

# Die Stabilisierungsmassnahmen des Bundes vor dem Hintergrund der Schuldenbremse

Mit der Einführung der Schuldenbremse wurde bewusst der Spielraum für finanzpolitischen Aktivismus eingeschränkt. Die regelgebundene Finanzpolitik stellt sicher, dass der Bundeshaushalt über den Konjunkturzyklus ausgeglichen ist. Damit spielt die Schuldenbremse eine entscheidende Rolle für die Gestaltung der aktuellen Stabilisierungsmassnahmen des Bundes. Im Vordergrund steht eine passiv antizyklische Finanzpolitik; diskretionäre Massnahmen sind subsidiär weiterhin möglich. Auf diese Weise liefert die Schuldenbremse einen soliden institutionellen Rahmen, um den bevorstehenden Balanceakt zwischen der Notwendigkeit mittelfristiger finanzpolitischer Stabilität einerseits und der konjunkturpolitischen Unterstützung andererseits erfolgreich zu meistern.

## Finanzpolitik im Dienste der Konjunkturpolitik

Die aktuelle Wirtschaftskrise lässt die Finanzpolitik erneut als konjunkturpolitisches Instrument aufleben. Die Erfahrungen mit diskretionärer Finanzpolitik als Instrument der Konjunkturpolitik sind jedoch durchgezogen. So zeigt etwa eine vom IWF durchgeführte Analyse von finanzpolitischen Stabilisierungsmassnahmen in Industrie- und Schwellenländern im Zeitraum 1970–2007,<sup>1</sup> dass ihre antizyklische Wirkung vergleichsweise bescheiden und regelmässig verzögert ausfiel. Die Gründe dafür dürften in erster Linie in den institutionellen Rahmenbedingungen liegen: Im Gegensatz zur Geldpolitik und den automatischen Stabilisatoren müssen finanzpolitische Stabilisierungsprogramme bis zu ihrer Auslösung demokratische Entscheidungsprozesse durchlaufen, was die Umsetzung verzögert und die Zielgenauigkeit der Massnahmen häufig limitiert, da die Mehrheitsfähigkeit oft die Bedienung unterschiedlicher Interessengruppen voraussetzt. In kleinen offenen Volkswirtschaften wie der Schweiz wird die Wirksamkeit in der Regel zusätzlich durch eine hohe Importquote eingeschränkt. Die Studie des IWF zeigt ferner, dass finanzpolitische Stabilisierungsmassnahmen öfter in Abschwungphasen eingesetzt wurden und dass sie häufig über den Abschwung hinaus zu einer permanenten Belastung der Staatshaushalte führten.

In der Vergangenheit zeigte auch der Bundeshaushalt tendenziell dieses konjunkturell asymmetrische Muster: Die Defizite der Rezessionsphasen wurden in Zeiten der Hochkonjunktur nicht durch entsprechende Über-

schüsse kompensiert. Damit verbunden war ein sukzessiver Anstieg der Verschuldung (siehe *Grafik 1*). Die dramatische Zunahme der Verschuldung in den Neunzigerjahren war hauptsächlich durch Defizite der Finanzierungsrechnung verursacht. Die Einführung der Schuldenbremse war in erster Linie die Reaktion des Bundes auf diese finanzpolitische Entwicklung.

## Stabilitätspolitische Elemente der Schuldenbremse

Mit der Schuldenbremse verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, die Bundesschulden nominell zu stabilisieren. Eine einfache Ausgabenregel stellt sicher, dass sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten und damit der Bundeshaushalt ausgeglichen ist. Bei ihrer Ausgestaltung wurde jedoch auch konjunkturpolitischen Aspekten eine grosse Bedeutung beigemessen, namentlich durch drei Elemente:

