

Ergänzungsregel – Stärkung der Schuldenbremse

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die erfolgreiche Konsolidierung des Bundeshaushaltes in den letzten Jahren war die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003. Mit der Schuldenbremse wurde auf Verfassungsebene eine Fiskalregel eingeführt, welche mittelfristig den Ausgleich des ordentlichen Haushalts sicherstellt. Der Schuldenzuwachs in den 1990er-Jahren ist jedoch zu einem beachtlichen Teil auf ausserordentliche Ausgaben zurückzuführen. Mit der Ergänzungsregel wird die Pflicht zum Ausgleich auf den ausserordentlichen Haushalt ausgeweitet. Die Ergänzungsregel wird voraussichtlich auf Anfang 2010 in Kraft gesetzt.



Um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik sicherzustellen, müssen unter der Ergänzungsregel auch die ausserordentlichen Ausgaben gegenfinanziert werden. Ein erster Anwendungsfall könnte der für 2011 geplante Sanierungsbeitrag des Bundes an die Pensionskasse SBB im Umfang von 1148 Mio. Franken sein.

Bild: Keystone

Die Finanzierungsrechnung des Bundes wies im Jahr 2008 ein Defizit von 3,6 Mrd. Franken auf. Dahinter verbergen sich zwei gegenläufige Entwicklungen: Der ordentliche Bundeshaushalt schloss mit einem Überschuss von 7,3 Mrd. Franken ab, während im ausserordentlichen Haushalt ein gewaltiges Loch klaffte.

Das vergangene Jahr reiht sich damit nahtlos in den Trend der sukzessiven Verbesserungen des ordentlichen Bundeshaushaltes ein (vgl. *Grafik 1*). Dies ist zum einen die Folge der guten Konjunktur, widerspiegelt jedoch zum anderen auch den Erfolg der 2003 eingeführten Schuldenbremse. Letztere

führte zu den Entlastungsprogrammen EP03 und EP04, die mit einem jährlichen Entlastungsvolumen von insgesamt 5 Mrd. Franken die Stabilisierung der Ausgabenquote und der Schulden ermöglichten.

Problem des ausserordentlichen Haushaltes

Die Schuldenbremse stellt sicher, dass der *ordentliche* Bundeshaushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen ist. *Ausserordentliche* Transaktionen unterliegen hingegen nicht der Schuldenbremse. Der Vorteil dieser Sonderstellung liegt auf der Hand: Aussergewöhnliche und vom Bund nicht steuerbare Entwicklungen – wie Naturkatastrophen, schwere Rezessionen oder die Bereinigungen von Altlasten – können aufgefangen werden, ohne dass die ordentlichen Ausgaben zur Kompensation gekürzt werden müssen. Die Stetigkeit der ordentlichen Aufgabenerfüllung wird nicht beeinträchtigt.

Die Sonderstellung der ausserordentlichen Ausgaben hat aber auch einen Nachteil: Trotz einer schuldenbremsekonformen Finanzpolitik kann es zu einem schleichenden Schul-



Margit Himmel
Sektion Finanzplanung,
Budget, Rechnung,
Eidg. Finanzverwaltung
EFV, Bern



Michael Schuler
Stellvertreter Sektion
Finanzplanung, Budget,
Rechnung, Eidg. Finanz-
verwaltung EFV, Bern

Tabelle 1

Entwicklung des ausserordentlichen Haushalts, 2003–2009

In Mio. CHF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^a	Summe
a.o. Einnahmen ^b [1]	0	0	1350	3203	754	64	0	5372
a.o. Ausgaben ^c [2]	0	1121	0	0	0	5213	0	6334
Saldo a.o. Haushalt [3]=[1]-[2]	0	-1121	1350	3203	754	-5149	0	-962
Kumulierter Saldo a.o. Haushalt [4]	0	-1121	229	3433	4187	-962	-962	

a 2009: Budget.

b Ohne zweckgebundene a.o. Einnahmen: Bundesanteil am Erlös aus den Goldverkäufen der Nationalbank (2005: 7038 Mio. CHF); CO₂-Abgabe auf Brennstoffen, Einführungsphase (2008: 219 Mio. CHF, 2009: 230 Mio. CHF).

c Ohne a.o. Ausgaben finanziert durch zweckgebundene Einnahmen: Überweisung Bundesanteil am Erlös der SNB-Goldverkäufe (2007: 7038 Mio. CHF); Pflichtwandelanleihe UBS (2008: 5928 Mio. CHF).

