus die-

sen Gründen ist ein Einbezug der Sonderrechnungen aus der Sicht des Bundesrates nicht empfehlenswert.

5.2.4 Anwendung der Schuldenbremse auf bestimmte Aufgabengebiete

Den Ausgabenplafond auf die Aufgabengebiete zu verteilen, erweist sich als nicht zielführend und wäre mit erheblichen Nachteilen verbunden. Der bisherige Ansatz des Bundesrates, nämlich Zielwachstumsraten für Aufgabengebiete zu formulieren, wird dem Anliegen, unerwünschte Verdrängungen im Bundeshaushalt zu verhindern, besser gerecht.

Fragestellung

Das dem Bericht zugrunde liegende Postulat Graber Jean-Pierre (10.4022) regt an, die Schuldenbremse auch auf spezifische Aufgabengebiete anzuwenden. Hintergrund ist die Vermutung, dass unter der Schuldenbremse insbesondere Investitionen durch rasch wachsende Aufgabengebiete verdrängt werden können.

Analyse und Diskussion

Zur Umsetzung einer «sektoriellen» Schuldenbremse müsste der Ausgabenplafond auf die einzelnen Aufgabengebiete oder zumindest auf die in diesem Zusammenhang relevanten Gebiete aufgeteilt werden, mit einem Restplafond für die verbleibenden Gebiete. Das käme einer Zweckbindung von Einnahmen nahe, wie sie beispielsweise mit der Spezialfinanzierung Strassenverkehr bereits heute existiert. Solche Zweckbindungen haben aus finanzpolitischer Sicht die unerwünschte Wirkung, dass sie die Flexibilität im Haushalt einschränken. Die Hauptschwierigkeit bei Zweckbindungen – und analog dazu bei sektoriellen Ausgabenplafonds – ist ihre Starrheit: Sie sind politisch schwierig an neue Gegebenheiten anzupassen, und sie erschweren es, bei einer finanziellen Schieflage kurzfristig einzugreifen. Sie können zudem ineffizient sein, weil das Ausgabeniveau in den betroffenen Aufgabengebieten von früheren Beschlüssen statt vom effektiven Bedarf abhängig gemacht wird.

Schliesslich würde das Problem der Budgetstruktur (mögliche Verdrängung bestimmter Aufgaben) mit einer Aufteilung des Gesamtausgabenplafonds auf die Aufgabengebiete höchstens partiell gelöst. Verdrängungseffekte können auch innerhalb eines Aufgabengebiets auftreten, so zum Beispiel bei den Nationalstrassen oder bei der Eisenbahninfrastruktur. In solchen Aufgabengebieten würde eine sektorielle Anwendung der Schuldenbremse das Problem nicht lösen, sondern nur von der Stufe des Gesamthaushalts auf jene des Aufgabengebiets verschieben. Darunter litte letztlich auch die Transparenz im Bundeshaushalt, weil die Gesamtsicht auf den Haushalt verdrängt wird.

Der vorgeschlagene Ansatz kann die Budgetstruktur in Bezug auf die Investitionen auch aus einem anderen Grund nur bedingt beeinflussen: Die Zuweisung von Mitteln an Aufgabengebiete stellt noch nicht sicher, dass tatsächlich Investitionen (d.h. Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen) und nicht laufende Ausgaben beispielsweise für den Betrieb getätigt werden. Gerade im

Verkehrsbereich ist die Mittelkonkurrenz zwischen Investitionen und Betriebsausgaben von grosser Bedeutung.

Fazit

Der Bundesrat hat im Hinblick auf eine volkswirtschaftlich gesunde Budgetstruktur einen anderen Lösungsansatz gefunden. Er hat im Rahmen der Aufgabenüberprüfung Zielwachstumsraten für die Ausgaben nach Aufgabengebieten festgelegt, die sich über die Periode 2008 bis 2015 erstrecken. Im Rahmen der Legislaturplanung 2011–2015 hat er sich zum Ziel gesetzt, künftig vor jeder Legislaturperiode ein solches Prioritätenprofil für die folgenden acht Jahre zu erstellen. Dies bedingt, dass sich der Bundesrat einerseits vorgängig mit den finanzpolitischen Perspektiven der nächsten Dekade auseinandersetzt. Andererseits muss er auf der technischen Ebene den Ausgabenbedarf frühzeitig ermitteln und auf der politischen Ebene Prioritäten festsetzen.

Dieser über die übliche Finanzplanung hinausgehende Betrachtungszeitraum soll es ermöglichen, allfällige negative Entwicklungen (z.B. übermässiges Wachstum bestimmter Aufgabengebiete oder unerwünschte Verdrängungseffekte) rechtzeitig zu erkennen und gegebenenfalls Massnahmen zu ergreifen. In Zukunft wird der Bundesrat die entsprechenden Szenarien und seine ausgabenpolitischen Prioritäten im Legislaturfinanzplan veröffentlichen. Dadurch erhält auch das Parlament die Möglichkeit, mittels Planungs- oder Grundsatzbeschlüssen auf die ausgabenpolitischen Prioritäten einzuwirken. Dieses Instrumentarium ist zielgerichtet und reicht aus, um eine gesunde Haushaltsstruktur zu gewährleisten, zumal Verdrängungseffekte in der Regel weder kurzfristig noch überraschend eintreten.

5.3 Umsetzung der Schuldenbremse

5.3.1 Bedeutung der Einnahmen

Die Einnahmen spielen bei der Schuldenbremse eine zentrale Rolle, weil sie – bereinigt um die konjunkturellen Einflüsse – den Ausgabenplafond bestimmen. Voraussetzungen für diese Rolle sind verlässliche Einnamenschätzungen und ein enger Zusammenhang zwischen der BIP-Entwicklung und jener der Einnahmen. Beides ist erfüllt, wie statistische Analysen zeigen.

Fragestellung

Die Ausgaben des Bundes richten sich seit Einführung der Schuldenbremse nach den konjunkturell bereinigten Einnahmen des entsprechenden Jahres. Zusammen mit den Konjunkturprognosen sind die Einnamenschätzungen somit zentral für die ausgabenseitigen Vorgaben. Gemäss dem Konzept der Schuldenbremse sollten sich die Gutschriften und Belastungen aus Prognosefehlern im Ausgleichskonto die Waage halten. Dies setzt voraus, dass die budgetierten Einnahmen auf einer verlässlichen Einnamenschätzung basieren und weder systematisch zu hoch noch zu tief ausfallen. Mit anderen Worten sollten sich die Prognosefehler im Zeitablauf kompensieren.

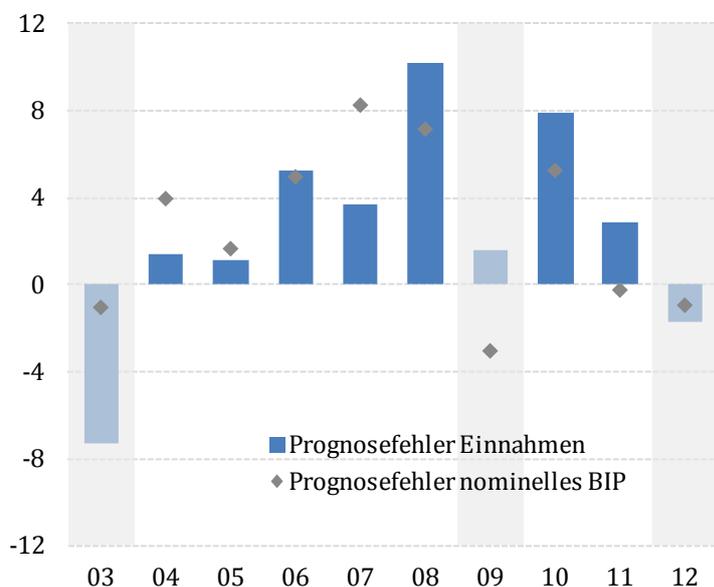
Die Ausgabenregel der Schuldenbremse impliziert, dass sich die Bundeseinnahmen im Durchschnitt proportional zum Bruttoinlandprodukt entwickeln (vgl. Box). Für die Bereinigung der Einnahmen um konjunkturelle Einflüsse wird der Konjunkturfaktor direkt auf die Einnahmen angewendet. Damit verbunden ist die zu überprüfende Annahme, dass sich die Einnahmen im gleichen Ausmass wie das BIP entwickeln (kurzfristige BIP-Elastizität der Einnahmen von eins).

Analyse der Prognosefehler

Abbildung 18 zeigt die Prognosefehler der ordentlichen Einnahmen seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003. Die Prognosefehler sind in Prozent des Voranschlagswertes ausgedrückt, um einen Vergleich über die Zeit zu ermöglichen. Ein positiver Prognosefehler bedeutet, dass die effektiven Einnahmen den Budgetwert übertroffen haben (Abweichung nach oben). Ein negativer Fehler entspricht demnach einer Überschätzung (Abweichung nach unten). Im Jahr 2003 findet sich – mit einem negativen Prognosefehler von 7,3 Prozent – die grösste Überschätzung der ordentlichen Einnahmen. Die grösste positive Abweichung, also eine Unterschätzung im Budget, ergab sich mit 10,2 Prozent im Jahr 2008.

Die Prognosefehler der Einnahmen weisen ein konjunkturelles Muster auf: In einer Wachstumschwäche oder Rezession (grau hinterlegt in der Abbildung 18) sind sie negativ (2003, 2012) oder – so im Jahr 2009 – deutlich geringer als in den Jahren des Aufschwungs davor und danach. In konjunkturell günstigeren Zeiten hingegen sind die Prognosefehler im betrachteten Zeitraum fast durchwegs positiv.

Abbildung 18: Prognosefehler der ordentlichen Einnahmen (in % des Budgetwertes; Jahre mit Wachstumsschwäche oder Rezession grau hinterlegt)



Eine Prognose ist erwartungstreu, wenn die Einnahmen im Voranschlag weder *systematisch* über- noch unterschätzt werden. Für den Zeitraum zwischen dem Jahren 2003 und 2012 zeigen die Ergebnisse (mittels Regression der Prognosefehler auf eine Konstante), dass der durchschnittliche Prognosefehler bei +2,5 Prozent liegt. Allerdings ist dieser Wert statistisch nicht signifikant: Die jährlichen Schwankungen der Einnahmen respektive die daraus folgenden Prognosefehler sind zu gross, um den Einfluss zufälliger Elemente ausschliessen zu können. Dasselbe Bild zeigt sich für andere oder auch längere Beobachtungszeiträume.

Da ein durchschnittlicher Prognosefehler von Null anzustreben ist, bestand bei den Einnahmenschätzungen Verbesserungspotenzial. Deshalb wurden im Hinblick auf das Budget 2012 die Schätzmethode für die Verrechnungssteuer und die nichtfiskalischen Einnahmen angepasst.

In Abbildung 18 sind ebenfalls die Fehler bei der Prognose des nominalen Bruttoinlandsproduktes abgetragen (BIP; graue Vierecke). Dieser berechnet sich als prozentuale Differenz zwischen dem zum Zeitpunkt der Budgetierung erwarteten nominalen BIP (Niveau in Mrd.) und dem tatsächlich realisierten nominalen BIP. Hier zeigt sich, wie stark die Güte der Einnahmenschätzungen von den Wirtschaftsprognosen abhängt. Dies lässt sich auch statistisch mit einem Korrelationskoeffizienten zwischen den beiden Reihen von 0,69 erfassen. Das davon abgeleitete Bestimmtheitsmass (Quadrat des Koeffizienten) zeigt, dass der BIP-Prognosefehler zwischen 2003 und 2012 rund die Hälfte der Varianz des Einnahmenschätzfehlers erklärt.

Die kurzfristige Einnahmenentwicklung

Nebst der Prognosequalität (Erwartungstreue der Prognosen) spielt das konjunkturelle Verhalten der Bundeseinnahmen in der Konzeption der Schuldenbremse eine zentrale Rolle. Die Einnahmen des Bundes reagieren kurzfristig proportional auf Änderungen des Bruttoinlandsproduktes. Dies haben verschiedene Voranalysen bereits in der Projektphase der Schuldenbremse

gezeigt. Dementsprechend wurde die Formel zur Ausgabenregel der Schuldenbremse konzipiert: Die Einnahmen dürfen im Umfang der Produktionslücke (in %) von den Ausgaben abweichen. Mit anderen Worten gilt die implizite Annahme einer *kurzfristigen* BIP-Elastizität der Einnahmen von eins (für Grundlagen zur Elastizität siehe Anhang 4). Die Elastizität der Einnahmen hängt stark vom Steuersystem ab und kann sich infolge von Tarifierpassungen oder sonstigen Steuerreformen ändern. Sollte sich die tatsächliche BIP-Elastizität der Einnahmen verändern und dadurch von eins abweichen, hätte dies unter der gegenwärtigen Ausgestaltung der Schuldenbremse unerwünschte Folgen für deren Konjunkturereagibilität. So würde bei einer BIP-Elastizität grösser als eins etwa der konjunkturbedingte Rückgang der Einnahmen unterschätzt, und der Bund wäre zu prozyklischen Einsparungen in einer Rezession gezwungen.

Aktuelle Analysen zeigen, dass sich die kurzfristige Einnahmenelastizität seit Einführung der Schuldenbremse nicht wesentlich verändert hat. Sie liegt gemäss Untersuchungen für die bereinigten Einnahmen leicht über eins (1,06; Details zur Schätzung siehe Anhang 4).

Die Schuldenbremse und die BIP-Elastizität der Einnahmen

Die Anwendung der Schuldenbremse setzt voraus, dass die Einnahmen des Bundes in eine strukturelle und eine konjunkturelle Komponente unterteilt werden. Gemäss der Grundregel richten sich die zulässigen Ausgaben nach den strukturellen Einnahmen (vgl. Ziff. 2.3). Letztere werden mit Hilfe des Konjunkturfaktors (Verhältnis des realen Trend-BIP zum realen BIP) ermittelt, welcher ein Mass für die Produktionslücke bzw. die konjunkturelle Auslastung ist. Die Grundregel unterstellt, dass sich die Einnahmen proportional zum Konjunkturfaktor entwickeln. Mit anderen Worten fusst das Konzept der Schuldenbremse auf einer Elastizität der Einnahmen von eins, und zwar in Bezug auf die Produktionslücke. Eine empirische Schätzung dieser Elastizität gestaltet sich allerdings schwierig, weil die Produktionslücke nicht direkt beobachtet werden kann. Die Ergebnisse hängen daher stark von der verwendeten Methode zur Schätzung der Produktionslücke ab.

Unter gewissen Annahmen kann aber gezeigt werden, dass die Schuldenbremse ebenfalls eine proportionale Entwicklung der Einnahmen in Bezug auf das BIP impliziert. Dies ist dann der Fall, wenn sowohl das Trend-BIP wie auch die Trend-Einnahmen nicht von kurzfristigen BIP-Schwankungen beeinflusst werden. Im Gegensatz zur Elastizität der Einnahmen in Bezug auf die Produktionslücke wurde der Zusammenhang zwischen den Einnahmen und dem BIP bereits mehrfach untersucht.

