



Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern
Administration fédérale des finances, Bundesgasse 3, CH-3003 Berne
Amministrazione federale delle finanze, Bundesgasse 3, CH-3003 Berna
Swiss Federal Finance Administration, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern

Dok.-Nr.: ÖT/1999/3a

Toni Haniotis

Schuldenrelevante Kennziffern

Grundlagenpapier zur Schuldenbremse

27. Mai 1999

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Einleitung	3
2. Defizit	3
3. Defizitkriterium	3
4. Verschuldung	4
5. Verschuldungsquote	5
6. Ausgaben	6
7. Staatsquote	7
8. Fiskal- und Steuerquote	9

1. Einleitung

Das Ziel der Schuldenbremse besteht darin, institutionelle Regeln zum Ausgleich des Bundeshaushalts über eine Konjunkturperiode einzuführen. In der politischen Diskussion tauchen in diesem Zusammenhang verschiedene Begriffe auf, die eng miteinander verknüpft, aber doch voneinander zu unterscheiden sind. Es ist dabei zu beachten, dass die verschiedenen Zielgrössen nicht unabhängig voneinander sind. Die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse bedingt also die Vorgabe nicht kohärenter, "politischer" Zielgrössen. Die im Folgenden beschriebenen Zielgrössen stehen dabei zur Diskussion. Bei der konkreten Ausgestaltung der Schuldenbremse stellt sich die Frage, welche Zielgrösse im welchem Ausmass zu gewichten ist.

2. Defizit

- Defizit der Finanzrechnung = Ausgaben - Einnahmen des Bundes
- Entwicklung des Finanzrechnungssaldos des Bundes in den Jahren 1970-1998 (in Mio. Fr.)

1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
<i>210</i>	<i>-1309</i>	<i>-1071</i>	<i>-696</i>	<i>1'059</i>	<i>-3'263</i>	<i>484</i>

- Politische Vorgaben

Art. 126, Abs. 1, BV: *"Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht."*

Vernehmlassungsbericht zur Schuldenbremse: *"Eine strenge Bindung der Ausgaben an die Einnahmen steht also in klarem Widerspruch zum anerkannten Grundsatz des freien Spiels der automatischen Stabilisatoren."*

3. Defizitkriterium

- Defizitkriterium: Saldo der Finanzrechnung in Prozent des BIP
- Entwicklung des Saldos der Finanzrechnung des Bundes in Prozent des BIP in den Jahren 1960-1998

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
				<i>-0.6</i>	<i>-0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>-0.9</i>	<i>0.1</i>

- Internationaler Vergleich (Saldo der Finanzrechnung in Prozent des BIP, 1997)

Schweiz	-2.3
Deutschland	-2.6
Frankreich	-3.0
Italien	-2.7
Österreich	-1.9
USA	0.4
Japan	-3.3

- Politische Vorgaben

Zum Vergleich: Maastricht-Kriterien: Defizit nicht über **3 %** des BIP

Botschaft zur Staatsrechnung 1998 (S. 11): *"Defizite in der Grössenordnung von drei Prozent geben einem Staat keine Handlungsspielräume."*

4. Verschuldung

- Bruttoverschuldung des Bundes = laufende Verpflichtungen + kurz-, mittel- und langfristige Schulden + Verpflichtungen für Sonderrechnungen
- Nettoverschuldung des Bundes = Bruttoverschuldung - Finanzvermögen
- Bilanzfehlbetrag des Bundes Nettoverschuldung - Verwaltungsvermögen
- Entwicklung des Bilanzfehlbetrags in den Jahren 1960-1998 (in Mrd. Fr.)

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
				13.3	18.4	17.5	41.6	52.9

- Politische Vorgaben

Art. 126, Abs. 2, BV: Der Bund *"trägt einen allfälligen Fehlbetrag seiner Bilanz ab; dabei nimmt er Rücksicht auf die Wirtschaftslage."*

Finanzhaushaltsgesetz (FHG): Auch das FHG weist auf einen engen Zusammenhang zwischen dem Abbau des Bilanzfehlbetrages und der *Finanzrechnung* hin. Nach Artikel 2

Absatz 2 des FHG trachten Bundesversammlung, Bundesrat und Verwaltung danach, den *Fehlbetrag der Bilanz* des Bundes abzutragen und die Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten.

Motion "Stopp der Defizitwirtschaft" (als Postulat überwiesen; siehe weiter unten): In seiner Stellungnahme zur Motion hat der Bundesrat festgehalten, dass er mit dem anvisierten Ziel, die Defizitwirtschaft zu beenden, einverstanden ist, die in der Motion vorgeschlagenen Massnahmen jedoch als nicht zielführend erachtet. So hat der Bundesrat unter anderem darauf hingewiesen, dass die Motion unter bestimmten Voraussetzungen den Anforderungen einer antizyklischen Finanzpolitik widerspricht.