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

denanstieg kommen. Wird von den zweckgebundenen ausserordentlichen Einnahmen und den damit finanzierten ausserordentlichen Ausgaben abgesehen, weist der ausserordentliche Haushalt in den Jahren 2003 bis 2009 ein Defizit von rund 1 Mrd. Franken auf (siehe *Tabelle 1*). Das vergangene Jahr hat deutlich gemacht, dass ausserordentlicher Zahlungsbedarf sowohl geplant als auch ungeplant anfallen kann:

- Absehbare und deshalb budgetierte ausserordentliche Ausgaben fielen in Höhe von 5,2 Mrd. Franken an (Ersteinlage Infrastrukturfonds, Einführung NFA, Einmaleinlage Publica, Asyl- und Flüchtlingsbereich).
- Hinzu kamen die nicht budgetierten ausserordentlichen Ausgaben für die Rekapitalisierung der UBS von 5,9 Mrd. Franken.

Um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik sicherzustellen, müssen deshalb auch die

ausserordentlichen Ausgaben gegenfinanziert werden.

Ziel der Ergänzungsregel: Ausgleich des ausserordentlichen Haushalts

Die Ergänzungsregel soll die Schuldenbremse weder abändern noch ersetzen, sondern – wie der Name sagt – ergänzen. Um die nominelle Verschuldung des Bundes nachhaltig zu stabilisieren, muss demgemäss neben dem ordentlichen Bundeshaushalt – hier greift die Schuldenbremse – auch der ausserordentliche Haushalt mittelfristig ausgeglichen werden. Nur so kann der Verfassungsauftrag, die gesamten Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf Dauer im Gleichgewicht zu halten,¹ erfüllt werden.

Die *Grundidee* der Ergänzungsregel besteht darin, dass – sofern der ordentliche Haushalt saniert ist – die Defizite aus dem ausserordentlichen Haushalt über einen fixen Zeitraum abgetragen werden. Die Ergänzungsregel ist verfassungskonform und konjunkturverträglich sowie flexibel in der Festlegung der Sparbeträge. Gleichzeitig stellt sie den Ausgleich des ausserordentlichen Haushalts über einen Zeitraum von maximal sechs Jahren sicher.

Die Ergänzungsregel in Kürze

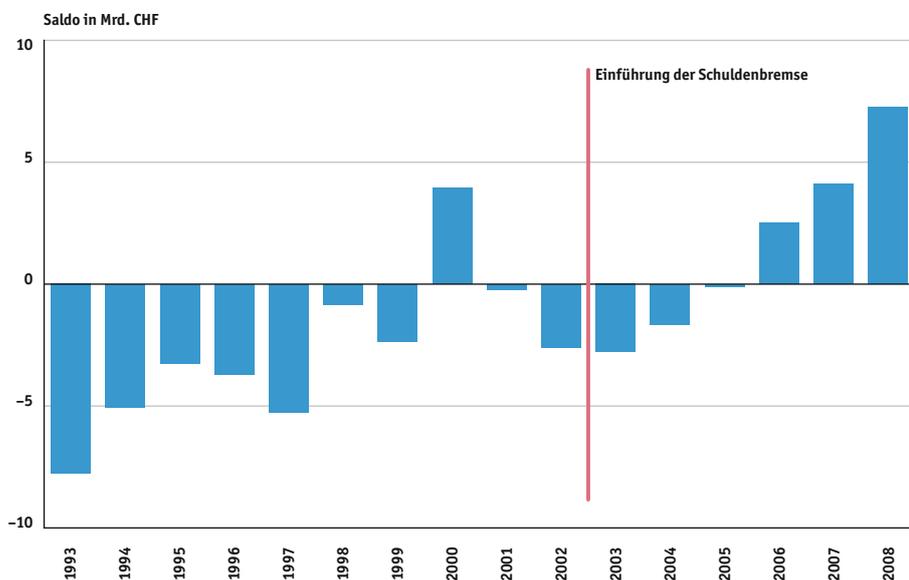
Die wichtigsten Elemente der Ergänzungsregel sind das *Amortisationskonto* und die *Vorgaben zum Abtragen von Fehlbeträgen im ausserordentlichen Haushalt*.