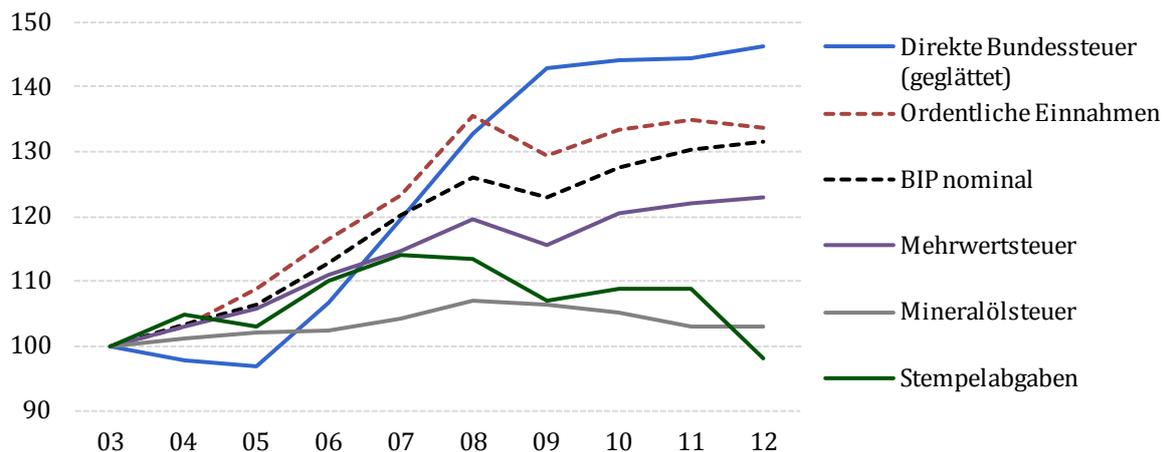
Die langfristige Einnahmenentwicklung

Während die kurzfristige Elastizität misst, wie die Einnahmen auf konjunkturelle Schwankungen reagieren, gibt die *langfristige* BIP-Elastizität an, in welchem Ausmass die Einnahmen im Trend, das heisst *konjunkturunabhängig*, von der Entwicklung des Bruttoinlandprodukts abhängen. Die langfristige BIP-Elastizität der Einnahmen spielt bezüglich einer passiv-antizyklischen Finanzpolitik eine untergeordnete Rolle. Sie ist aber mit Blick auf die Stabilisierung der Ausgabenquote – ein erklärtes Ziel des Bundesrates – von Bedeutung, weil diese voraussetzt, dass die langfristige BIP-Elastizität der Einnahmen eins beträgt.

Untersuchungen zeigen eine langfristige Elastizität, welche nahe bei eins liegt (1,04 für die ordentlichen Einnahmen, unbereinigt; Details zur Schätzung siehe Anhang 4). Angesichts der sehr heterogenen Zusammensetzung der Einnahmen dürfte der Grund für die proportionale Entwicklung des Einnahmentotals im politischen Willen liegen, die Steuerquote stabil zu halten.

Im betrachteten Zeitraum seit der Einführung der Schuldenbremse weist die direkte Bundessteuer die stärkste Dynamik auf (ca. 50 % stärker als die BIP-Entwicklung; vgl. Abbildung 19), wobei hier auch sämtliche Steuerreformen enthalten sind, die das Wachstum ab 2010 stark abschwächten. Die Mehrwertsteuer entwickelt sich in etwa gemäss der BIP-Entwicklung, während die Mineralölsteuer kaum wächst. Die Stempelabgabe hängt stark von der Wirtschafts- und Börsenentwicklung ab.

Abbildung 19: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen im Vergleich (indexiert: 2003=100; MWST und Stempelabgabe um Sonderfaktoren bereinigt)



Die direkte Bundessteuer weist (unter Ausschluss der Reformen) eine langfristige Einnahmelenastizität in der Grössenordnung von zwei auf, das heisst die Einnahmen wachsen im Durchschnitt doppelt so schnell wie das nominale BIP. Die Ursachen sind nicht einfach zu bestimmen. Ein wichtiger Grund dürfte im Strukturwandel des Arbeitsmarktes liegen: Nebst dem realen Lohnwachstum ergibt sich auch eine Tendenz zu höher bezahlten Tätigkeiten. Beides führt zu einer andauernden Verschiebung in höhere Progressionsstufen. Ein Teil des überproportionalen Einnahmestiegs wird dazu verwendet, Steuerreformen vorzunehmen und dadurch die progressionsbedingte Mehrbelastung zu mildern. Im Weiteren basiert der starke Einnahmestuwachs bei der direkten Bundessteuer in den letzten 10 Jahren auch auf einer starken Zuwanderung von natürlichen wie auch juristischen Personen.

Die Einnahmenentwicklung bei der direkten Bundessteuer und ihr immer grösseres Gewicht im Haushalt (Ende 2012 knapp 30 %) sind von zentraler Bedeutung für den Bundeshaushalt; denn sie finanzieren die verhaltene bis rückläufige Einnahmenentwicklung bei anderen Einnahmen, so bei der Mineralölsteuer und der Stempelabgabe. Starke, kaum vorhersehbare Veränderungen können nicht ausgeschlossen werden, wie der steile Anstieg der Jahre 2006–2009 zeigt.

Fazit

Im Durchschnitt wurden die Einnahmen während der letzten 10 Jahre im Budget unterschätzt, wobei die Hauptursache dafür, insbesondere dank der neuen Schätzmethode für die Verrechnungssteuer, überwunden sein dürfte. Statistisch gesehen sind die Abweichungen nicht signifikant, die Einnahmensätzungen sind also unverzerrt. Auch der enge Zusammenhang zwischen

der BIP- und der Einnahmenentwicklung wird durch empirische Analysen bestätigt: Die konjunkturell bedingten Einnahmenschwankungen (in %) gehen nicht über die Veränderung des nominellen BIP hinaus. Damit bildet der Konjunkturfaktor eine geeignete Grösse, um die konjunkturell bedingte Fluktuation der Einnahmen aufzufangen. Langfristig liegen in der sehr unterschiedlichen Dynamik der einzelnen Einnahmen auch Risiken, so insbesondere bei der direkten Bundessteuer, deren Bedeutung laufend zunimmt.

5.3.2 Berechnung des Konjunkturfaktors

Der Konjunkturfaktor bildet die konjunkturellen Auswirkungen des BIP auf die Einnahmen ab. Das verwendete Filterverfahren hat sich bewährt. Schwierigkeiten könnten sich bei einer längeren konjunkturellen Schwächeperiode ergeben, weil diese mit dem verwendeten Verfahren als strukturell interpretiert wird. Die Schuldenbremse ermöglicht jedoch in solchen Zeiten mit ausserordentlichen Ausgaben die Konjunktur zu stützen. Am Konjunkturfaktor auf realer Basis, wie er heute verwendet wird, soll festgehalten werden.

Fragestellung

Der Konjunkturfaktor (k-Faktor) ist ein Mass für die konjunkturelle Auslastung der Wirtschaft. Die Abweichung von der Normalauslastung (Output- oder Produktionslücke) wird mit Hilfe des Trend-BIP berechnet. Dieses wird mit einem statistischen Filterverfahren bestimmt, wobei grundsätzlich auch andere Methoden zur Verfügung stünden.

Vor diesem Hintergrund stellt das Postulat Graber Jean-Pierre (10.4022) die Frage nach der Zweckmässigkeit der Methode zur Bestimmung des k-Faktors. Weiter kann – wie bei den Einnahmen (vgl. Ziff. 5.3.1) – untersucht werden, ob systematische Prognosefehler vermieden werden konnten. Andernfalls läge der Ausgabenplafond gemäss Schuldenbremse zu hoch oder zu tief. Schliesslich kann die Frage gestellt werden, ob es im Rückblick richtig war, die Berechnung auf der Basis von realen anstatt nominalen Grössen vorzunehmen, beziehungsweise ob das zyklische Verhalten des nominellen BIP anders als jenes des realen BIP ist.

Schätzverfahren für das Trend-BIP

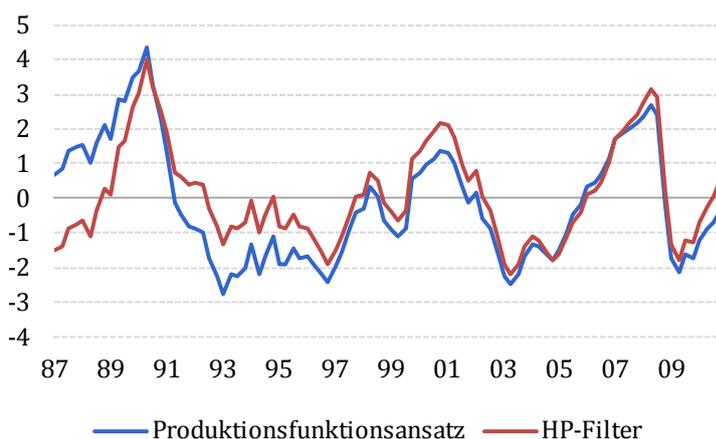
Der k-Faktor bestimmt, welcher Anteil der Einnahmen durch die Konjunktur bestimmt ist und daher, zum Zweck der Ausgabenglättung, für die Bestimmung der höchstzulässigen Ausgaben nicht zu berücksichtigen ist. Das Gesetz definiert ihn als Verhältnis von Trend-BIP zum effektiven BIP (beides real). Das Trend-BIP ist eine Approximation des Potenzial-BIP, das heisst der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei Normalauslastung der Produktionsfaktoren, und soll die Entwicklung des BIP frei von konjunkturellen Einflüssen anzeigen. Zu seiner Berechnung gibt es *statistische Verfahren*, welche die Zeitreihe des BIP in eine Trend-Komponente und eine zyklische Komponente teilen.

Anstelle einer Approximation durch das Trend-BIP kann das Potenzial-BIP auch direkt mit Hilfe einer *Produktionsfunktion* geschätzt werden. Dabei sind zusätzliche Annahmen bezüglich der Entwicklung des Arbeitsmarktes und des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks notwendig. Zu-

sätzlich müssen auch Annahmen bezüglich der Entwicklung der totalen Faktorproduktivität getroffen werden. Die Methode der Produktionsfunktion ermöglicht eine umfassendere Berücksichtigung von Entwicklungen auf den Arbeits- und Finanzmärkten als eine rein statistische Methode, da sie auf einer grösseren Anzahl von ökonomischen Annahmen und auch Prognosen beruht.

Die nachfolgende Abbildung 20 zeigt die Ergebnisse der beschriebenen Verfahren für die Berechnung des Trend-BIP auf Quartalsbasis. Beide Verfahren werden von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) verwendet,⁵³ wobei das statistische Verfahren auf der Filtermethode von Hodrick und Prescott (HP-Filter) beruht. Die Ergebnisse sind vergleichbar mit denjenigen des modifizierten HP-Filters (mHP-Filter; vgl. Ziff. 3.5), der – auf Jahresbasis berechnet – für die Schuldenbremse verwendet wird. Um die Unterschiede zwischen den beiden Methoden besser zu veranschaulichen, sind jeweils die prozentualen Differenzen zwischen dem effektiven BIP und dem ermittelten Trend- respektive Potenzial-BIP abgebildet (sogenannte Produktionslücke).

Abbildung 20: Verfahren für die Schätzung der Produktionslücke im Vergleich (Produktionslücke in %)



Quelle: SNB

Die Resultate zeigen, dass sich die mit dem HP-Filter und dem Produktionsfunktionsansatz berechnete Produktionslücke – und das damit verbundene Trend- oder Potenzial-BIP – längerfristig ähnlich entwickeln. In einzelnen Jahren oder Konjunkturphasen können die Unterschiede jedoch relativ stark ins Gewicht fallen. Auffallend ist dies insbesondere in den 90er Jahren. Gemäss Produktionsfunktionsansatz waren die volkswirtschaftlichen Kapazitäten zwischen den Jahren 1991 und 1998 permanent unterausgelastet. Dies steht im Einklang mit der langwierigen und nur schleppenden Erholung der Schweizer Wirtschaft nach der tiefen Immobilienkrise am Anfang der 90er Jahre. Das HP-Filterverfahren hingegen signalisiert erst fünf Quartale später eine negative Produktionslücke, die zudem bereits nach rund zwei Jahren vorübergehend bereits wieder geschlossen ist.

⁵³ Vgl. Rudolf, B. und M. Zurlinden (2011), Potenzialoutput und Outputlücke aus geldpolitischer Sicht; in: Die Volkswirtschaft 6/2011

Dieses Phänomen ist bekannt und ein Hauptunterschied der beiden Verfahren. Während das HP-Filterverfahren anhaltende Entwicklungen als strukturell interpretiert, kann mit der Produktionsfunktionsmethode auch eine länger anhaltende Wachstumsschwäche als konjunkturelle – und damit temporäre – Unterauslastung der Produktionskapazitäten gedeutet werden.

Übertragen auf die Schuldenbremse wäre in den 90er Jahren somit eine Finanzpolitik, die sich am Trend-BIP gemäss HP-Filteransatz orientiert, zu restriktiv ausgefallen und hätte damit die rezessive Konjunkturphase in den 90er Jahre zusätzlich verstärkt, sofern nicht ausserordentliche Ausgaben zur Konjunkturstützung beschlossen worden wären. Dass die Wahl für die Berechnung des Trend-BIP im Rahmen der Schuldenbremse dennoch auf ein statistisches Filterverfahren fiel, hat verschiedene Gründe.

Univariate Filterverfahren – zu deren Gruppe auch das modifizierte HP-Filterverfahren zur Berechnung des k -Faktors gehört – zeichnen sich durch ihre Einfachheit und geringe Anforderung an die Daten aus. Das Trend-BIP kann direkt aus einer aktuellen Zeitreihe und Prognose des realen BIP ermittelt werden, ohne zusätzliche Annahmen treffen zu müssen. Die im Rahmen des Voranschlags oder der Staatsrechnung berechneten k -Faktoren können somit von interessierten Sachkundigen überprüft werden. Beim Produktionsfunktionsansatz hingegen ist es aufgrund der zahlreichen Annahmen und Daten selbst für ausgewiesene Experten schwierig, die Ergebnisse zu überprüfen.

Neben der Kommunikation und Transparenz der Datenlage ist auch die Zielsetzung der Schuldenbremse für die Wahl des modifizierten HP-Filterverfahrens ausschlaggebend. Mit ihr sollen die Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf Dauer im Gleichgewicht gehalten werden. Das oberste Ziel der Schuldenbremse ist somit die nominelle Schuldenstabilisierung. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn sich die konjunkturellen Defizite und Überschüsse im Zeitablauf kompensieren. Mit anderen Worten muss das Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturzyklen und damit der k -Faktoren *symmetrische* Ergebnisse liefern. Dies kann nur mit statistischen Verfahren sichergestellt werden, während die Ansätze mit Hilfe von Produktionsfunktionen – wie oben dargelegt – nicht zwingend symmetrische Konjunkturzyklen ergeben. Die Vorgaben der Bundesverfassung könnten dadurch unter Umständen nicht erfüllt werden.