- *Berücksichtigung der Konjunkturlage bei der Festsetzung der Höchstausgaben:* Die für die Ausgaben massgebenden ordentlichen Einnahmen werden mit einem Konjunkturfaktor (K-Faktor) korrigiert. Damit erlaubt die Regel bei Unterauslastung der Gesamtwirtschaft ein Defizit in der Finanzierungsrechnung; im Gegenzug fordert sie in Zeiten der Überauslastung einen Überschuss. Das Ausgabegebaren wird also vom konjunkturellen Verlauf der Einnahmen entkoppelt – die Ausgabenentwicklung wird verstetigt. Damit können die automatischen Stabilisatoren im Bundeshaushalt ihre volle Wirkung entfalten. Über einen Konjunkturzyklus ist der Haushalt jedoch ausgeglichen, und die nominelle Verschuldung bleibt konstant.
- *Ex-Post-Abweichungen von der Regel können verrechnet werden:* Um zu gewährleisten, dass die Vorgaben der Schuldenbremse beim Budgetvollzug eingehalten werden, fordert das Gesetz beim Rechnungsabschluss eine Nachkalkulation. Die getätigten Ausgaben werden dem «richtigen» – d.h. aufgrund der effektiven Einnahmen und Wirtschaftsentwicklung ermittelten – Ausgabenplafond gegenübergestellt; Abweichungen werden im Ausgleichskonto statistisch erfasst und



**Dr. Tobias Beljean**  
Leiter der Sektion  
Finanzplanung, Budget,  
Eidg. Finanzverwaltung  
EFV, Bern

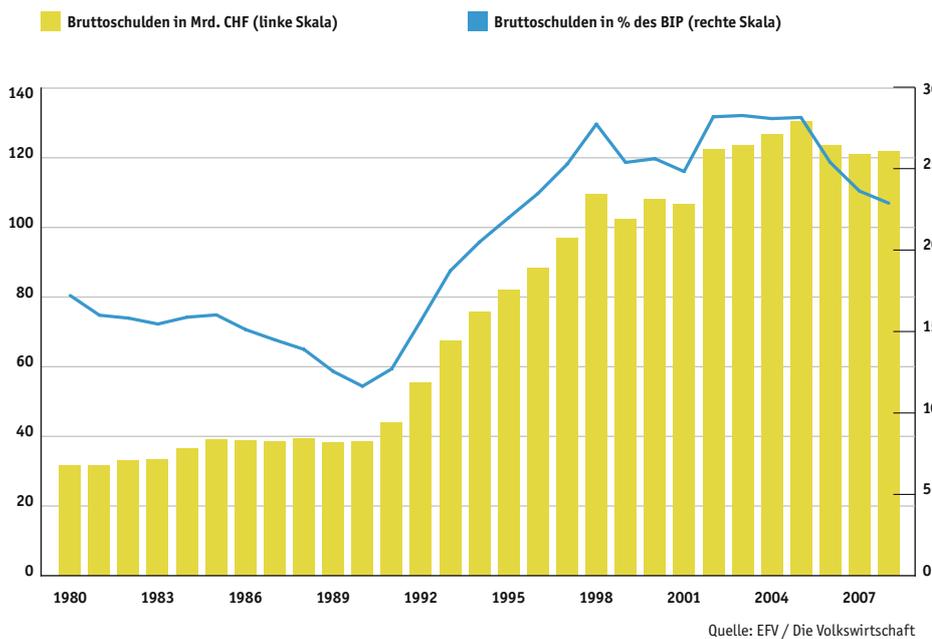


**Dr. Fritz Zurbrügg**  
Vizedirektor, Leiter der  
Abteilung Finanzplanung,  
Budget, Rechnung,  
Finanzausgleich, Eidg.  
Finanzverwaltung EFV,  
Bern

<sup>1</sup> International Monetary Fund, *Financial Stress, Downturns, and Recoveries: World Economic Outlook*, Oktober 2008, Chapter 5: «Fiscal Policy as a Countercyclical Tool».