Zum Amortisationskonto

Der Stand des Amortisationskontos ist die Steuerungsgrösse der Ergänzungsregel. Das Amortisationskonto wird in Analogie zum Ausgleichskonto ausserhalb der Staatsrechnung geführt. Auf ihm werden die anfallenden ausserordentlichen Ausgaben belastet und die ausserordentlichen Einnahmen gutgeschrieben. Der Stand des Amortisationskontos gibt den kumulierten Saldo des aus-

Grafik 1

Entwicklung der Saldi der ordentlichen Finanzierungsrechnung des Bundes, 1993–2008



Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

serordentlichen Haushalts an. Der Ausweis des Amortisationskontos erfolgt jährlich im Rahmen der Staatsrechnung.

Zur Vorgabe

Fehlbeträge auf dem Amortisationskonto sind zwingend innerhalb der folgenden sechs Rechnungsjahre durch Kürzung der höchstzulässigen Ausgaben gemäss Schuldenbremse auszugleichen. Mit anderen Worten: Defizite des ausserordentlichen Haushalts müssen durch strukturelle Überschüsse des ordentlichen Haushalts kompensiert werden. Erhöht sich – infolge einer weiteren ausserordentlichen Ausgabe – der Fehlbetrag des Amortisationskontos um mehr als rund 300 Mio. Franken², beginnt die Amortisationsfrist neu zu laufen. In besonderen Fällen kann die Bundesversammlung die sechsjährige Frist verlängern (Ventilklausel).

Die konkrete Ausgestaltung der Ergänzungsregel räumt Bundesrat und Parlament einen Spielraum bei der Sanierung des ausserordentlichen Haushalts ein. Dies ermöglicht es ihnen, unter Einhaltung der zeitlichen Befristung die *Höhe der jährlichen Einsparungen* und deren *Verteilung* auf die einzelnen Jahre weitgehend selbst festzulegen. Diese Flexibilität gestattet es, der konjunkturellen Lage sowie der gesetzlichen oder vertraglichen Bindung von Ausgaben Rechnung zu tragen. Die Vorgabe einer Frist für die Bereinigung des Amortisationskontos garantiert, dass eine verbindliche Planung für die Bereinigung von Fehlbeträgen erfolgt.

Weist das Amortisationskonto einen Fehlbetrag auf, besteht eine Pflicht, diesen auszugleichen. Eine vorausschauende Finanzpolitik fordert jedoch mehr: Sparmassnahmen für voraussehbare ausserordentliche Ausgaben sollen frühzeitig durchgeführt werden können. Die vorgeschlagene Ergänzungsregel ermöglicht deshalb vorsorgliche Kürzungen der höchstzulässigen Ausgaben. Konkret

kann die Bundesversammlung zum Ausgleich von voraussehbaren Fehlbeträgen auf dem Amortisationskonto vorsorgliche Einsparungen im ordentlichen Haushalt beschliessen.