Die Problematik von längeren Wachstumsschwächen und der damit verbundenen Gefahr einer prozyklischen Finanzpolitik wird durch die flexible Ausgestaltung der Schuldenbremse entschärft. Unter solchen Umständen besteht die Möglichkeit, ausserordentliche Ausgaben zu tätigen und damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zusätzlich zu stützen.

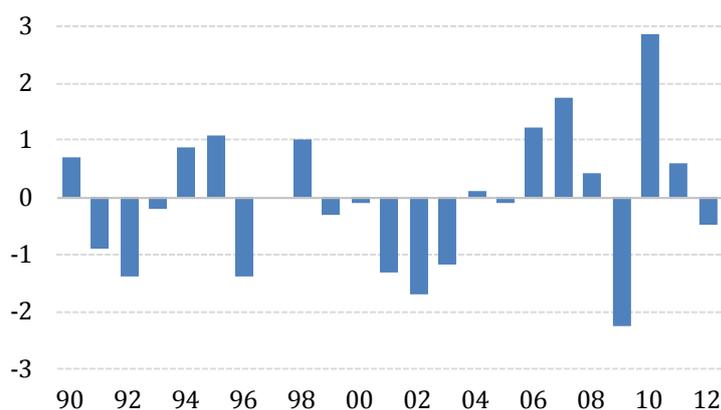
Verlässlichkeit der k -Faktor-Prognose

Der Ausgabenplafond im Voranschlag hängt neben den Einnahmenschätzungen (zu deren Qualität siehe Ziff. 5.3.1) auch von der Prognose der k -Faktoren ab. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Staatsrechnung ergeben sich für die k -Faktoren neue Werte, die aufgrund der effektiven BIP-Werte ermittelt werden. Durch die Revision des k -Faktors ergeben sich Abweichungen zwischen dem im Voranschlag bestimmten und dem in der Staatsrechnung nachträglich festgestellten Ausgabenplafond. Diese Differenzen werden im Ausgleichskonto festgehalten. Wie bei den Einnahmenschätzungen ist es auch bei den Prognosefehlern der k -Faktoren wichtig, dass sich die damit verbundenen Gutschriften und Belastungen des Ausgleichskontos im Zeitablauf kompen-

sieren. Andernfalls würde auf dem Ausgleichskonto ein permanenter Fehlbetrag oder Überschuss geüfnet.

Die nachfolgende Abbildung 21 zeigt die prozentuale Differenz zwischen den im Voranschlag prognostizierten und den nachträglich im Rahmen der Staatsrechnung tatsächlich festgestellten k-Faktoren. Die Werte für die Zeitspanne vor Einführung der Schuldenbremse basieren auf Simulationsrechnungen von Geier (2011)⁵⁴ anhand historischer Prognosedaten.

Abbildung 21: Differenz zwischen den Konjunkturfaktoren im Voranschlag und der Staatsrechnung (in %; + Überschätzung; - Unterschätzung)



Die Abweichungen der k-Faktoren im Voranschlag und in der Staatsrechnung halten sich in engen Grenzen. Grössere Differenzen ergeben sich insbesondere bei konjunkturellen Wendepunkten. Dies zeigt sich in den Jahren 2009 und 2010: Weder die tiefe Rezession im Jahre 2009 noch der starke Aufschwung im Folgejahr wurde vom k-Faktor im Voranschlag richtig antizipiert.

Wichtiger als die Abweichungen in einzelnen Jahren ist – wie bereits erwähnt –, dass die Prognosefehler der k-Faktoren keine Systematik aufweisen. Im beobachteten Zeitraum beträgt der durchschnittliche Prognosefehler praktisch null (-0,03 %), womit ein systematischer Fehler bei der Prognose der k-Faktoren ausgeschlossen werden kann. Die Prognose des k-Faktors hängt ausschliesslich von der verwendeten BIP-Prognose ab, welche von der unabhängigen Experten­gruppe für Konjunkturprognosen des Bundes übernommen wird.

Berücksichtigung der Inflation

Der k-Faktor wird anhand von realen, das heisst teuerungsbereinigten Werten des BIP und des Trend-BIP berechnet. Einnahmen und Ausgaben sind jedoch nominale Werte, welche eine Preiskomponente enthalten. Konjunkturelle Schwankungen des Preisniveaus werden vom k-Faktor somit nicht ausgeglichen. Dies wurde bei der Einführung der Schuldenbremse einerseits damit begründet, dass Inflationsprognosen zu wenig zuverlässig sind und mit Schwankungen des Niveaus der höchstzulässigen Ausgaben verbunden wären. Andererseits ist es das Ziel der Schulden-

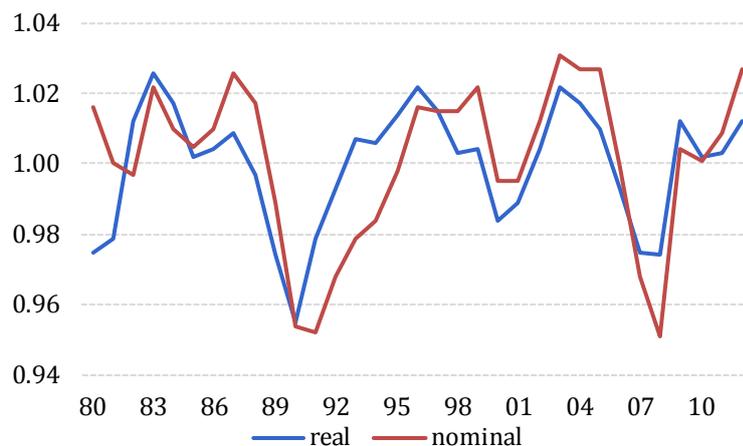
⁵⁴ Geier, A. (2011), Die Schuldenbremse des Bundes – Hintergründe und Wirkung, Dissertation Universität Neuchâtel

bremse, konjunkturelle Schwankungen auszugleichen, welche durch den Auslastungsgrad der Wirtschaft angezeigt werden.

Allfällige zyklische Schwankungen der Inflation, welche nicht durch den k-Faktor kompensiert werden, können zu unerwünschte Schwankungen des Ausgabenniveaus führen. Allerdings ist es offen, ob der k-Faktor das richtige Instrument ist, um solchen Schwankungen entgegenzuwirken, dies insbesondere, weil Schwankungen der Preiskomponente gegenüber der realen Konjunktur verzögert reagieren. Ein auf nominalen Werten berechneter k-Faktor wäre unter diesen Umständen weniger konjunkturreegibel als der derzeit benutzte, im ungünstigen Fall vielleicht sogar prozyklisch.

Dies lässt sich exemplarisch anhand der Rezession Anfang der 90er Jahre zeigen (vgl. Abbildung 22). Während der reale Konjunkturfaktor im Jahr 1993 eine Unterauslastung der Wirtschaft indiziert, hätte der auf nominalen BIP-Werten basierende k-Faktor erst drei Jahre später ein Defizit in der Finanzierungsrechnung des Bundes erlaubt und somit zu einer prozyklischen Finanzpolitik geführt. Die Phasenverschiebung zwischen realen und nominalen k-Faktoren zeigt sich auch im anschliessenden Aufschwung Ende der 90er Jahre.

Abbildung 22: Vergleich der nominalen und realen Konjunkturfaktoren



Fazit

Der Konjunkturfaktor zeigt ein realistisches Bild der konjunkturellen Entwicklung. Die Verwendung des modifizierten HP-Filters zur Berechnung des Trend-BIP hat sich bewährt. Auch die Gründe für die Wahl eines statistischen Verfahrens bestehen weiterhin (Nachvollziehbarkeit und Transparenz sowie symmetrische Ergebnisse). Die im Budget verwendeten k-Faktoren haben sich auch als erwartungstreue Prognosen erwiesen. Im beobachteten Zeitraum 1990–2012 beträgt der durchschnittliche Prognosefehler praktisch null. Aufgrund der geschilderten Problematik ist die Verwendung von realen Konjunkturfaktoren auch aus heutiger Sicht die richtige Entscheidung, insbesondere mit Blick auf die Konjunkturverträglichkeit der Schuldenbremse.

5.3.3 Finanzplanung und Budgetbereinigung

Die Finanzplanung umfasst insgesamt vier Jahre, das Budget und die drei darauf folgenden Finanzplanjahre. Die jährliche Aktualisierung ermöglicht die schrittweise Konkretisierung der Zahlen («rollende Finanzplanung»). Die Erfahrung seit 2003 zeigt, dass die Einhaltung der Schuldenbremse in den Finanzplanjahren eine gute «Guideline» ist, um spätere Anpassungen im Budget möglichst gering zu halten.

Fragestellung

Eine stetige Finanzpolitik ist dadurch gekennzeichnet, dass das Budget den Linien des letzten Finanzplans folgt (Berechenbarkeit) und gegenüber dem Vorjahresbudget zu keinen abrupten Kurswechslern führt (kein «Stop and go»). Dies lässt sich nur umsetzen, wenn der Bereinigungsbedarf im Budgetjahr möglichst klein bleibt.

Gemäss Verfassung und Gesetz sind die Vorgaben der Schuldenbremse nur für den Voranschlag verbindlich, nicht jedoch für den Finanzplan. Es stellt sich daher die Frage, ob sich dieser Umstand negativ auf die Stetigkeit der Finanzpolitik ausgewirkt hat.

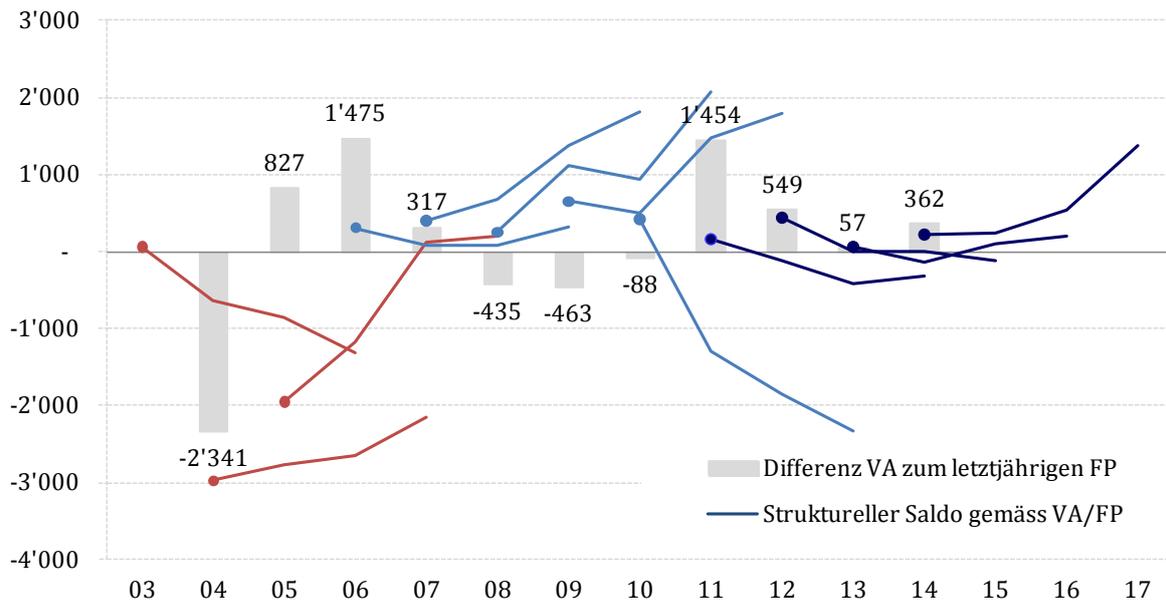
Rollende Finanzplanung und Schuldenbremse

Die Erarbeitung von Budget und Finanzplan erfolgt in Form einer rollenden Planung, das heisst sie basieren auf dem Finanzplan des Vorjahres und werden um zwischenzeitliche Entwicklungen bei Einnahmen und Ausgaben aktualisiert. Abbildung 23 zeigt die Entwicklung der Budgetierung/Finanzplanung im Zeitverlauf: Dargestellt ist der strukturelle Saldo, das heisst die Abweichungen gegenüber den Vorgaben der Schuldenbremse gemäss Budget respektive Finanzplan (Punkte bzw. Linien) sowie die Veränderung des strukturellen Saldos des Budgets im Vergleich zum vorhergehenden Finanzplan für dasselbe Jahr (Säulen).

Im Zeitraum 2003–2014 hat sich der strukturelle Saldo im Budgetjahr gegenüber dem alten Finanzplan für dasselbe Jahr um durchschnittlich 760 Millionen verändert (1,4 % der Ausgaben; Durchschnitt der absoluten Abweichungen). Dieser Wert ist geprägt von Konsolidierungsanstrengungen der Einführungsjahre. Im Zeitraum 2007–2014 liegen die durchschnittlichen Veränderungen tiefer (470 Mio.; 0,8 % der Ausgaben).

Im Durchschnitt ist der strukturelle Saldo im Budget besser ausgefallen als im vorjährigen Finanzplan (2003–2014: +160 Mio.). In Prozent der Ausgaben ist die Abweichung jedoch gering (+0,2 %).

Abbildung 23: Entwicklung des strukturellen Saldos in Voranschlag und Finanzplan (VA/FP; in Mio.)



Die Entwicklung seit der Einführung der Schuldenbremse lässt sich in drei Phasen einteilen:

- Konsolidierung 2003–2006:** Die Einführungsjahre waren geprägt von einem unerwarteten Einbruch der Einnahmen. Es gelang nur dank einer Übergangsbestimmung im Finanzhaushaltsgesetz, ein schuldenbremsekonformes Budget zu verabschieden. Die Übergangsbestimmung erlaubte es, mit Hilfe eines Abbaupfades das strukturelle Ungleichgewicht schrittweise zu korrigieren. Nachdem sich im Jahr 2004 noch eine massive (einnahmenseitige) Verschlechterung einstellte (-2,3 Mrd.), konnte danach dank den Entlastungsprogrammen 2003 (jährliches Volumen bis 3,0 Mrd.) und 2004 (jährliches Volumen bis 1,7 Mrd.) und dem Einsatz der Kreditsperre (2003–2005: jährliches Volumen bis 0,2 Mrd.) das strukturelle Defizit abgebaut werden.
- Boom und Krise 2007–2010:** Seit 2006 wurden durchwegs strukturelle Überschüsse budgetiert, wobei im Jahr 2007 noch eine Kreditsperre eingesetzt wurde (-0,1 Mrd.). Die mit den Budgets 2007–2009 verabschiedeten Finanzpläne enthielten deutlich ansteigende strukturelle Überschüsse, weil darin die Abbauvorgaben aus der Aufgabenüberprüfung einberechnet waren (AÜP; jährliche Entlastungen bis 1,2 Mrd.). Die Abbauvorgaben wurden jedoch nur teilweise umgesetzt. Die Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt sich darin, dass ab dem Budget 2008 der strukturelle Saldo tiefer ausfiel als in der Vorjahresplanung. Ein Grund dafür waren die Mehrausgaben für die konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen (2009/2010). Im Rezessionsjahr 2009 befürchtete man, dass der wirtschaftliche Einbruch (der stärkste seit den 70er Jahren) zu einer dauerhaften Absenkung des Trend-BIP führt; aus diesem Grund zeigte der Finanzplan 2011–2013 ansteigende strukturelle Defizite.
- Wachstumsschwäche 2011–2014:** Obwohl sich die Wirtschaft 2010 überraschend schnell erholte, waren im Voranschlag 2011 rasch umsetzbare Konsolidierungsmassnahmen nötig (-1,8 Mrd.). Für die Folgejahre präsentierte der Bundesrat im September 2010 das Konso-

lidierungsprogramm 2012/2013 (KOP 12/13; jährliche Entlastungen bis 1,7 Mrd.). Der Rechnungsabschluss 2010 fiel jedoch besser aus als erwartet (zusätzliche Mehreinnahmen von 1,5 Mrd.), worauf der noch nicht umgesetzte, kleinere Teil des KOP 12/13 sistiert werden konnte. Trotz verhaltenem Wirtschaftswachstum, wegen fehlender Exportdynamik, zeigen die Voranschläge 2012 bis 2014 eine stetige Finanzpolitik mit vergleichsweise geringen Bereinigungen gegenüber den alten Finanzplänen. Auf Wunsch des Parlaments und um finanzpolitischen Handlungsspielraum zu schaffen, legte der Bundesrat im Dezember 2012 das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 vor (KAP 2014; jährliche Entlastungen von 0,6 Mrd.), aufgrund der Rückweisung durch den Nationalrat sind die Massnahmen aber im Voranschlag 2014 nicht enthalten (jedoch im Finanzplan 2015–2017).