Grafik 1

Entwicklung der Verschuldung des Bundes, 1980–2008



Mehr bewilligt werden. In der Botschaft zur Schuldenbremse wurde eine «schwere Rezession» explizit als Beispiel einer aussergewöhnlichen Entwicklung genannt. Die Möglichkeit, über die automatisch stabilisierenden Elemente hinaus diskretionäre Massnahmen zu ergreifen, ist in einer ausserordentlichen Situation also weiterhin möglich.

Diese drei Elemente machen deutlich, dass die Einführung der Schuldenbremse – neben dem Wechsel zu einer nachhaltigen Finanzpolitik – auch konjunkturpolitisch einen Wendepunkt markiert. Die Elemente 1 und 2 zeigen das Primat der automatischen Stabilisatoren; die Bundesfinanzen sollen in erster Linie durch eine passiv antizyklische Politik zur Glättung der Wirtschaftsschwankung beitragen. Aktive antizyklische Massnahmen hingegen sind unter dem Regime der Schuldenbremse klar subsidiärer Natur und sollen – im Sinne einer Ausnahme – für den schweren Krisenfall vorbehalten bleiben.

kumuliert. Die gewichtigste Ursache für solche Abweichungen sind Schätzfehler bei den Einnahmen (Unterschätzungen führen zu einer Gutschrift, Überschätzung zu einer Belastung). Dies wirkt erfahrungsgemäss ebenfalls konjunkturell stabilisierend, weil die Einnahmen in Aufschwungsphasen tendenziell unterschätzt, in Abschwungsphasen tendenziell überschätzt werden. Die Gutschriften bzw. Belastungen des Ausgleichskontos folgen demnach einem konjunkturellen Muster; das Konto übernimmt gewissermassen die Funktion eines Puffers, weil sich diese Abweichungen im Zeitverlauf tendenziell ausgleichen und keine ausgabenseitigen Korrekturen nach sich ziehen.

- *Im Falle von aussergewöhnlichen Entwicklungen kann von der Regel abgewichen werden:* Damit Ausgaben infolge aussergewöhnlicher und nicht steuerbarer Entwicklungen die ordentliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigen, enthält die Schuldenbremse eine Ausnahmeklausel. Diese erhöht den budgetären Gestaltungsspielraum von Bundesrat und Parlament. Um die Balance zwischen Verbindlichkeit und Flexibilität der Regel zu halten, wurde die Geltendmachung der Ausnahmeklausel an Kriterien gebunden: Neben den materiellen Anforderungen (Aussergewöhnlichkeit, Nicht-Steuerbarkeit) wird auch ein Mindestvolumen des ausserordentlichen Mehrbedarfs verlangt. Ausserdem muss die Anwendung der Ausnahmeklausel vom Parlament mit qualifiziertem

### Bedeutung der Schuldenbremse in der aktuellen Rezession

Mit seinem Stabilisierungskonzept für die aktuelle Rezession bekräftigte der Bundesrat das mit der Einführung der Schuldenbremse verbundene neue Rollenverständnis der Finanzpolitik als Stabilisierungspolitik:

- *Zurückhaltung mit diskretionären Massnahmen:* Die Beschränkung der Ausgaben bei den Stufen 1, 2 und 3 auf den noch vorhandenen Handlungsspielraum der Schuldenbremse in den Budgets 2009 bzw. 2010 bedeutet, dass mit diesen Ausgaben kein dauerhafter – d.h. über die Krise hinausgehender – Anstieg der Schulden verbunden sein soll.
- *Bedeutung der automatischen Stabilisatoren:* Die laufende Entwicklung des Bundeshaushalts illustriert, wie die Ausgestaltung der Schuldenbremse wesentlich zur Stabilisierung der Konjunktur beiträgt. Aufgrund der damaligen Prognose eines realen BIP-Wachstums von 1,3% verlangte die Schuldenbremse im Budget 2009 noch einen konjunkturellen Überschuss von 300 Mio. Franken: Die Ausgaben mussten um diesen Betrag tiefer sein als die Einnahmen. Mit der massiven konjunkturellen Verschlechterung im laufenden Jahr werden die Mindestvorgaben der Ausgabenregel markant gelockert. Mit den aktuellen BIP-Prognosen lässt die Schuldenbremse ein Defizit von rund 1,7 Mrd. Franken zu. Allein durch die Berücksichtigung der Konjunktur in der Ausgabenregel wirken die automatischen Stabilisa-