Prinzip der Nachrangigkeit

Die Pflicht zum Abbau von Fehlbeträgen auf dem Amortisationskonto besteht nur, wenn das Ausgleichskonto einen positiven Stand aufweist oder ausgeglichen ist. Die Sanierung von Defiziten des ausserordentlichen Haushalts erfolgt somit «nachrangig» zum ordentlichen Haushalt: Erst wenn der ordentliche Haushalt ausgeglichen ist und keine zusätzlichen Sparmassnahmen aufgrund von Fehlbeträgen im Ausgleichskonto notwendig sind, muss die Verschuldung aufgrund des ausserordentlichen Haushalts abgebaut werden. Mit der Nachrangigkeit der Ergänzungsregel wird deren Verfassungsmässigkeit gewährleistet.

Auch im Fall der vorgezogenen Kompensation voraussehbarer Fehlbeträge bleibt die Einhaltung der Nachrangigkeit gewahrt: Vorsorgliche Amortisationen von ausserordentlichen Ausgaben dürfen nur getätigt werden, wenn der ordentliche Haushalt bereinigt ist.

Ventilklausel

Das Anliegen, auch den ausserordentlichen Haushalt einer Regelbindung zu unterwerfen, wurde von einer Mehrheit des Parlaments gutgeheissen. In beiden Räten war die Debatte geprägt von den Geschehnissen im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise. Vor diesem Hintergrund kam die Befürchtung auf, dass die Ergänzungsregel in Ausnahmesituationen zu restriktiv sein könnte. Das Parlament beschloss deshalb, die Vorlage des Bundesrates um die so genannte Ventilklausel zu erweitern: In «besonderen Fällen» soll es dem Parlament vorbehalten sein, die Amortisationsfrist über die sechs Jahre hinaus zu erstrecken. Die Bedingungen, wann besondere Fälle vorliegen, wurden in keinem der beiden Räte näher bestimmt.

Umsetzung der Ergänzungsregel im Überblick

Grafik 2 zeigt die Umsetzung der Ergänzungsregel im Überblick. Ausgangspunkt bildet der Stand des Ausgleichskontos: Weist dieses einen negativen Stand auf, so muss zunächst der ordentliche Haushalt ausgeglichen werden (*Fall 1*). Erst wenn das Ausgleichskonto wieder positiv oder ausgeglichen ist, muss der Fehlbetrag auf dem Amortisations-

Kasten 1

Ausserordentliche Ausgaben

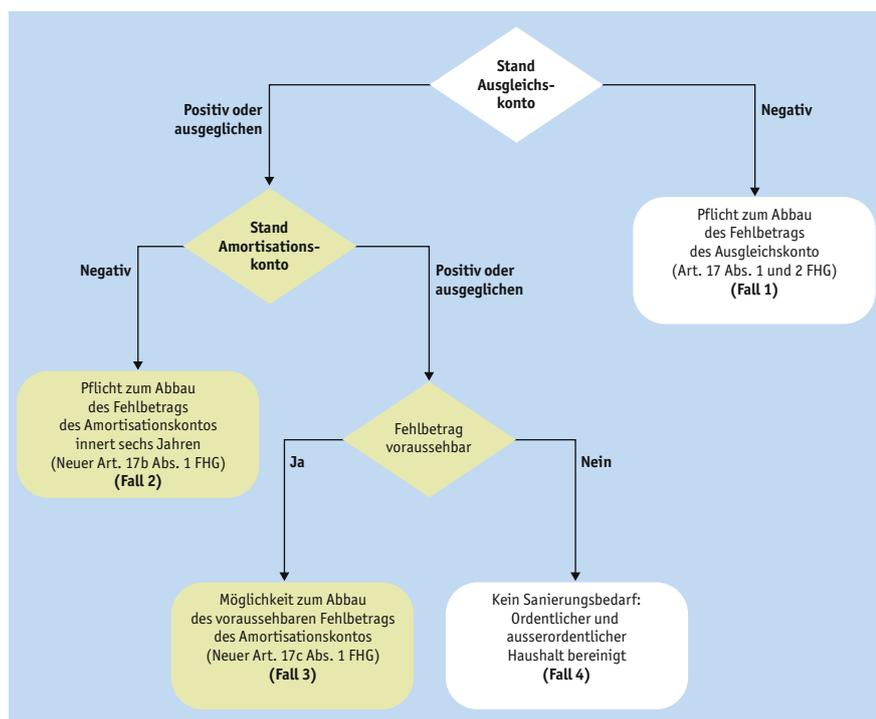
Ausserordentliche Ausgaben sind unter der Schuldenbremse weiterhin möglich. Die im Finanzhaushaltgesetz (Art. 15) vorgesehenen Fälle betreffen sowohl aussergewöhnliche und nicht steuerbare Entwicklungen (z.B. Naturkatastrophen) als auch Anpassungen am Rechnungsmodell und verbuchungsbedingte Zahlungsspitzen. Ausserordentliche Ausgaben erhöhen die höchstzulässigen Ausgaben, ohne dass sie durch Einnahmen gedeckt werden müssen. Damit können sie weiterhin einen Schuldenanstieg verursachen, sofern sie nicht durch ausserordentliche Einnahmen oder strukturelle Überschüsse im ordentlichen Haushalt kompensiert werden.