Instrumente zur Haushaltsbereinigung

Tabelle 7 zeigt die Möglichkeiten zur ausgabenseitigen Haushaltsbereinigung, die dem Bundesrat zur Verfügung stehen. Das Entlastungspotenzial der Instrumente ist umso kleiner, je geringer die Vorlaufzeit und je weniger breit die Massnahmen angelegt sind. Die Einnahmen können kurzfristig nur einen kleinen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten, weil für Steuererhöhungen oder die Abschaffung von Steuervergünstigungen in der Regel Gesetzesänderungen nötig sind.

Tabelle 7: Instrumente zur ausgabenseitigen Haushaltsbereinigung (geordnet nach Vorlaufzeit)

	Funktionsweise und Vorlaufzeit	Entlastungspotenzial	Fokus der Massnahmen
Kreditsperre	lineare Sperre von Budgetkrediten	Sperre ausgewählter Ausgaben um 1–2 Prozent (1 % ca. 240 Mio.)	Schwach bis mittel gebundene Ausgaben
Budgetkürzungen	Gezielte Vorgaben in den Budgetweisungen (ca. 5 Monate)	500–800 Millionen	Ausgaben mit schwacher bis mittlerer Gebundenheit (i.d.R. keine Gesetzesänderungen, z.B. Teuerungskorrektur)
Sparprogramme	Botschaft mit Gesetzesänderungen (inkl. Vernehmlassung mind. 9–12 Monate)	ab 800 Millionen	Möglichst breite Abdeckung unter Beibehaltung der politischen Prioritäten (insb. anteilmässige Berücksichtigung der Aufgabengebiete)

Sehr rasch umsetzbar sind *Kreditsperren*. Bei einem Sperrsatz von 2 Prozent – deutlich darüber hinaus zu gehen, ist kaum vorstellbar – belaufen sich die Einsparungen auf knapp 500 Millionen. Betroffen werden von diesem Instrument die schwach bis mittel gebundenen Ausgaben. Die Kreditsperre ist auf das Budget beschränkt und entfaltet deshalb keine nachhaltige Wirkung.

Anstelle von Kreditsperren können zur Haushaltsbereinigung auch *gezielte Kürzungen* beschlossen werden. Zu deren Vorbereitung benötigt der Bundesrat mehr Zeit. Idealerweise werden die Vorgaben schon mit der Auslösung des Budgetprozesses beschlossen. Da innerhalb weniger Monate keine Gesetzesänderungen vorbereitet und beschlossen werden können, sind von gezielten Kürzungen ebenfalls die schwach bis mittel gebundenen Ausgaben betroffen. Gegenüber der Kreditsperre haben gezielte Kürzungen den Vorteil, dass damit Prioritäten gesetzt werden können und sie gegebenenfalls über das Budgetjahr hinaus in Kraft bleiben können. Die obere Grenze für gezielte Kürzungen dürfte etwa bei 800 Millionen liegen.

Sind höhere Entlastungen notwendig, bleiben *eigentliche Sparprogramme* unumgänglich. Zum einen vergrössert sich dadurch das Sparsubstrat, weil dem Parlament in einem Sparprogramm auch Gesetzesanpassungen vorgelegt werden können. Zum andern kann mit Sparprogrammen der Paketcharakter besser betont werden. Das erhöht deren politische Akzeptanz und Verbindlichkeit.

Die lange Vorlaufzeit von Sparprogrammen ist mit dem Nachteil verbunden, dass sie bereits vor der eigentlichen Budgetbereinigung lanciert werden müssen. Wie die Erfahrung mit dem KOP 12/13 gezeigt hat, ist damit das Risiko verbunden, dass sich der Bereinigungsbedarf durch unvorhergesehene Entwicklungen verändert, was die Notwendigkeit eines Sparprogramms in Frage stellen kann. Diese Gefahr besteht namentlich bei konjunkturellen Wendepunkten, welche äusserst schwierig vorauszusehen sind (z.B. Aufschwung 2010 und Auswirkung im VA 2011). Ansonsten kann davon ausgegangen werden, dass sich die Einnahmensituation respektive die Konjunkturlage (beide sind für einen grossen Teil der Schwankungen verantwortlich) innert Jahresfrist nicht fundamental ändern. Dies spricht dafür, Sparprogramme nur bei einem hohen Bereinigungsbedarf einzusetzen.

Für die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik ist es grundsätzlich besser, wenn auf Sparprogramme weitgehend verzichtet werden kann. Dazu braucht es eine genügend weit vorausschauende Einnahmen- und Ausgabenplanung, permanente Strukturereformen und allenfalls auch periodische Aufgabenüberprüfungen. Auf diese Weise entsteht finanzpolitischer Handlungsspielraum, der das Ergreifen von Sparprogrammen weitgehend erübrigt.

Fazit

Um den Bereinigungsbedarf im Budget möglichst gering zu halten (und damit eine stetige Finanzpolitik zu praktizieren) ist es wichtig, dass bereits der vorjährige Finanzplan strukturell ausgeglichen oder im Plus ist. Der Bereinigungsbedarf sollte deshalb bereits in der Finanzplanung beseitigt werden. Damit wird auch die Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung, die in der Regel symmetrisch angelegt sein dürfte (Verbesserung/Verschlechterung gleich wahrscheinlich), angemessen berücksichtigt.

Die Erfahrung seit 2003 zeigt, dass die Einhaltung der Schuldenbremse in den Finanzplanjahren – auch wenn vom Gesetz nicht vorgeschrieben – eine gute «Guideline» ist. Vor diesem Hintergrund hat sich der Bundesrat im Legislaturfinanzplan 2013–2015 zum Ziel gesetzt, auch in den Finanzplanjahren einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Strukturelle Defizite sind im Finanzplan demnach nur zulässig, wenn sie im Rahmen eines Budgetprozesses (d.h. ohne Gesetzesänderungen) korrigiert werden können. Bereinigungen bis zu 800 Millionen sind

noch im Rahmen eines Budgetprozesses umsetzbar. Sparprogramme sollten nur bei einem hohen Bereinigungsbedarf eingesetzt werden.

5.3.4 Verhinderung einer Umgehung der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse soll den Bundeshaushalt respektive die damit verbundenen Mittelflüsse möglichst vollständig erfassen, damit die Schuldenentwicklung kontrolliert werden kann. Es gibt verschiedene Instrumente, welche an der Schuldenbremse vorbei zu einer Erhöhung der Schulden führen können. Zu nennen sind Tresoreriedarlehen, Fondslösungen, «Ad hoc»-Lösungen und separat gesteuerte Bundesinstitutionen. Ein sorgfältiger Umgang mit diesen Instrumenten ist nötig, um eine Umgehung der Schuldenbremse zu verhindern.

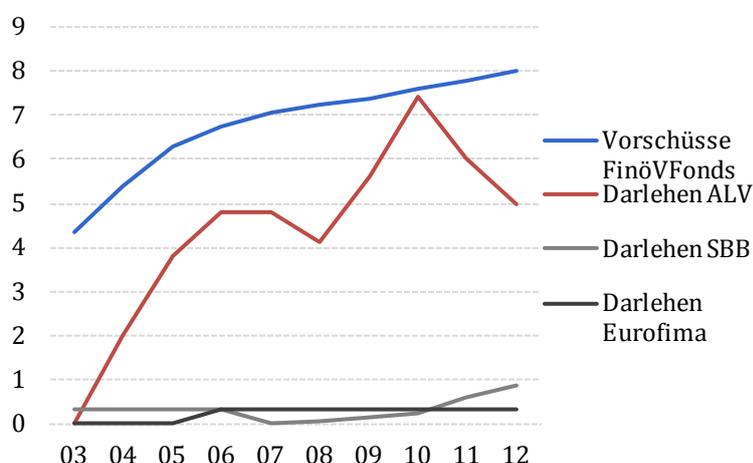
Fragestellung

Jede Fiskalregel hat Randbereiche. In diesen ist der Geltungsbereich festzulegen (d.h. was abgedeckt ist und was nicht) oder politisch zu klären, wie häufig oder in welchem Ausmass spezielle Lösungen zugelassen werden sollen. Nachfolgend werden verschiedene Randbereiche dargestellt und beurteilt. Massstab für die Beurteilung ist ihre Auswirkung auf das Schuldenniveau, dessen Stabilisierung das Kernanliegen der Schuldenbremse ist.

Tresoreriedarlehen

Die Grundlage für Tresoreriedarlehen sind Artikel 60 und 61 FHG sowie die Bestimmungen in den jeweiligen Spezialgesetzen. Tresoreriedarlehen werden nur in Einzelfällen gewährt, dafür allerdings insgesamt in bedeutendem Ausmass (vgl. Abbildung 24). Die bestehenden Tresoreriedarlehen dienen dem befristeten Ausgleich von Zahlungsspitzen (Vorschüsse FinöV-Fonds), der konjunkturgerechten Stabilisierung der Volkswirtschaft (Darlehen ALV) und der Absicherung finanzieller Risiken (Darlehen SBB und Eurofima).

Abbildung 24: Entwicklung der Tresoreriedarlehen seit Einführung der Schuldenbremse (Stand per Jahresende; in Mrd.)



Die grösste Position umfasst die *Vorschüsse an den Fonds für Eisenbahngrossprojekte* (FinöV-Fonds). Sie nahmen in der Summe bisher stets zu. Gemäss der Botschaft zu Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur erreicht die Bevorschussung 2016 ein Maximum von 8 Milliarden. Es ist geplant, diese zwischen 2019 und circa 2030 zurückzuzahlen.⁵⁵ Damit erhöhen sich die *Bruttoschulden* (vorübergehend) im Ausmass der Bevorschussung. Die *Nettoschulden* werden nicht tangiert, weil die Vorschüsse vollumfänglich als werthaltig betrachtet werden (eine volle Werthaltigkeit widerspiegelt eine hohe Sicherheit). Zwar wurde der Rückzahlungstermin wiederholt hinausgeschoben, was auf ein gewisses politisches Risiko hindeutet, doch wird aufgrund der gesetzlichen Grundlage eine Rückzahlung als gesichert betrachtet. Aus diesem Grund hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) die Darlehen bisher als werthaltig anerkannt.⁵⁶ In diesem Sinn führt die Bevorschussung nicht zu einer (dauerhaften) Umgehung der Schuldenbremse.

Die zweite umfangreiche Bilanzposition umfasst die *Darlehen an die Arbeitslosenversicherung*. Sie ermöglichen es, die Versicherung konjunkturstabilisierend zu finanzieren. Mit dem revidierten und per 1. April 2011 in Kraft gesetzten Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG⁵⁷) wurde die Versicherung finanziell wieder ins Gleichgewicht gebracht und sichergestellt, dass sie über einen ganzen Konjunkturverlauf betrachtet nicht mehr beim Bund verschuldet ist. Die ergriffenen Massnahmen sowie die befristeten zusätzlichen Beitragszahlungen (zusammen mit der ab 2014 wirksamen Deplafonierung des Solidaritätsprozents) sollen einen Schuldenabbau innert 15 Jahren sicherstellen. Dadurch würde die Erhöhung der Bruttoschulden rückgängig gemacht.

Die beiden anderen, deutlich geringeren Bilanzpositionen umfassen zum einen (in den letzten Jahren leicht zunehmende) *Darlehen an die SBB* für Investitionen des Verkehrsbereichs sowie für kommerzielle Investitionen; sie führen insofern zu einem Anstieg der Bruttoschulden, als sie oftmals durch neue Darlehen refinanziert werden. Zum anderen besteht ein langjähriges Darlehen an die *Eurofima*.⁵⁸

Als *Fazit* lässt sich festhalten, dass Tresoreriedarlehen langfristig nicht in wesentlichem Ausmass an der Schuldenbremse vorbei zu einem Schuldenanstieg führen; denn die Rückzahlungen sind gesichert. Weil jedoch politische Risiken letztlich nie auszuschliessen sind, soll der Rückgriff auf Tresoreriedarlehen – wie bisher – mit grosser Zurückhaltung erfolgen.

Fondslösungen

Mittels Sonderrechnungen (nach Art. 5 FHG)⁵⁹ und Spezialfonds (nach Art. 52 FHG)⁶⁰, deren Äufnung über den Bundeshaushalt erfolgt, können die jeweiligen Ausgaben vom Bundeshaushalt

⁵⁵ Botschaft: BBl 2012 1577. Die Vorlage wurde am 20. Juni 2013 vom Parlament verabschiedet (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI; BBl 2013 4725).

⁵⁶ Im Bericht zur Staatsrechnung 2009 hat die EFK festgehalten: «Wird dieser Rückzahlungstermin [2017] in den nächsten Jahren allenfalls weiter hinausgeschoben, ist die Frage der Werthaltung dieser Bilanzposition erneut zu prüfen.» Im Bericht zur Staatsrechnung 2012 hat die EFK grundsätzlich festgehalten, dass das Vorgehen (das mehrmalige Hinausschieben) im Einklang mit parlamentarischen Beschlüssen steht.

⁵⁷ SR 837.0

⁵⁸ Durch 25 Staaten finanzierte Gesellschaft, welche Rollmaterial für Eisenbahnen vorfinanziert.

⁵⁹ Sonderrechnungen sind definiert als «Jahresrechnungen von Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung und der Fonds des Bundes, die eine eigene Rechnung führen, wenn diese durch die Bundesversammlung zu genehmigen ist.» (Art. 5 Bst. b FHG)

⁶⁰ «Spezialfonds sind Vermögen, die der Eidgenossenschaft von Dritten mit bestimmten Auflagen zugewendet wurden oder die auf Grund gesetzlicher Bestimmungen aus Voranschlagskrediten stammen.» (Art. 52 Abs. 1 FHG)

abgegrenzt werden. Oft dienen Fonds zur Finanzierung von Investitionsspitzen. Bestehende Fonds sind jener für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) und der Infrastrukturfonds. Geplant sind der Gripenfonds zur Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen, der Bahninfrastrukturfonds und der Fonds für Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr. Die heute bestehenden Verkehrsfonds werden in die beiden Letzteren überführt.