toren im Bundeshaushalt also mit einem Fiskalimpuls von 2 Mrd. Franken. Diese Wirkung wird noch verstärkt, wenn der Rückgang der Einnahmen im laufenden Abschwing tiefer ausfällt als derzeit angenommen. Insbesondere bei den Einnahmenkomponenten, deren Korrelation mit dem BIP gering ist (z.B. Verrechnungssteuer), ist dies nicht unwahrscheinlich.

- *Ausserordentlicher Zahlungsbedarf nur bei einer schweren Rezession:* Sollten die Konjunkturprognosen weiter stark nach unten revidiert und eine schwere Rezession diagnostiziert werden, könnten diskretionäre Massnahmen zur Diskussion stehen. Das Regelwerk der Schuldenbremse verhindert indessen, dass ein Entscheid über solche Massnahmen, die ausserordentliche Ausgaben erfordern, automatisch erfolgt. Das geforderte Quorum im Parlament spielt dabei eine wichtige Rolle. Es setzt einen breiten politischen Konsens über die Notwendigkeit von weiteren, umfangreichen Ausgaben voraus. Dadurch wird verhindert, dass die kurzfristige Konjunkturstützung zu leichtfertig zum Preis einer Schuldenerhöhung erkaufte wird. Von Bedeutung für ausserordentlichen Zahlungsbedarf im Falle einer schweren Rezession ist ferner die so genannte Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (vgl. *Kasten 1*). Sie tritt voraussichtlich Anfang 2010 in Kraft; d.h. die von ihr geforderte Kompensationspflicht würde auch derartige Stabilisierungsmassnahmen umfassen.

für weitere diskretionäre Massnahmen umgegangen wird. Die Schuldenbremse sieht die Möglichkeit von konjunkturpolitischen Massnahmen in extremen Krisensituationen zwar vor. Entscheidend ist aber, ob diese Massnahmen nach der Krise als struktureller Ballast am Bundeshaushalt hängen bleiben werden. Dies wäre erstens der Fall bei Mehrausgaben, die anschliessend – d.h. nach durchlaufener Rezession – nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten. Zweitens führte ein zu grosses Volumen von ausserordentlichen Ausgaben zwangsweise zu einem Verschuldungsanstieg und entsprechender Belastung des ordentlichen Haushalts aufgrund höherer Schuldzinsen. Diese Belastung des ordentlichen Haushalts wird mit der voraussichtlichen Inkraftsetzung der Ergänzungsregel per 1.1.2010 zusätzlich erhöht. Der Grundsatz der Schuldenbremse, wonach finanzielle Belastungen der Rezession in wirtschaftlich guten Jahren wieder kompensiert werden müssen, wird hier auch auf den ausserordentlichen Haushalt angewendet.

## Fazit und Ausblick

Zusammenfassend liefert die (ergänzte) Schuldenbremse einen guten institutionellen Rahmen, um den bevorstehenden Balanceakt zwischen der Notwendigkeit mittelfristiger finanzpolitischer Stabilität einerseits und der konjunkturpolitischen Unterstützung andererseits zu meistern. Trotzdem bleibt für die Jahre nach überstandener Rezession die finanzpolitische Herausforderung, den Bundeshaushalt weiterhin innerhalb der Vorgaben der Schuldenbremse zu halten. Nur wenn dies gelingt, kann das Regelwerk sicherstellen, dass die Schweiz auch der nächsten Krise mit einem soliden und strukturell ausgeglichenen Bundeshaushalt begegnen kann. Damit wird auch die Wirksamkeit konjunkturpolitischer Massnahmen in späteren Krisen gestärkt. Die wirtschaftlichen Akteure müssen keinen Schuldenanstieg – und die damit verbundene Gefahr von Steuererhöhungen – befürchten und können somit von einer erhöhten Spartätigkeit absehen, welche die Wirkung von stabilitätspolitischen Massnahmen vermindern würde. ■