1 Art. 126 Abs. 1 Bundesverfassung (BV, SR 101).

2 Entspricht 5% des Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse.

Grafik 2

Umsetzung der Ergänzungsregel



Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

konto des ausserordentlichen Haushalts abgetragen werden.

Weist das Amortisationskonto einen Fehlbetrag auf, liegt ein Defizit im ausserordentlichen Haushalt vor, welches innerhalb der nächsten sechs Rechnungsjahre abgetragen werden muss (Fall 2). Gleitet das Ausgleichskonto während dieses Zeitraums in den negativen Bereich ab, so wird die Pflicht zum Ausgleich des Amortisationskontos ausge-

setzt, bis das Ausgleichskonto im Gleichgewicht ist. In besonderen Fällen kann die Amortisationsfrist auch verlängert werden.

Wie die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt hat, lässt sich ein Teil der ausserordentlichen Ausgaben – insbesondere bedingt durch Umstellungen im Rechnungsmodell oder durch verbuchungsbedingte Zahlungsspitzen – betragsmässig recht gut vorhersehen. Aus diesem Grund soll es möglich sein, bereits im Fall von erwarteten Fehlbeträgen vorsorgliche Einsparungen zum Ausgleich des Amortisationskontos tätigen zu können (Fall 3).

Wenn sowohl das Ausgleichs- wie auch das Amortisationskonto zumindest ausgeglichen sind und zudem keine Fehlbeträge auf dem Amortisationskonto erwartet werden, liegt der aus finanzpolitischer Sicht wünschenswerte Fall vor: Ordentlicher und ausserordentlicher Haushalt sind bereinigt; Sanierungsmassnahmen erübrigen sich (Fall 4).

Eigenschaften der Ergänzungsregel

Für die Ausgestaltung von finanzpolitischen Regeln gibt es eine Vielzahl von Wahlmöglichkeiten. Bei der Ergänzungsregel wurde insbesondere auf deren Verfassungskonformität, finanzpolitische Flexibilität und Konjunkturverträglichkeit geachtet.

- *Verfassungskonformität:* Die Verfassung privilegiert ausserordentliche Ausgaben. Sie fallen nicht unter die Schuldenbremse. Diese Vorzugsstellung bleibt auch mit der Ergänzungsregel gewährleistet: Fehlbeträge auf dem Amortisationskonto (im ausserordentlichen Haushalt) müssen nur abgetragen werden, wenn keine Fehlbeträge auf dem Ausgleichskonto der Schul-

Kasten 2

Vernehmlassung zur Ergänzungsregel

In der Vernehmlassung ist die Ergänzungsregel mehrheitlich gut aufgenommen worden. Drei Themen wurden dabei verstärkt diskutiert.