Die Fonds werden – mit Ausnahme des FinöV-Fonds, welcher auch Tresoreriedarlehen erhält⁶¹ – ausschliesslich aus dem Bundeshaushalt alimentiert. Sämtliche ordentliche Einlagen und – über die Amortisationspflicht auch allfällige ausserordentliche Einlagen – unterliegen der Schuldenbremse. Sofern diese Bedingung eingehalten wird, ist es nicht nötig, die Fonds direkt der Schuldenbremse zu unterstellen (d.h. inklusive der Fonds-Ausgaben; vgl. dazu Ziff. 5.2.3).

Damit verbunden ist auch die Frage, ob sich die Fonds verschulden dürfen. Grundsätzlich sollte die Möglichkeit zur Verschuldung wegen des politischen Risikos bei der Rückzahlung ausgeschlossen werden. Für den FinöV-Fonds, der vor Inkrafttreten der Schuldenbremse installiert wurde, ist eine Verschuldung (über Tresoreriedarlehen) allerdings vorgesehen. Finanzpolitisch konsequenter und im Sinn der Schuldenbremse ist die Lösung beim Gripenfonds, bei dem die Mittel im Voraus zu äufnen sind.

Als *Fazit* ergibt sich, dass Fonds über die Einlagen der Schuldenbremse unterliegen. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass sie sich nicht verschulden können (keine Tresoreriedarlehen), weil dies die Bruttoschulden des Bundes über einen längeren Zeitraum erhöhen kann, verbunden mit erheblichen politischen Risiken bezüglich der Rückzahlung. Zudem sind Fonds, wegen der Einschränkung der Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts, weiterhin zurückhaltend einzusetzen.

«Ad hoc»-Lösungen

Die (kurze) Erfahrung mit der bisherigen Umsetzung von Fiskalregeln in der EU seit dem Inkrafttreten des Europäischen Fiskalpakts («Fiscal Compact») am 1.1.2013⁶² zeigt, dass sich Staaten gezwungen sehen können, aus konjunkturpolitischen Gründen kurzfristig die nationalen Bestimmungen abzuändern oder zu sistieren.⁶³ Dies wäre auch in der Schweiz möglich, zumindest in dem Mass, als die Bundesverfassung einen Spielraum lässt. Mit dem Entlastungsprogramm 2003 wurde genau dies gemacht (Einführung des Abbaupfads mittels einer Übergangsbestimmung im FHG), damit das strukturelle Ungleichgewicht möglichst konjunkturverträglich abgebaut werden konnte.

Fazit: Grundsätzlich steht ein spezialgesetzlicher Eingriff im Widerspruch zur Regelbindung der Schuldenbremse. Ob letztlich von dieser Möglichkeit (welche zu einer Erhöhung der Schulden führt) Gebrauch gemacht wird, ist eine politische Frage. Entscheidendes Hindernis dafür dürfte

⁶¹ Dies ist auch beim geplanten Bahninfrastrukturfonds der Fall, der den FinöV-Fonds und mit ihm die Rückzahlung der ausstehenden Tresoreriedarlehen «übernehmen» wird, ohne allerdings – nach der Einführungsphase – neue Tresoreriedarlehen erhalten zu können.

⁶² Gilt für die Mehrheit der unterzeichnenden Staaten, für die übrigen nach Abschluss des Ratifikationsprozesses.

⁶³ So hat etwa Polens Ministerpräsident Ende Juli 2013 angekündigt, vorübergehend gewisse gesetzliche Massnahmen anzupassen (NZZ Online 30.7.2013: <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/polen-will-die-schuldenbremse-lockern-1.18124967>; Download 26.8.2013).

die politische Verankerung der Schuldenbremse sein. Diese ist auch über 10 Jahre nach der Verabschiedung der Verfassungsgrundlage ungebrochen hoch.⁶⁴

Separat gesteuerte Bundesinstitutionen

Aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen werden nicht alle Bundesinstitutionen in der zentralen Bundesverwaltung geführt und sind damit der Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts entzogen. Zu nennen sind insbesondere die Sozialversicherungen (ALV, AHV, IV), die Bundesbetriebe (wie etwa die SBB) sowie zahlreiche Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung (wie etwa die Eidg. Finanzmarktaufsicht). Der Bund hat dabei unter anderem als Eigner, Gesetzgeber oder aus politischen Gründen verschiedene Rollen, die im ungünstigsten Fall zu einer Belastung des Bundeshaushalts führen könnten.

Fazit: Gerade bei den Sozialversicherungen bestehen unbestrittenermassen politische Risiken. Deutlich vermindert werden sie dann, wenn die Finanzierung in eigenständigen Gesetzen geregelt ist. Doch ist ein weiterer Schritt nötig: Zur Verminderung des Risikos für den Bundeshaushalt sind eigenständige Fiskalregeln für Sozialversicherungen erforderlich (wie bereits eine für die Arbeitslosenversicherung besteht). Sie stellen ein logisches Komplement zur Schuldenbremse dar.

⁶⁴ Gemäss «Finanzmonitor» sind 90 Prozent der befragten Personen für die Beibehaltung der Schuldenbremse. Quelle: gfs.bern (2013), Schlussbericht zum «Finanzmonitor 2013»; Studie im Auftrag von economiesuisse, Juli 2013.

6 Schlussfolgerungen

Erfolgreiche Schuldenbremse

Der Rückblick auf 10 Jahre finanzpolitische Steuerung mit der Schuldenbremse zeigt, dass die angestrebten Ziele erreicht wurden. Der zu Beginn des letzten Jahrzehnts erreichte Ausgleich des Haushalts konnte gesichert und ein weiterer Anstieg der Verschuldung verhindert werden. Seit 2006 weist der Bundeshaushalt keine strukturellen Defizite mehr auf. Dank der Schuldenbremse ist die Finanzpolitik auch konjunkturgerechter geworden. Zudem hat sie sich positiv auf die Effizienz des Budgetprozesses ausgewirkt und die Mittelfristperspektive wurde gestärkt. Der Bundeshaushalt steht heute bedeutend besser da als bei der Einführung der Schuldenbremse.

Aufgrund der gemachten Erfahrungen kommt der Bericht zum Schluss, dass sich die Ausgestaltung des Regelwerks bewährt hat und dass kein Anlass zur Änderung der Bestimmungen zur Schuldenbremse besteht:

- Der *Konjunkturfaktor* zeigt ein realistisches Bild der konjunkturellen Entwicklung. Die Methode zur Berechnung des Trends für das Bruttoinlandprodukt hat sich bewährt. Auch die Annahme, dass sich die Einnahmen in der kurzen Frist proportional zum Bruttoinlandprodukt entwickeln, hat immer noch Bestand. Sie ist für die konjunkturelle Bereinigung der Einnahmen zentral.
- Die Befürchtung, dass die Schuldenbremse die Entwicklung der *Investitionen* negativ beeinflusst, *hat sich als unbegründet erwiesen*. Zwar hat sich der Investitionsanteil in den Jahren 2003 bis 2007 zurückgebildet, nachdem verschiedene Grossprojekte in den Jahren zuvor zu einer aussergewöhnlich hohen Investitionsspitze geführt hatten. Langfristig ist er jedoch stabil geblieben. Der FinöV-Fonds und der Infrastrukturfonds haben es erlaubt, Investitionsspitzen abzudecken, indem nur die Äufnung der Fonds der Schuldenbremse unterliegt, nicht aber die Ausgaben. Werden die Ausgaben für Bildung und Forschung eingerechnet, so haben die Investitionen seit Einführung der Schuldenbremse ein starkes Wachstum verzeichnet
- Die Umsetzung der Schuldenbremse auf der Grundlage der Finanzierungsrechnung hat nicht zu den befürchteten negativen Effekten auf die Investitionstätigkeit geführt. Ein Wechsel auf die *Basis der Erfolgsrechnung* würde verschiedene Nachteile mit sich bringen. Unter anderem könnte die Privilegierung der Investitionsausgaben mit einem politischen Fehlanreiz verbunden sein. Da sich Neuinvestitionen erst verzögert in der Erfolgsrechnung niederschlagen, bestünde der Anreiz, zu hohe Investitionen zu tätigen.

Ein weiterer Abbau der Bundesschulden ist vorteilhaft

Die Mindestvorgaben der Schuldenbremse wurden seit 2006 übertroffen. Das zeigt der Stand des Ausgleichskontos (Erfolgskontrolle der Schuldenbremse) und widerspiegelt sich in einem Rückgang der nominellen Schuld. Seit dem Höchststand von 130 Milliarden im Jahr 2005 hat die Bruttoschuld des Bundes um 18 Milliarden abgenommen. Die Schuldenquote ist mit 19 Prozent in etwa auf das Niveau von 1994 zurückgegangen. Der Schuldenabbau bewirkte eine Senkung der Zinsausgaben um rund 700 Millionen.

Die Hauptgründe für den Schuldenabbau sind positive Überraschungen bei der Konjunkturerwicklung, Schätzfehler bei den Einnahmen und ausgabenseitige Budgetunterschreitungen. Die Schätzfehler bei den Einnahmen konnten dank methodischen Verbesserungen deutlich reduziert werden. Die Prognosefehler bei Konjunktur und Einnahmen dürften sich deshalb in Zukunft ausgleichen. Die ausgabenseitigen Budgetunterschreitungen hingegen sind systembedingt, weil die vom Parlament genehmigten Budgetkredite nicht überschritten werden dürfen und deshalb eher vorsichtig budgetiert wird. Die geltenden Regeln führen dazu, dass die Ausgaben im Budget systematisch leicht überschätzt werden. Dies dürfte in Zukunft zu einem weiteren Schuldenabbau führen.

Der Bundesrat erachtet es als sinnvoll, die heutigen Regeln beizubehalten. Die Schuldenbremse ist breit akzeptiert. Ein weiterer sukzessiver Abbau der Schulden des Bundes erhöht die Krisenresistenz der Schweiz und bewirkt längerfristig noch tiefere Zinskosten. Bisher waren die wirtschaftlichen Umstände für die Schuldenbremse günstig. Sollten sich die finanzpolitischen Rahmenbedingungen deutlich verschlechtern und das Erzielen struktureller Überschüsse nur unter Inkaufnahme hoher volkswirtschaftlicher Belastungen möglich sein, könnte die politische Güterabwägung anders ausfallen. In diesem Fall müsste in Erwägung gezogen werden, die systematischen Budgetunterschreitungen bereits im Budget einzuplanen.

Wirtschaftswachstum bleibt eine wichtige Stütze der Finanzpolitik

Die positive Entwicklung der Bundesfinanzen seit Einführung der Schuldenbremse ist auch äusseren Einflüssen zu verdanken. Zu nennen ist primär die dynamische Wirtschafts- respektive Einnahmenentwicklung. Ob diese Entwicklung auch in Zukunft anhält, ist offen. Eine längere Periode mit schwachem Wirtschaftswachstum beziehungsweise einer tiefen Einnahmendynamik würde den Bundeshaushalt – im Gegensatz zu einem kurzen Konjunkturerinbruch – auch strukturell belasten.

Der Bund profitierte in den letzten 10 Jahren stark von der Zuwanderung von natürlichen und juristischen Personen. Ob diese Entwicklung und damit insbesondere das kräftige Einnahmewachstum der direkten Bundessteuer weiter anhält, ist unsicher. Dies hängt von diversen Reformvorhaben im Inland (bspw. Unternehmenssteuerreform III) wie auch im Ausland (bspw. internationale Steuerpolitik) ab. Es wird zudem in bedeutendem Ausmass von der internationalen wirtschaftlichen Entwicklung (bspw. auf den Arbeitsmärkten) beeinflusst.

Eine gute Ausgangslage für zukünftige Generationen schaffen

Langfristig liegen die finanzpolitischen Herausforderungen wegen der demografischen Alterung in erster Linie bei den Sozialversicherungen und den entsprechenden Ausgaben des Bundes.

Die Auswirkungen des demographischen Trends auf die Volkswirtschaft und die öffentlichen Haushalte sind Gegenstand vieler Untersuchungen. So rechnen die Langfristperspektiven des Eidg. Finanzdepartements⁶⁵ mit einem starken Anstieg der Ausgaben für das Gesundheitswesen und die Altersvorsorge. Gelingt es nicht, die Sozialversicherung im Gleichgewicht zu halten, besteht die Gefahr, dass der Bundeshaushalt beeinträchtigt wird.

⁶⁵ EFD (2012), Langfristperspektiven der öffentlichen Haushalte in der Schweiz 2012, 25.1.2012

Die Schuldenbremse ist eine effiziente Fiskalregel zur Steuerung des Haushalts. Sie hat sich bewährt. Langfristige strukturelle Probleme, wie die demografische Alterung und ihre Auswirkungen auf die Sozialversicherungen, kann sie allerdings nicht lösen. Solche langfristigen Herausforderungen müssen durch Reformen in den einzelnen Politikbereichen angegangen werden. Hingegen kann für die kommenden Generationen mit einer weiteren Senkung der Schuldenquote des Bundes eine möglichst gute Ausgangslage zur Bewältigung zukünftiger Lasten geschaffen werden.

Anhänge

1 Gesetzesbestimmungen zur Schuldenbremse

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Mai 2011)⁶⁶

3. Kapitel: Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts

2. Abschnitt: Schuldenbremse

Art. 13 Höchstbetrag der Gesamtausgaben

¹ Der Höchstbetrag für die im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung entspricht dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen und dem Konjunkturfaktor.

² Bei der Ermittlung der geschätzten Einnahmen werden ausserordentliche Einnahmen nicht berücksichtigt. Als solche gelten insbesondere ausserordentliche Investitionseinnahmen sowie ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen.

³ Der Konjunkturfaktor entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandprodukt gemäss langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandprodukt im Voranschlagsjahr.

Art. 14 Berücksichtigung des Höchstbetrags

Bundesrat und Bundesversammlung berücksichtigen den Höchstbetrag bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

Art. 15 Erhöhung des Höchstbetrags

¹ Die Bundesversammlung kann bei der Verabschiedung des Voranschlags oder seiner Nachträge den Höchstbetrag nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung erhöhen im Falle von:

- a. aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen;
- b. Anpassungen am Rechnungsmodell;
- c. verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen.

² Eine Erhöhung ist jedoch nur möglich, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent des Höchstbetrags erreicht.

Art. 16 Ausgleichskonto

¹ Nach Genehmigung der Staatsrechnung wird der Höchstbetrag für die Gesamtausgaben des Vorjahres aufgrund der tatsächlich erzielten ordentlichen Einnahmen berichtigt.⁶⁷

² Sind die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben höher oder tiefer als der berichtigte Höchstbetrag, so wird die Abweichung einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet oder gutgeschrieben.

Art. 17 Fehlbeträge des Ausgleichskontos

¹ Ein Fehlbetrag des Ausgleichskontos wird im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der nach Artikel 13 oder 15 festzulegenden Höchstbeträge ausgeglichen.