Kasten 1

### Ergänzungsregel – Regelbindung für den ausserordentlichen Haushalt

Im bisherigen Regelwerk der Schuldenbremse haben ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben keinen Einfluss auf den ordentlichen Haushalt. Damit wird sichergestellt, dass einmalige oder unvorhersehbare Transaktionen nicht zu grossen Schwankungen in den ordentlichen Ausgaben führen und somit die Stetigkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung gefährden. Der ausserordentliche Haushalt bleibt aber eine mögliche Verschuldungsursache und kann trotz schuldenbremsekonformer Finanzpolitik zu einem weiteren Anstieg der Bundesschulden führen. Dies zeigte sich zuletzt im Rechnungsjahr 2008, in welchem der ausserordentliche Haushalt mit einem Defizit von 10,9 Mrd. Franken abschloss.

Die vom Parlament im Frühjahr 2009 verabschiedete Ergänzungsregel zur Schuldenbremse, welche erstmals im Budget 2010 angewendet wird, unterstellt neu auch den ausserordentlichen Haushalt einer Regelbindung. Defizite des ausserordentlichen Haushalts müssen künftig über den ordentlichen Haushalt kompensiert werden. Als Steuerungsgrösse für den ausserordentlichen Haushalt dient dabei das Amortisationskonto. Darin werden die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben erfasst. Weist es einen Fehlbetrag auf, so ist dieser während der sechs folgenden Rechnungsjahre durch strukturelle Überschüsse im ordentlichen Haushalt abzutragen. Das Parlament kann allerdings in besonderen Fällen die Amortisationsfrist verlängern.

Die Konjunkturverträglichkeit der Schuldenbremse bleibt auch unter der Ergänzungsregel gewährleistet. Fehlbeträge im Amortisationskonto müssen nur kompensiert werden, wenn das Ausgleichskonto bereinigt ist. Weist das Ausgleichskonto hingegen ein Defizit auf, was tendenziell in Abschwingphasen der Fall ist, entfällt die Pflicht, Fehlbeträge im Amortisationskonto abzutragen. Dadurch wird verhindert, dass während einer Rezession umfangreiche Sparmassnahmen ergriffen werden müssen, um den ausserordentlichen Haushalt zu bereinigen.

### Bewährungsprobe für langfristige Glaubwürdigkeit

Die Schuldenbremse verhinderte, dass in den wirtschaftlich starken Jahren der jüngeren Vergangenheit die konjunkturbedingten Mehreinnahmen für dauerhafte Ausgabenenerhöhungen eingesetzt wurden. Der Bundeshaushalt geht strukturell ausgeglichen in die Krise; das hat sich für den Bund als klarer stabilitätspolitischer Vorteil erwiesen. Die Schuldenbremse hat damit aber erst die Hälfte ihres Härte-tests bestanden. Mit der laufenden Rezession steht sie vor einer weiteren Belastungsprobe: Die konjunkturstabilisierenden Elemente des Regelwerks werden sich nun auch in der Rezession bewähren müssen. Aus heutiger Sicht darf man sich von der automatisch stabilisierenden Wirkung der Schuldenbremse einen wichtigen Beitrag zur Konjunkturstützung erhoffen.

Für die langfristige Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse wichtiger ist indes die Frage, wie mit dem steigenden politischen Druck