Vernehmlassungsbericht zur Schuldenbremse: "In Anbetracht der psychologischen, finanzpolitischen sowie volkswirtschaftlichen Grenzen der Verschuldung und unter Berücksichtigung der berechtigten Anliegen künftiger Generationen sowie der unerwünschten Verteilungswirkungen muss eine nominale Stabilisierung der Verschuldung angestrebt werden. Im Zuge des Wirtschaftswachstums und der Teuerung nimmt dann sowohl die Verschuldungsquote wie auch die reale Verschuldung sukzessive ab. [...] Eine Zunahme der Verschuldung ist in rezessiven Zeiten zulässig. In wirtschaftlich guten Zeiten werden die Schulden hingegen abgebaut."

5. Verschuldungsquote

- Verschuldungsquote = Verschuldung (brutto bzw. netto) in Prozent des BIP
- Entwicklung der Nettoschuldenquote des Bundes in den Jahren 1960-1998

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
				<i>-0.6</i>	<i>-0.3</i>	<i>7.9</i>	<i>13.5</i>	<i>17.9</i>

- Internationaler Vergleich (Bruttoverschuldungsquote der öffentlichen Haushalte, 1997)

Schweiz	<i>51.5</i>
Deutschland	<i>63.6</i>
Frankreich	<i>65.3</i>
Italien	<i>121.7</i>
Österreich	<i>64.3</i>
USA	<i>59.1</i>

Japan	87.4
-------	------

- Politische Vorgaben

Art. 126, Abs. 2, BV: Der Bund *"trägt einen allfälligen Fehlbetrag seiner Bilanz ab; dabei nimmt er Rücksicht auf die Wirtschaftslage."*

Beitrag vom 29.12.98 der EFV z. H. des Bundesrates im Zusammenhang mit der Legislaturplanung 1999-2003: *"Die [Brutto-]Verschuldungsquote ist bis 2003 deutlich unter 25% zu senken."*

Zum Vergleich: Maastricht-Kriterien: maximale Schuldenquote von 60 %.

6. Ausgaben

- Gesamtausgaben des Bundes
- Entwicklung der (nominalen) Gesamtausgaben des Bundes in den Jahren 1965-1998 (in Mrd. Fr.)

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
		7.8	13.5	17.4	22.9	30.1	40.5	46.6

- Politische Vorgaben

Ausgabenbremse (Art. 159, Abs. 3, BV): *"Der Zustimmung der Mehrheit beider Räte bedürfen jedoch: [...] b. Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen."*

Abs. 1 der Übergangsbestimmung zu Art. 126, BV: *"Die Ausgabenüberschüsse in der Finanzrechnung des Bundes sind durch Einsparungen zu verringern, bis der Rechnungsbetrag im Wesentlichen erreicht ist."*

Motion "Stopp der Defizitwirtschaft" (als Postulat überwiesen):

"Die Vorlage hat sich an folgenden Eckwerten auszurichten:

- 1. Die Ausgaben des Bundes dürfen prozentual nicht mehr zunehmen als das Bruttoinlandprodukt im Durchschnitt der vier vorangegangenen Jahre. [...]*
- 5. Überschreiten die effektiven Ausgaben die maximalen Ausgaben gemäss Pt. 1, so ist dieser Betrag verteilt auf die vier Jahre, die dem entsprechenden Rechnungsabschluss folgen, bei der Berechnung der maximalen Ausgabenhöhe abzuziehen.*

6. *Werden der Eidgenossenschaft zugleich neue Aufgaben und neue Einnahmen zugesprochen, so kann durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss eine einmalige höhere zulässige Steigerung der Ausgaben beschlossen werden."*

Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates: "Beschränkung des Ausgabenwachstums": Hat zum Ziel, "das Wachstum der durchschnittlichen Ausgaben längerfristig an die Entwicklung des BIP oder andere zweckmässige und definierte Referenzwerte zu binden."

7. Staatsquote

- Staatsquote = Ausgaben (inkl. bzw. exkl. Sozialversicherungen) in Prozent BIP
- Entwicklung der Staatsquote der öffentlichen Haushalte (exkl. Sozialversicherungen in den Jahren 1965-1998

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
				26.4	26.8	27.3	30.6	32.2

- Internationaler Vergleich der Staatsquoten der öffentlichen Haushalte (inkl. Sozialversicherungen) (1997)

Schweiz	39.7
Deutschland	47.9
Frankreich	54.2
Italien	50.6
Österreich	49.8
USA	31.6
Japan	35.2

- Politische Vorgaben

Vernehmlassungsbericht zur Schuldenbremse: "Elemente, die eine konjunktur- und wachstumsgerechte Finanzpolitik auszeichnen:

- *ausgeglichener Haushalt über den ganzen Konjunkturzyklus hinweg;*
- *freies Spiel der automatischen Stabilisatoren und subsidiär diskretionäre Finanzpolitik;*
- *Stabilisierung der Staatsquote.*

Zu beachten ist im Weiteren, dass ein verbindlicher Entscheid bezüglich der Höhe der Staatsquote angesichts seiner gesellschaftspolitischen Bedeutung nicht nur direktdemokratisch legitimiert werden müsste; er hätte im Fall der Bundesstaatsquote auch dem föderativen Staatsaufbau Rechnung zu tragen. Es wären Bund, Kantone und Gemeinden Ausgabenspielräume einzuräumen, die im Einklang stehen mit den gesellschaftspolitischen Prioritäten jener Aufgaben, die ihnen heute bereits übertragen sind oder die ihnen neu zufallen.