² Überschreitet ein Fehlbetrag 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, so wird diese Überschreitung innerhalb der drei folgenden Rechnungsjahre beseitigt.

⁶⁶ SR 611.0

⁶⁷ Fassung gemäss Ziffer I des BG vom 20. März 2009, in Kraft seit 1. Jan. 2010 (AS 2009 5941; BBl 2008 8491).

Art. 17a Amortisationskonto

¹ In der Staatsrechnung ausgewiesene ausserordentliche Einnahmen oder Ausgaben werden einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Amortisationskonto gutgeschrieben oder belastet.

² Nicht auf das Amortisationskonto gebucht werden jedoch:

- a. ausserordentliche Einnahmen mit gesetzlicher Zweckbindung;
- b. ausserordentliche Ausgaben, die durch Einnahmen nach Buchstabe a gedeckt sind.

Art. 17b Fehlbeträge des Amortisationskontos

¹ Ein Fehlbetrag des Amortisationskontos im vergangenen Rechnungsjahr wird innerhalb der folgenden 6 Rechnungsjahre durch Kürzung der nach Artikel 13 oder 15 festzulegenden Höchstbeträge ausgeglichen.

² Erhöht sich der Fehlbetrag des Amortisationskontos um mehr als 0,5 Prozent des Höchstbetrags nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung, so beginnt die Frist nach Absatz 1 neu zu laufen.

³ In besonderen Fällen kann die Bundesversammlung die Fristen nach den Absätzen 1 und 2 erstrecken.

⁴ Die Pflicht zum Ausgleich des Amortisationskontos ist aufgeschoben, bis ein Fehlbetrag des Ausgleichskontos nach Artikel 17 beseitigt ist.

⁵ Über das Ausmass der Kürzungen beschliesst die Bundesversammlung jährlich bei der Verabschiedung des Voranschlags.

Art. 17c Vorsorgliche Einsparungen

¹ Zum Ausgleich voraussehbarer Fehlbeträge des Amortisationskontos kann die Bundesversammlung bei der Verabschiedung des Voranschlags die nach Artikel 13 oder 15 festzulegenden Höchstbeträge kürzen.

² Die Kürzung setzt voraus, dass das Ausgleichskonto nach Artikel 16 mindestens ausgeglichen ist.

Art. 17d Gutschriften auf das Amortisationskonto

Kürzungen nach den Artikeln 17b Absatz 1 oder 17c werden dem Amortisationskonto gutgeschrieben, soweit die Gutschrift das Ausgleichskonto nicht belastet.

2 Grundlagen zur Investitionsentwicklung (Ziffer 5.2.1)

Investitionsbegriff

Mit der Einführung der Schuldenbremse ergab sich keine grundsätzlich veränderte Behandlung von Investitionen (keine neue Begrifflichkeit, keine Besser- oder Schlechterstellung), das heisst es gibt keine direkten rechtlichen und insbesondere keine definitionsbedingten Auswirkungen auf Investitionen.

Der Investitionsbegriff des Bundes (gemäss FHG: Zahlungen an Dritte zur Schaffung von Vermögenswerten, die unmittelbar Verwaltungszwecken dienen) nimmt eine Mittelstellung ein zwischen demjenigen der Privatwirtschaft und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Die betriebswirtschaftliche Sicht ist weit definiert (vermögensorientierte Sicht, d.h. Vergrößerung des Anlage- und Finanzvermögens); demgegenüber ist die volkswirtschaftliche Sicht eng (produktionsorientierte Sicht, d.h. Investitionen in Produktionsmittel).

Investitionen werden im Finanzhaushaltgesetz wie folgt definiert:

- *Investitionsausgaben* sind in Art. 3 FHG definiert als Zahlungen an Dritte zur Schaffung von Vermögenswerten, die unmittelbar Verwaltungszwecken dienen.
- Investitionen werden in der Bilanz unter dem *Verwaltungsvermögen* aktiviert (in Abgrenzung zu Finanzvermögen). Dieses dient direkt der Aufgabenerfüllung des Bundes und beinhaltet Vorräte, Sachanlagen und immaterielle Anlagen, aber auch Darlehen und Beteiligungen.
- Tresorerieanlagen gelten nicht als Investitionen, da sie nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Sie werden unter dem Finanzvermögen geführt (kurz- und langfristige Finanzanlagen). Das gilt insbesondere für die ALV-Darlehen und den FinöV-Fonds Vorschuss, welche beide eine Überbrückungsfinanzierung darstellen.

Herleitung der Grundlagen (Zahlenreihen)

Basis für die Analyse sind die von der EFV publizierten «Zeitreihen zum Bundeshaushalt».⁶⁸ Die Daten umfassen die Ausgaben gemäss Bundesrechnung im Zeitraum 1990–2012. Die Zahlen wurden bereinigt um Strukturbrüche (insb. Auslagerungen von öffentlichen Unternehmen). Diskretionäre Entscheide (insb. für gezielte Investitionen) blieben Teil der Zahlenreihen.

Die Bereinigung der Investitionsausgaben wurde wie folgt vorgenommen:

⁶⁸ http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzberichterstattung/kennzahlen_bundeshaushalt.php

Investitionen gemäss Bundesrechnung

a) Ordentliche und ausserordentliche Ausgaben

Seit Einführung der Schuldenbremse muss zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben unterschieden werden. Weil einmalige Spitzen die längerfristige Entwicklung verzerren (bspw. a.o. Ausgaben im Jahr 2008 von 8,5 Mrd. infolge Darlehen an die UBS) und ausserordentliche Investitionsausgaben auch weiterhin möglich sind, wird hier nur der ordentliche Haushalt betrachtet, d.h. ausserordentliche Investitionsausgaben werden ausgeklammert.

Eine Rückschlüsselung wurde bis 1996 vorgenommen (siehe Bericht zum Voranschlag Band 3 Anhang A02). Für den Zeitraum von 1990–1995 wurden keine Investitionsausgaben getätigt, welche gemäss den heutigen Kriterien als ausserordentlich zu taxieren wären.

b) Darlehen an Arbeitslosenversicherung, SIFEM sowie internationale Darlehen

Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 90er Jahre wurden der Arbeitslosenversicherung rückzahlbare Darlehen gewährt. Von 1993 bis 1998 wurden insgesamt 7,6 Milliarden überwiesen. Sie wurden – in Abhängigkeit von der Laufzeit der einzelnen Tranchen – im Zeitraum von 1995 bis 2002 vollumfänglich zurückbezahlt. Mit der Totalrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes im Jahr 1999 wurden der Versicherung keine Darlehen mehr über die Bundesrechnung gewährt, sondern rückzahlbare Tresoreriedarlehen, die nicht über die Finanzierungsrechnung laufen.

Ausgabenseitig verzerren die Darlehen – welche zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht als Investitionen betrachtet werden können – die Entwicklung der Investitionsausgaben beträchtlich. Sie werden daher innerhalb der Investitionsausgaben nicht berücksichtigt.

Ebenfalls nötig ist eine Korrektur der Darlehen wegen der Auslagerung der SIFEM im Jahr 2011. Die (haushaltsneutrale) Aufblähung um 416 Millionen wird korrigiert.

Im Jahr 2001 werden ferner zwei Überbrückungsdarlehen an Tadschikistan und Jugoslawien im Umfang von insgesamt 432 Millionen aus den Zahlen entfernt, weil sie keinen Bezug zur Investitionsentwicklung in der Schweiz haben.

c) Verselbständigung von Bundesbetrieben und -institutionen

SBB/Verkehr: In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde die Finanzierung des Schienenverkehrs wesentlich umgestaltet. Aus Investitionssicht sind folgende zwei Verschiebungen relevant:

Im Rahmen der Bahnreform (erste Etappe, 1999) werden die Beiträge des Bundes an den Substanzerhalt der SBB nicht mehr als (nicht investive) Betriebsbeiträge, sondern als Investitionsbeiträge verbucht (300–500 Mio.). Damit ergibt sich ein Strukturbruch, der zu bereinigen ist: Weil die Beiträge an den Substanzerhalt auf der Grundlage der Abschreibungen der SBB festgelegt werden, soll für die Zeit vor 1999 ein Investitionsanteil an den Betriebsbeiträgen (in der Höhe der Abschreibungen gemäss SBB-Rechnungen) in die Zeitreihe der

Investitionsausgaben integriert werden. Die Verschiebung hat keine Auswirkung auf die Gesamtausgaben des Bundes.

Mit der Einführung des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds, 1998) werden die entsprechenden Investitionen neu aus dem Fonds finanziert (220 Mio.). Beim BAV wurden bis dahin Darlehen gewährt, neu erfolgen Fondseinlagen in Form von Investitionsbeiträgen (Beträge vor 1998 < 100 Mio.). Der entsprechende Strukturbruch wird für die Zeitreihe der Sonderrechnungen korrigiert.

ETH: Seit 1990 kann der Mitteltransfer an die ETH in drei Phasen unterteilt werden:

Situation vor der Auslagerung der ETH aus der zentralen Bundesverwaltung (1990–1999): Die Investitionen werden als Investitionskredite (Rubriken) in den einzelnen Verwaltungseinheiten geführt (VE 329–340). Somit werden die Investitionen der ETH-Einheiten wie andere Investitionen verbucht. Eine Bereinigung ist nicht nötig.

Auslagerung der ETH, verbunden mit einer Sonderrechnung (ab 2000): Die Mittel des Bundes fliessen als Nicht-Investitionsausgaben zur ETH, aber die ETH tätigt damit auch Investitionen. Grundsätzlich bewirkt die Auslagerung einen Strukturbruch, weil der Bund neu keine Mittel mehr in der Investitionsrechnung verbucht; doch werden die Investitionen in den Jahren 2000–2006 als Unterrubrik innerhalb des (unter laufenden Ausgaben geführten) Finanzierungsbeitrags geführt. Dies erlaubte eine Umschlüsselung, die in den Zeitreihen, welche den Ausgangspunkt der Analysen darstellen, bereits berücksichtigt ist. Somit erübrigt sich eine weitere Bereinigung.

Neues Rechnungsmodell (NRM, ab 2007): Während die Bauinvestitionen vom BBL getätigt werden und somit in der Investitionsrechnung erfasst werden, werden die übrigen Investitionen im (nicht investiven) Finanzierungsbeitrag geführt. Weil diesbezüglich keine Umschlüsselung mehr erfolgt, ist eine Korrektur erforderlich mit dem Ziel, den Investitionsanteil des Finanzierungsbeitrags in die Investitionsrechnung zu verschieben. Sie erfolgt gestützt auf Angaben gemäss der Investitionsrechnung des ETH-Bereichs (Investitionen ins Anlagevermögen, nach Abzug eines mit 10 Prozent angenommenen Anteils der aus Zweit- und Drittmitteln finanzierten Investitionen, die nicht dem Bund zugeschrieben werden können). Die Verschiebung hat keine Auswirkung auf die Gesamtausgaben des Bundes.

Auslagerung von Post, Swisscom und Publica: Im Zusammenhang mit den entsprechenden Auslagerungen gab es gemäss Analysen der Zeitreihen in den fraglichen Jahren keine wesentlichen Bewegungen oder Verschiebungen bei den in der Finanzierungsrechnung erfassten Ausgaben. Ohne dass dies im Detail untersucht worden wäre, ist zu vermuten, dass die Auslagerungen rein bilanzielle Buchungen zur Folge hatten. Damit erübrigen sich Bereinigungen.

d) NFA

Die NFA erfasste lediglich Transferausgaben beziehungsweise Aufgaben mit gemeinsamer Finanzierung durch Bund und Kantone. Der grössere Teil der bei der Neuordnung betrachteten Ausgaben waren Betriebsbeiträge (des Bundes bzw. der Kantone), der kleinere Teil Investitionsbeiträge. Die Investitionsbeiträge werden – wie die Eigeninvestitionen – zu den Investitionsausgaben gezählt.

Bei der Hochrechnung der NFA-Globalbilanz auf den Finanzplan 2008 im Jahr 2006 standen NFA-bedingten Mehrinvestitionen (inkl. Investitionsbeiträge) des Bundes von 83 Millionen NFA-bedingte Minderinvestitionen des Bundes (inkl. Wegfall Finanzkraftzuschläge bei Investitionsbeiträgen) von 86 Millionen gegenüber. Die Mehr- und Minderleistungen

sind somit praktisch ausgeglichen (-3 Mio.). Für den Finanzplan 2010 (Hochrechnung ebenfalls im Jahr 2006) ergab sich dasselbe Bild (Saldo: +4 Mio.).

Über alle NFA-bedingten Aufgaben- beziehungsweise Ausgabenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen gesehen ist somit bei den Investitionsausgaben des Bundes per Saldo kein Strukturbruch festzustellen.

Investitionen inkl. Sonderrechnungen

Schliesst man die Sonderrechnungen mit ein, so stellt sich sowohl die Frage, wie Bundesrechnung und Sonderrechnung «konsolidiert» werden müssen (ohne Anspruch einer umfassenden Konsolidierung) wie auch die Frage nach allfälligen Bereinigungen auf der Seite der Sonderrechnungen.

a) FinöV-Fonds

Die Ausgaben des FinöV-Fonds werden ausgehend von der Bundesrechnung auf folgende Weise ergänzt:

- Die Einlagen aus der Bundesrechnung in den FinöV-Fonds (= zweckgebundene Einnahmen) werden in Abzug gebracht. Es sind dies zweckgebundene Einnahmen aus Schwerverkehrsabgabe, Mineralölsteuer, Mehrwertsteuer (ab 2001) sowie Kontingentseinnahmen (2001–2003).
- Demgegenüber werden die Entnahmen aus dem Fonds als Ausgaben hinzugezählt (Entnahmen für Projekte der NEAT, der Bahn 2000, der Lärmsanierungen sowie für den Anschluss an das europäische Netz der Hochgeschwindigkeitseisenbahnen). Dieses Vorgehen gilt für die Zahlen ab dem Einführungsjahr des Fonds 1998.

Zur Bereinigung: Bereits ab 1993 wurden seitens der SBB im Hinblick auf die Eisenbahngrossprojekte (Bahn 2000 und Alptransit-Projekte) Ausgaben getätigt, allerdings wurden nicht Investitionsbeiträge geleistet, welche in der Finanzierungsrechnung erfasst wurden, sondern Tresoreriedarlehen gewährt. Diese Tresoreriedarlehen werden entsprechend in den Jahren 1993–1997 den Investitionsausgaben (und damit auch den Gesamtausgaben) zugerechnet, damit die Ausgaben per se berücksichtigt werden, unabhängig von ihrer Finanzierungsart.

b) Infrastrukturfonds

Die Ausgaben des Infrastrukturfonds (Einführung in 2008) werden grundsätzlich in derselben Weise wie beim FinöV-Fonds ergänzt:

- Die Einlagen werden in Abzug gebracht, konkret die jährliche Einlage Infrastrukturfonds (ASTRA/A8400.0100). Allerdings wird die Position «nicht aktivierbarer Nationalstrassenbau (fw)» in Abzug gebracht, weil damit nicht investive Ausgaben getätigt werden (u.a. Landumlegungen).