- *Lastenabwälzung auf Kantone:* Praktisch alle Kantone befürchten eine Lastenabwälzung im Fall eines negativen Amortisationskontos. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass Bundesrat und Parlament das Mitwirkungsrecht der Kantone bei der Erarbeitung der Entlastungsprogramme 2003/2004 ernst genommen haben. Lastenabwälzungen konnten weitgehend vermieden werden. Der Bundesrat hat in der Botschaft klar die Absicht geäussert, solche Lastenabwälzungen auch in Zukunft möglichst zu vermeiden.
- *Ausweitung auf Sozialversicherungen:* Der Bundesrat begrüsst die Idee, die Sozialversicherungen ebenfalls einer finanzpolitischen Regelbindung zu unterwerfen. Damit könnten auch hier Ausgaben und

Einnahmen langfristig im Gleichgewicht gehalten werden. Der Bundesrat beabsichtigt deshalb, das Anliegen im Rahmen der bevorstehenden Sozialversicherungsreformen aufzunehmen.

- *Amortisationsfrist:* Einige Vernehmlasser forderten eine Verkürzung der Amortisationsfrist von sechs auf vier Jahre, andere eine Verlängerung auf acht bis zehn Jahre oder einen Verzicht auf eine zeitliche Fixierung. Die Frist von sechs Jahren liegt in der Mitte der gewünschten Lösungen. Zudem liegt sie im Bereich der durchschnittlichen Länge eines Konjunkturzyklus in der Schweiz (6 bis 8 Jahre).

denbremse (im ordentlichen Haushalt) abgebaut werden müssen.

- *Flexibilität:* Die Ergänzungsregel macht keine Vorgaben, wie der Amortisationsbetrag auf die vorgegebene Frist von sechs Jahren zu verteilen ist. Hinsichtlich der Höhe der jährlichen Amortisationsbeträge und deren Verteilung ist die Ergänzungsregel somit flexibel. Bundesrat und Parlament können auf kurzfristige finanzpolitisch relevante Ereignisse reagieren und die gesamtwirtschaftliche Situation gebührend berücksichtigen.
- *Konjunkturverträglichkeit:* Die Konjunkturverträglichkeit der Ergänzungsregel wird durch deren Nachrangigkeit und Flexibilität sowie die Ventilklausel gewährleistet. Erst wenn der ordentliche Haushalt ausgeglichen ist (keine Fehlbeträge auf dem Ausgleichskonto), muss die Verschuldung, welche aufgrund von Defiziten im ausserordentlichen Haushalt zustande gekommen ist, abgebaut werden. Dies ist in konjunkturell guten Zeiten der Fall. In einer länger andauernden Rezession würde das Ausgleichskonto jedoch negativ, sodass eine allfällige Sanierung des ausserordent-

lichen Haushalts ausgesetzt und eine konjunkturpolitisch unerwünschte Wirkung vermieden wird. Sollte dies im Ausnahmefall nicht gewährleistet sein, so ist es dem Parlament über die Festlegung der Höhe der jährlichen Amortisationsbeträge und deren Verteilung (Flexibilität) sowie die Fristverlängerung (Ventilklausel) möglich, die konjunkturelle Lage vermehrt zu berücksichtigen.

Schuldenstabilisierung im Vordergrund

In Übereinstimmung mit der Schuldenbremse erzwingt auch die Ergänzungsregel keinen Schuldenabbau. Im Vordergrund steht das Ziel, die nominellen Schulden des Bundes zu stabilisieren. Bundesrat und Parlament bleibt jedoch vorbehalten, im Rahmen von Budget und Finanzplan «ehrgeizigere» Ziele zu verfolgen. Ein Schuldenabbau ist möglich, da sowohl Schuldenbremse als auch Ergänzungsregel Mindestvorschriften darstellen. ■



Europapolitik leicht verständlich gemacht

Diese neue Publikation des Integrationsbüros EDA/EVD richtet sich an Schulen sowie an interessierte Bürgerinnen und Bürger. Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU werden in leicht verständlicher Form erklärt.

Die Broschüre ist kostenlos erhältlich in Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch (BBL, Vertrieb Bundespublikationen, 3003 Bern, Bestellnummer 201.343.D / F / I / E)

Bezug per Internet:
www.europa.admin.ch oder www.bundespublikationen.admin.ch