Für die tolerierbare oder gar optimale Höhe der Staatsquote gibt es keine statistisch gesicherten Aussagen. Von einer zu hohen Staatsquote können aber negative Folgen für das Wirtschaftswachstum erwartet werden."

Parlamentarische Initiative von Nationalrat Gerold Bührer: Schlägt Revision von Artikel 126 der Bundesverfassung vor:

"Artikel 126

bisher: ¹Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.

neu: ²Das Wachstum der Ausgaben darf das mittelfristige Wachstum des Bruttoinlandproduktes nicht übersteigen. Der Bundesrat beantragt nötigenfalls der Bundesversammlung die erforderlichen Sparmassnahmen.

neu: ³Bei einem real rückläufigen Bruttoinlandprodukt kann von Absatz 2 abgewichen werden.

Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung

neu: Die Ausgaben des Bundes sind innert 10 Jahren nach Annahme schrittweise so zu verringern, dass sie einen Zehntel des Bruttoinlandproduktes nicht überschreiten."

Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates: "Beschränkung des Ausgabenwachstums": Die Motion hat zum Ziel, "das Wachstum der durchschnittlichen Ausgaben längerfristig an die Entwicklung des BIP oder andere zweckmässige und definierte Referenzwerte zu binden.

Bericht über die Vernehmlassung zur Schuldenbremse: "Die Stabilisierung der Verschuldung ist für verschiedene Vernehmlasser nicht das drängendste finanzpolitische Problem. Vielmehr sei prioritär eine **Reduktion und Stabilisierung der Staatsquote** anzustreben. Zumindest müssten gemäss dieser Meinung, die von einer starken Minderheit vertreten wird, das Ziel eines in Grenzen gehaltenen Ausgabenwachstums und die Verschuldungsbegrenzung parallel verfolgt werden. Eine kleine Minderheit warnt hingegen davor, der Staatsquote zu grosse Bedeutung zukommen zu lassen.

Einzelne Vernehmlasser bezweifeln die Vorstellung eines um einen Trend herum schwankenden BIP, wie sie der Schuldenbremse zugrundeliegt. Wünschenswert sei deshalb

nicht eine Ausrichtung der Schuldenbremse am BIP oder seiner Veränderungsrate, sondern am gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad der Produktionsfaktoren. [...]

*Vereinzelt wird explizit gefordert, die **Schuldenbremse habe den Zielen einer nominalen Verschuldungsbegrenzung und einer Kontrolle des Ausgabenwachstums gleichzeitig Rechnung zu tragen.** Verschuldungs- sowie Staatsquotenbegrenzung seien mit der Schuldenbremse möglichst kumulativ zu realisieren."*

Beitrag vom 29.12.98 der EFV z. H. des Bundesrates im Zusammenhang mit der Legislaturplanung 1999-2003: *"Die Bundesstaatsquote ist unter 11% zu senken. [Dieser Wert darf] übertroffen werden, um den Effekt der Demographie bei den Sozialversicherungen aufzufangen. Dabei soll jedoch die Spitzenstellung im Vergleich zu den EU-Staaten gehalten werden."*

Positionspapier der FDP (1998): *"Eine gesunde Finanzpolitik umfasst eine niedrige Staatsquote. Diese erlaubt eine moderate Steuerbelastung. Voraussetzungen dazu sind einerseits strikte Ausgabendisziplin und andererseits der Abbau der Verschuldung."*

8. Fiskal- und Steuerquote

- Fiskalquote = Fiskaleinnahmen des Bundes (inklusive obligatorische Sozialversicherungsbeiträge) in Prozent des BIP
- Steuerquote = Fiskaleinnahmen des Bundes (exklusive obligatorische Sozialversicherungsbeiträge) in Prozent des BIP
- Entwicklung der Steuerquote der öffentlichen Haushalte in den Jahren 1965-1997

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
				19.3	20.2	20.4	20.6	21.0

- Internationaler Vergleich (Fiskalquote, 1996)

Schweiz	34.6
Deutschland	38.1
Frankreich	45.7
Italien	43.2
Österreich	44.0
USA	28.5
Japan	28.4
OECD	37.7
EU	42.4

- Politische Vorgaben

Beitrag vom 29.12.98 der EFV z. H. des Bundesrates im Zusammenhang mit der Legislaturplanung 1999-2003: "Die Bundessteuerquote ist bei 10.5% zu stabilisieren. [Dieser Wert darf] übertroffen werden, um den Effekt der Demographie bei den Sozialversicherungen aufzufangen. Dabei soll jedoch die Spitzenstellung im Vergleich zu den EU-Staaten gehalten werden."