- Demgegenüber werden wiederum die Entnahmen aus dem Fonds als Ausgaben hinzugezählt werden. Wie beim FinöV-Fonds stellen die Entnahmen für Projekt Investitionsausgaben dar, allerdings werden von den Entnahmen die «nicht aktivierbaren Posten» für die Fertigstellung und Engpassbeseitigung Nationalstrassennetz sowie ein Teil der Beiträge à fonds perdu nicht als Investitionsausgaben, sondern als laufende Ausgaben (Unterhalt) betrachtet (letztere zu Unrecht; dies wird hier für die Konsistenz mit den FS-Zahlen aber so belassen [<100 Mio.]).

c) ETH und EAV

Die ETH wurde bereits in der Bundesrechnung berücksichtigt, um einen durch die Auslagerung der ETH im Jahr 2000 bedingten Strukturbruch zu vermeiden.

Die Eidg. Alkoholverwaltung (EAV) wurde aufgrund der – aus Sicht der Gesamtinvestitionen – geringen Bedeutung nicht berücksichtigt.

Bereinigung der Ausgabenentwicklung nach Aufgabengebieten

a) Investitionen gemäss Bundesrechnung

Ausgangspunkt sind die Zeitreihen «Ausgaben nach Aufgabengebieten». Die vorgenommenen Bereinigungen entsprechen jenen in der Sicht nach Kontengruppen. Konkret bedeutet dies Folgendes:

- Die ALV-Darlehen bis 1999 fallen nicht in die zwei betrachteten Aufgabengebiete; sie werden aber bei den Gesamtausgaben ausgeklammert (für Verhältnisbildung). Die Auslagerung der ETH wird bereits auf Stufe Bundesrechnung vorgenommen. Gleiches gilt für die Korrektur des Darlehens an die SIFEM AG im Jahr 2011.
- Bei der Auslagerung von Bundesbetrieben wird – bezogen auf das Aufgabengebiet Verkehr – in derselben Weise bereinigt wie weiter oben beschrieben.

b) Investitionen inkl. Sonderrechnung

Das Zusammenfügen der Zahlen ist identisch wie in der Sicht nach Kontengruppen.

Tabelle 8: Bereinigung der Investitionsausgaben (Ausgaben nach Kontengruppen)

Bundesrechnung								
Mio. CHF	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ordentliche Ausgaben	31 616	35 501	37 816	40 600	41 341	40 528	43 220	44 122
Eigenausgaben	9 355	9 900	10 347	9 925	10 187	10 238	10 255	9 695
Laufende Transferausgaben	16 907	19 144	20 702	21 420	22 463	22 924	24 913	24 702
Finanzausgaben	1 842	2 061	2 591	2 621	3 199	3 140	3 003	3 160
Investitionsausgaben	3 512	4 396	4 176	6 634	5 493	4 226	5 049	6 565
Sachanlagen und Vorräte	582	719	810	934	826	783	741	681
Liegenschaften	243	328	405	521	410	403	401	392
Mobilien und Vorräte	339	391	405	414	417	381	341	289
Nationalstrassen	–	–	–	–	–	–	–	–
Immaterielle Anlagen	–	–	–	–	–	–	–	–
Darlehen	404	580	529	2 566	1 510	343	1 369	2 788
Beteiligungen	6	5	5	1	0	1	3	3
Investitionsbeiträge	2 520	3 092	2 833	3 133	3 156	3 099	2 936	3 093
Fonds für Eisenbahngrossprojekte	–	–	–	–	–	–	–	–
Übrige Investitionsbeiträge	2 520	3 092	2 833	3 133	3 156	3 099	2 936	3 093
Ausserordentliche Ausgaben	–	–	–	–	–	–	620	–
Laufende Ausgaben	–	–	–	–	–	–	620	–
Investitionsausgaben	–							

Quelle: Zeitreihen zum Bundeshaushalt, EFV, Juni 2013

Bereinigungen								
1) Darlehen ALV, SIFEM, Tadsch. + Jugosl.								
Total => Korrektur Gesamt- und Investitionsausgaben	0	0	0	-2 050	-1 150	-100	-1 050	-1 950
2) Auslagerung Bundesbetriebe								
SBB	289	313	333	347	375	416	405	487
Total => Korrektur Investitionsausgaben	289	313	333	347	375	416	405	487
<i>Investitionsbeiträge korrigiert</i>	2 810	3 405	3 165	3 480	3 531	3 515	3 340	3 580
Bereinigte Zeitreihen								
Ordentliche Gesamtausgaben nominal	31 616	35 501	37 816	38 550	40 191	40 428	42 170	42 172
Ordentliche Investitionsausgaben nominal	3 801	4 709	4 509	4 932	4 718	4 542	4 404	5 102
Wachstumsraten Investitionsausgaben								
jährlich nominal		23.9%	-4.3%	9.4%	-4.3%	-3.7%	-3.0%	15.8%
Investitionsausgaben in % der ord. Ausgaben								
jährlich	12.0%	13.3%	11.9%	12.8%	11.7%	11.2%	10.4%	12.1%
in % des BIP								
jährlich	1.12%	1.33%	1.25%	1.34%	1.25%	1.19%	1.14%	1.29%

Staatsrechnung (Bundesrechnung und Sonderrechnungen)								
3) FinöV-Fonds / Infrastrukturfonds								
<u>Einlagen (Investitionseinnahmen)</u>								
FinöV-Fonds								
Infrastrukturfonds								
Total								
<u>Entnahmen (Investitionsausgaben)</u>								
FinöV-Fonds				540	212	228	396	261
Infrastrukturfonds								
Total				540	212	228	396	261
<u>Saldo</u>								
FinöV-Fonds								
Infrastrukturfonds								
Total => Korrektur Gesamt- und Investitionsausgaben								
Bereinigte Zeitreihen								
Ordentliche Gesamtausgaben nominal	31 616	35 501	37 816	38 550	40 191	40 428	42 170	42 172
Ordentliche Investitionsausgaben nominal	3 801	4 709	4 509	4 932	4 718	4 542	4 404	5 102
Wachstumsraten Investitionsausgaben								
jährlich nominal		23.9%	-4.3%	9.4%	-4.3%	-3.7%	-3.0%	15.8%
Investitionsausgaben in % der ord. Ausgaben								
jährlich	12.0%	13.3%	11.9%	12.8%	11.7%	11.2%	10.4%	12.1%
in % des BIP								
jährlich	1.12%	1.33%	1.25%	1.34%	1.25%	1.19%	1.14%	1.29%

(Fortsetzung von Tabelle 8)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
44 992	45 368	47 131	49 135	50 033	49 962	50 285	51 403	52 377	53 965	56 598	58 228	59 266	62 333	61 736
9 610	9 548	8 538	8 759	8 615	8 583	8 478	8 282	8 187	8 471	9 107	9 533	9 487	9 789	9 940
25 655	27 038	29 074	29 886	30 851	31 469	32 195	32 822	33 661	35 228	37 146	38 194	39 536	42 494	42 882
3 505	3 701	3 704	3 591	3 969	3 586	3 388	3 711	4 105	4 003	3 791	3 255	2 972	2 605	1 906
6 222	5 081	5 816	6 899	6 598	6 324	6 223	6 589	6 424	6 264	6 554	7 245	7 270	7 444	7 007
781	844	383	556	601	588	611	585	591	874	2 265	2 512	2 585	2 270	2 359
423	527	229	263	260	223	239	247	243	603	588	635	596	637	659
358	317	154	293	342	365	373	338	347	271	341	378	283	230	239
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 336	1 499	1 706	1 403	1 461
-	-	-	2	4	11	13	11	13	13	31	39	46	50	47
1 466	195	523	1 064	514	225	314	504	489	376	366	599	307	854	480
4	4	67	43	51	65	59	53	39	35	31	30	30	110	20
3 971	4 038	4 843	5 233	5 428	5 434	5 226	5 436	5 292	4 966	3 861	4 065	4 302	4 160	4 101
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 591	1 548	1 604	1 401	1 282
3 971	4 038	4 843	5 233	5 428	5 434	5 226	5 436	5 292	4 966	2 270	2 518	2 699	2 759	2 819
1 598	288	-	1 080	689	-	1 121	-	-	7 038	11 141	-	427	1 998	-
1 598	18	-	-	-	-	1 071	-	-	7 038	2 613	-	427	1 148	-
-	270	-	1 080	689	-	50	-	-	-	8 528	-	-	850	-
-1 300			-432											-416
0	0	0	0	0	0	0	0	0	152	183	185	180	277	196
3 971	4 038	4 843	5 233	5 428	5 434	5 226	5 436	5 292	4 966	3 861	4 065	4 302	4 160	4 101
43 692	45 368	47 131	48 704	50 033	49 962	50 285	51 403	52 377	53 965	56 598	58 228	59 266	61 917	61 736
4 922	5 081	5 816	6 467	6 598	6 324	6 223	6 589	6 424	6 416	6 737	7 430	7 451	7 305	7 203
-3.5%	3.2%	14.5%	11.2%	2.0%	-4.2%	-1.6%	5.9%	-2.5%	-0.1%	5.0%	10.3%	0.3%	-2.0%	-1.4%
11.3%	11.2%	12.3%	13.3%	13.2%	12.7%	12.4%	12.8%	12.3%	11.9%	11.9%	12.8%	12.6%	11.8%	11.7%
1.22%	1.24%	1.35%	1.46%	1.48%	1.40%	1.34%	1.38%	1.26%	1.19%	1.19%	1.34%	1.30%	1.24%	1.22%
219	247	491	878	1 103	1 098	1 061	1 379	1 334	1 328	1 591	1 548	1 604	1 401	1 282
219	247	491	878	1 103	1 098	1 061	1 379	1 334	1 328	837	944	980	818	896
593	844	1 258	1 450	1 927	1 979	1 933	2 161	1 615	1 453	2 428	2 492	2 584	2 219	2 178
593	844	1 258	1 450	1 927	1 979	1 933	2 161	1 615	1 453	1 667	1 520	1 557	1 370	1 369
374	597	767	571	824	881	871	782	281	125	1 228	1 167	1 094	1 126	1 186
374	597	767	571	824	881	871	782	281	125	2 895	2 687	2 651	2 496	2 554
										77	- 28	- 46	- 31	87
										391	223	114	308	290
										467	195	67	277	377
44 066	45 965	47 899	49 275	50 857	50 843	51 156	52 185	52 658	54 091	57 065	58 423	59 333	62 194	62 112
5 296	5 678	6 583	7 038	7 422	7 206	7 095	7 371	6 705	6 541	7 205	7 625	7 518	7 583	7 580
3.8%	7.2%	15.9%	6.9%	5.5%	-2.9%	-1.5%	3.9%	-9.0%	-2.4%	10.2%	5.8%	-1.4%	0.9%	0.0%
12.0%	12.4%	13.7%	14.3%	14.6%	14.2%	13.9%	14.1%	12.7%	12.1%	12.6%	13.1%	12.7%	12.2%	12.2%
1.31%	1.38%	1.52%	1.59%	1.66%	1.60%	1.52%	1.54%	1.32%	1.21%	1.27%	1.38%	1.31%	1.29%	1.28%

3 Grundlagen zur Erfolgsrechnung (Ziffer 5.2.2)

Tabelle 9: Vorgaben der Schuldenbremse: Vergleich Finanzierungssicht – Erfolgssicht

Voranschlag		VA 2007	VA 2008	VA 2009	VA 2010	VA 2011	VA 2012
Mio. CHF							
Finanzierungsrechnung							
1	Gesamteinnahmen	56 011	58 206	60 198	58 208	62 423	64 751
2	Ausserordentliche Einnahmen	--	230	230	--	--	634
3	Ordentliche Einnahmen [3=1-2]	56 011	57 976	59 968	58 208	62 423	64 117
4	Konjunkturfaktor	0.991	0.987	0.995	1.042	1.013	1.007
5	Ausgabenplafond [5=3*4]	55 507	57 223	59 668	60 653	63 234	64 565
6	Ausserordentliche Ausgaben	--	5 247	--	431	1 998	--
7	Reduktion Ausgabenplafond	--	--	--	--	166	435
8	Höchstzulässige Ausgaben [8=5+6-7]	55 507	62 470	59 668	61 084	65 067	64 131
9	Gesamtausgaben	55 107	62 101	59 020	60 668	65 067	64 131
10	Differenz FR [10=8-9]	400	369	649	416	0	0
Erfolgsrechnung							
11	Gesamtertrag	55 870	58 181	60 755	58 632	62 019	64 622
12	Ausserordentlicher Ertrag	--	230	230	431	--	634
13	Ordentlicher Ertrag [13=11-12]	55 870	57 951	60 525	58 201	62 019	63 988
14	Konjunkturfaktor	0.991	0.987	0.995	1.042	1.013	1.007
15	Aufwandplafond [15=13*14]	55 367	57 197	60 223	60 645	62 826	64 436
16	Ausserordentlicher Aufwand	--	1 530	230	431	1 148	--
17	Reduktion Aufwandplafond	--	--	--	--	166	435
18	Höchstzulässiger Aufwand [18=15+16-17]	55 367	58 727	60 453	61 076	63 808	64 001
19	Gesamtaufwand	55 208	57 929	58 760	60 346	63 264	63 878
20	Differenz ER [20=18-19]	159	799	1 693	730	544	123
21	Differenz ER zu FR [21=20-10]	- 241	430	1 044	315	544	123
Total 2007-2012							2 215
Rechnung							
Mio. CHF		R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	R 2011	R 2012
Finanzierungsrechnung							
1	Gesamteinnahmen	58 846	64 177	67 973	62 833	64 535	63 735
2	Ausserordentliche Einnahmen	754	283	7 024	--	290	738
3	Ordentliche Einnahmen [3=1-2]	58 092	63 894	60 949	62 833	64 245	62 997
4	Konjunkturfaktor	0.974	0.983	1.018	1.013	1.007	1.012
5	Ausgabenplafond [5=3*4]	56 582	62 808	62 046	63 650	64 695	63 753
6	Ausserordentliche Ausgaben	7 038	11 141	--	427	1 998	--
7	Reduktion Ausgabenplafond	--	--	--	416	166	435
8	Höchstzulässige Ausgaben [8=5+6-7]	63 619	73 949	62 046	63 662	66 527	63 319
9	Gesamtausgaben	61 003	67 739	58 228	59 693	64 331	61 736
10	Differenz FR [10=8-9]	2 616	6 210	3 818	3 969	2 197	1 583
Erfolgsrechnung							
11	Gesamtertrag	58 630	64 375	65 205	63 951	65 922	64 779
12	Ausserordentlicher Ertrag	630	328	1 060	427	229	738
13	Ordentlicher Ertrag [13=11-12]	58 000	64 047	64 146	63 523	65 693	64 041
14	Konjunkturfaktor	0.974	0.983	1.018	1.013	1.007	1.012
15	Aufwandplafond [15=13*14]	56 492	62 959	65 300	64 349	66 153	64 810
16	Ausserordentlicher Aufwand	--	1 515	189	427	1 148	--
17	Reduktion Aufwandplafond	--	--	--	416	166	435
18	Höchstzulässiger Aufwand [18=15+16-17]	56 492	64 474	65 489	64 361	67 135	64 375
19	Gesamtaufwand	54 289	58 102	57 914	59 812	63 828	62 336
20	Differenz ER [20=18-19]	2 203	6 372	7 575	4 549	3 307	2 039
21	Differenz ER zu FR [21=20-10]	- 414	161	3 756	580	1 111	456
Total 2007-2012							5 651

4 BIP-Elastizität der Einnahmen (Ziffer 5.3.1)

Schuldenbremse und BIP-Elastizität der Einnahmen

Die Bereinigung des Finanzierungsergebnisses um konjunkturelle Effekte basiert im Rahmen der Schuldenbremse auf einem aggregierten Ansatz. Die Einnahmen und Ausgaben werden nicht differenziert nach Steuerart und Ausgabenposition bereinigt sondern gesamthaft.⁶⁹ Formal kann die Berechnung des strukturellen Finanzierungsergebnisses (SF) wie folgt dargestellt werden:

$$SF = E \times \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)^{\varepsilon_E} - A \times \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)^{\varepsilon_A} \quad (1)$$

Demnach werden die Einnahmen (E) und Ausgaben (A) um jenen Effekt korrigiert, der durch die Abweichung des realen BIP (Y) von seinem langfristigen Trend (\bar{Y}) entsteht. Die Elastizität der Einnahmen (ε_E) bzw. der Ausgaben (ε_A) *in Bezug auf die Produktionslücke* $\left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)$ zeigt, wie stark die Einnahmen und Ausgaben auf den Konjunkturzyklus reagieren. Beträgt die Elastizität der Ausgaben beispielsweise zwei, dann erhöhen sich bei einem Anstieg der Produktionslücke um 1 Prozent die Ausgaben um 2 Prozent.

Das Konzept der Schuldenbremse unterstellt, dass die Einnahmen proportional auf Änderungen der Produktionslücke reagieren ($\varepsilon_E = 1$) und die Ausgaben nicht von der Konjunktur beeinflusst werden ($\varepsilon_A = 0$). Gleichzeitig verlangt die Schuldenbremse ein strukturell ausgeglichenes Finanzierungsergebnis ($SF = 0$). Durch Einsetzen in Gleichung (1) und anschliessendes Umformen erhalten wir die bekannte Formel der Schuldenbremse, wonach die Ausgaben des Bundes den konjunkturell bereinigten Einnahmen entsprechen müssen:

$$A = E \times \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right) \quad (2)$$

Weiter kann gezeigt werden, dass die Formel der Schuldenbremse auch eine Einheitselastizität der Einnahmen *in Bezug auf das BIP* impliziert. Durch Logarithmieren von Gleichung (2) und anschliessendes Differenzieren nach $\ln Y$ erhält man:

$$\frac{d \ln A}{d \ln Y} = \frac{d \ln E}{d \ln Y} + \frac{d \ln \bar{Y}}{d \ln Y} - 1 \quad (3)$$

Unter der Annahme, dass rein konjunkturelle Schwankungen des BIP weder auf den Ausgabenplafond noch das langfristige Trend-BIP einen Einfluss haben $\left(\frac{d \ln A}{d \ln Y} = 0 \text{ und } \frac{d \ln \bar{Y}}{d \ln Y} = 0\right)$, kann Gleichung (3) weiter vereinfacht werden:

$$\varepsilon = \frac{d \ln E}{d \ln Y} = 1$$

Dieser letzte Punkt ist insofern relevant, als sich die empirischen Schätzung der Elastizität der Einnahmen in Bezug zur Produktionslücke als unsicher erweisen kann. Die Produktionslücke ist nicht direkt beobachtbar und muss durch Schätzungen ermittelt werden. Je nach verwendeter

⁶⁹ Für eine methodische Übersicht zur Berechnung struktureller Defizite sowie weiterführende Literatur siehe Bornhorst, F. et al. (2011), *When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances*, IMF Technical Notes and Manuals.

Methode können die geschätzten Elastizitäten mehr oder weniger variieren. Diese Problematik ergibt sich bei der empirischen Ermittlung der Elastizität der Einnahmen in Bezug auf das BIP nicht.

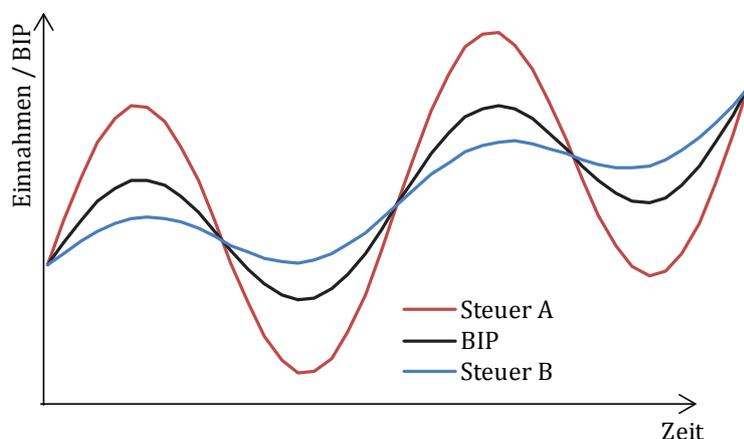
Obwohl die Schuldenbremse auf einem realen Konzept der Produktionslücke basiert, werden die Elastizitäten für gewöhnlich in Bezug auf das nominale BIP geschätzt. Erstens ist (mit Ausnahme von Mengensteuern) der Bezug der Einnahmen auf eine reale Steuerbasis nicht plausibel und zweitens muss – um die konjunkturell bedingten Einnahmen isolieren zu können – das Verhältnis des nominalen Trend-BIP zum nominalen BIP der realen Produktionslücke entsprechen. Mit anderen Worten wird unterstellt, dass sich die Deflatoren von Trend-BIP und BIP entsprechen.⁷⁰

Unterscheidung zwischen kurz- und langfristiger Elastizität

Die empirische Schätzung der Einnahmenelastizität gestaltet sich aus verschiedenen Gründen anspruchsvoll. So muss zwischen einer kurzfristigen und einer langfristigen Elastizität unterschieden werden. Die nachfolgende Grafik zeigt schematisch die Entwicklung des Bruttoinlandprodukts sowie zweier unterschiedlicher Steuerarten auf. Beide Steuern weisen langfristig das gleiche Trendwachstum auf wie das Bruttoinlandprodukt. Eine Regression der Steuereinnahmen auf das Bruttoinlandprodukt würde somit in beiden Fällen dieselbe Elastizität von eins liefern. Diese langfristige BIP-Elastizität gibt somit an, in welchem Ausmass die Einnahmen im Trend, das heisst konjunkturunabhängig, von der Entwicklung des Bruttoinlandprodukts abhängen.

Kurzfristig unterscheidet sich das Verhalten der beiden Steuerarten hingegen deutlich: Steuer A reagiert stark und überproportional auf konjunkturelle Schwankungen des Bruttoinlandprodukts während die Reaktion von Steuer B gering ausfällt und gesamtwirtschaftliche Produktionsschwankungen nur unterproportional übertragen werden. Die kurzfristige BIP-Elastizität von Steuer A, welche die unmittelbare Reaktion der Einnahmen auf konjunkturelle Schwankungen misst, ist somit grösser als eins. Bei der Steuer B ist sie kleiner als eins.

Abbildung 25: Schematische Darstellung der BIP-Elastizitäten



⁷⁰ Vgl. Colombier, C. (2004), Eine Neubewertung der Schuldenbremse; unter Mitarbeit von: F. Bodmer, P.-A. Bruchez, A. Geier, T. Haniotis, M. Himmel, U. Plavec, EFV Working Paper No. 2, überarbeitete Version

Die Beziehung zwischen kurz- und langfristigen Elastizitäten ist nicht eindeutig. Eine Steuer mit einer hohen langfristigen Elastizität muss nicht zwangsläufig auch entsprechend konjunkturreagibel sein. Umgekehrt kann von einer hohen kurzfristigen Elastizität nicht auf ein grosses Trendwachstum geschlossen werden. Eine Steuer kann unmittelbar und stark auf konjunkturelle Schwankungen reagieren, ohne ein langfristiges Wachstum aufzuweisen.

Auch exogene Faktoren erschweren die Bestimmung des Verhältnisses zwischen den Einnahmen und dem BIP. So setzt die BIP-Elastizität der Einnahmen einen kausalen Zusammenhang zwischen der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts und jener der Einnahmen voraus. Die Einnahmen können aber auch unabhängig von der gesamtwirtschaftlichen Produktion zunehmen, etwa durch die Einführung neuer Steuern, die Erhöhung von Steuersätzen oder die Veränderung von Erhebungsmodalitäten. Man spricht bei solchen strukturellen Änderungen auch von Sonderfaktoren. Um eine Aussage über die Kausalität machen zu können, muss die Entwicklung der Gesamteinnahmen um diese Sonderfaktoren bereinigt werden. Die resultierende Elastizität wird auch als effektive BIP-Elastizität der Einnahmen bezeichnet, im Gegensatz zur pauschalen BIP-Elastizität. In Bezug auf die Schuldenbremse ist in erster Linie die kurzfristige, effektive BIP-Elastizität der Einnahmen von Relevanz. Nur diese Elastizität misst, wie die Einnahmen auf konjunkturelle Schwankungen reagieren und wie viel zyklischen Spielraum die Schuldenbremse gewähren sollte.

Schätzung der Elastizität

Die *langfristige BIP-Elastizität* der Einnahmen kann durch die Schätzung des nachfolgenden ökonometrischen Modells ermittelt werden:

$$\ln(E_t) = \alpha + \beta \times \ln(Y_t) + \sum_{i=-5}^5 \gamma_i \times \Delta \ln(Y_{t+i}) + \varepsilon_t$$

Die Schätzung wird mit logarithmierten Daten durchgeführt, so dass der Koeffizient β direkt die langfristige BIP-Elastizität der Einnahmen misst. Da es sich sowohl beim BIP als auch bei den Einnahmen um nicht-stationäre und kointegrierte⁷¹ Zeitreihen handelt, wird zusätzlich eine Lead- und Lagstruktur der BIP-Wachstumsraten berücksichtigt. Dieser dynamischer OLS (DOLS) genannter Ansatz erlaubt eine konsistente Schätzung der obigen Gleichung.⁷² Die Schätzung wurde mit Jahresdaten von 1980 bis 2012 durchgeführt. Verwendet wurden dabei einerseits die ordentlichen Einnahmen des Bundes und andererseits die um Sonderfaktoren bereinigten ordentlichen Einnahmen⁷³.

Die Ergebnisse dieser dynamischen OLS Schätzung (DOLS) sind in der untenstehenden Tabelle aufgeführt. Demnach führt eine Erhöhung des nominalen BIP um ein Prozent zu einem überproportionalen Anstieg der Einnahmen im Umfang von 1,039 Prozent. Der Koeffizienten ist statis-

⁷¹ Zum Nachweis der Kointegration zwischen den Bundeseinnahmen und dem BIP siehe: Colombier, C. (2003), Der Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Schweizer Bundeseinnahmen, EFV Working Paper Nr. 5 (alte Reihe).

⁷² Vgl. Sobel, R. S. und R. G. Holcombe (1996), Measuring the growth and variability of tax bases over the business cycle, National Tax Journal, Vol. 49, No. 4, 535-52

⁷³ Berücksichtigt wurden die Auswirkungen von Gesetzes- und Steuersatzänderungen bei der Mehrwertsteuer sowie den Stempelabgaben.

tisch signifikant, aber aufgrund des relativ hohen Standardfehlers können mit der verwendeten Stichprobe auch Elastizitäten zwischen 0,86 und 1,22 nicht ausgeschlossen werden. Werden die um Sonderfaktoren bereinigten Einnahmen betrachtet, beträgt die geschätzte BIP-Elastizität der Einnahmen noch 0,958.

Tabelle 10: Ergebnisse der Schätzungen zur lang- und kurzfristigen Elastizität

	Schätzung der langfristigen Elastizität		Schätzung der kurzfristigen Elastizität	
	Niveauschätzung DOLS		Fehlerkorrekturmodell	
	β	R2	β	R2
Ordentliche Einnahmen	1.039* (0.090)	0.986	1.374* (0.306)	0.526
Bereinigte ordentliche Einnahmen	0.958* (0.080)	0.984	1.061* (0.388)	0.541

Standardfehler der Koeffizienten in Klammern; «*» Signifikanz auf dem 5%-Niveau

Für die Ermittlung der *kurzfristige Elastizität* wird das nachfolgende ökonometrische Fehlerkorrekturmodell geschätzt:

$$\Delta \ln(E_t) = \alpha + \beta \times \Delta \ln(Y_t) + \gamma \times [\ln(E_{t-1}) - \delta - \rho \times \ln(Y_{t-1})] + \varepsilon_t$$

Die Wachstumsrate der Einnahmen werden auf jene des nominalen BIP regressiert sowie auf einen zusätzlichen Fehlerkorrekturterm, das heisst die um eine Periode verzögerte langfristige Gleichgewichtsbeziehung zwischen den Einnahmen und dem BIP. Damit wird berücksichtigt, dass die beiden Variablen kointegriert sind und kurzfristige Veränderungen der Einnahmen nicht zwangsläufig konjunkturelle Gründe haben, sondern auch auf temporärer Abweichung vom gemeinsamen Trend zwischen Einnahmen und BIP und der anschliessenden Rückkehr zu diesem zurückgeführt werden können.

Die kurzfristige Elastizität erreicht für die ordentlichen Einnahmen einen Wert von 1,374, wobei aufgrund der hohen Standardfehler auch ein Wert von eins nicht ausgeschlossen werden kann. Betrachtet man die um Sonderfaktoren bereinigten Einnahmen, fällt die Elastizität deutlich tiefer aus (1,061).

Fazit

Die vorliegenden Resultate reihen sich ein in die Ergebnisse früherer Untersuchungen⁷⁴ und legen nahe, dass die Annahme einer BIP-Elastizität von eins weiterhin gerechtfertigt ist. Allerdings unterscheiden sich die kurzfristigen Elastizitäten der ordentlichen Einnahmen und der um

⁷⁴, C. (2003), Der Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Schweizer Bundeseinnahmen, EFV Working Paper Nr. 5 (alte Reihe)

Sonderfaktoren bereinigten Einnahmen relativ stark. Ein deutlicher Hinweis, dass Steuerreformen bei der Beurteilung der Elastizitäten eine wichtige Rolle spielen.

Allerdings stellt gerade die Berücksichtigung von solchen Struktureffekten für die Schätzungen der effektiven BIP-Elastizität der Einnahmen ein grösseres Problem dar. So wurde für die oben dargelegten Schätzungen nur Gesetzesänderungen bei der Mehrwertsteuer und den Stempelabgaben berücksichtigt, weil die finanziellen Auswirkungen relativ robust ermittelt und über die gesamte Stichprobe dynamisiert werden können. Bei der direkten Bundessteuer hingegen, die ebenfalls stark von Reformen geprägt ist, können die Auswirkungen von Steuerreformen nur mit sehr grosser Unsicherheit geschätzt werden, weshalb von einer Bereinigung abgesehen wurde.