

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/1999/3  
S. Mumenthaler

## **Gründe für das Abgleiten in die Defizitwirtschaft**

Grundlagenpapier zur Schuldenbremse

7. Mai 1999

## **Inhaltsverzeichnis**

Inhaltsverzeichnis .....	2
1. Einleitung .....	3
2. Systematische Fehler im Budgetierungsprozess des Bundeshaushalts .....	4
3. Ökonomische Gründe für Defizite .....	5
4. Politisch-ökonomische Gründe für Defizite .....	9
1.1. Fiskalische Illusion .....	10
1.2. Umverteilung zwischen Generationen .....	10
1.3. Umverteilung innerhalb von Generationen .....	11
1.4. Zersplitterung und Amtsdauer der Regierung und der Einfluss des Wahlsystems .....	13
1.5. Schulden als Verpflichtung: die strategische Bedeutung von Schulden ..	14
5. Die Verbindung mit der Geschichte .....	14
6. Fazit und Schlussfolgerungen für die Schuldenbremse .....	17

## 1. Einleitung

Die Schweiz hat in den neunziger Jahren eine Phase anhaltender und sogar rasch wachsender Budgetdefizite auf Bundesebene erlebt (siehe Abbildung 1). Mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 soll der Bundeshaushalt saniert und auf einen nachhaltigen Pfad (Haushaltsziel 2001) zurückgeführt werden. Um ein erneutes Abgleiten in eine Defizitwirtschaft nach einer einmal erfolgten Stabilisierung zu verhindern, ist es wichtig, die Gründe zu verstehen, die zu dieser Verschuldungsentwicklung geführt haben. Es sollen in der Folge drei Kategorien von Ursachen unterschieden werden.

Insofern als die Defizite ein Resultat des Budgetprozesses sind und aus der Differenz von Einnahmen und Ausgaben resultieren, unterliegen sie der Planung. Eine erste mögliche Ursache für die vorliegenden Defizite liegt somit im Planungsprozess selbst, wenn nämlich der Budgetsaldo systematisch überschätzt würde, d.h. ein ausgeglichener Haushalt (oder sogar Überschüsse) geplant würden, aber Defizite resultieren. Wenn in der Planung keine systematischen Fehler unterlaufen, so sind die Defizite letzten Endes mehr oder weniger gewollt, zumindest in dem Sinne, dass Einnahmen oder Ausgaben immer so angepasst werden könnten, dass kein Defizit resultiert.

Die bewusste Inkaufnahme von Defiziten kann zweitens ökonomische Ursachen haben, also das Resultat eines ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalküls von Seiten der Politiker sein. Wenn die politischen Instanzen im Budgetierungsprozess vollständig informiert sind über die Kosten und Nutzen einer Verschuldung und rationale Erwartungen haben, so müsste auch das gewünschte Verschuldungsniveau daraus resultieren. Sofern die gewählten Volksvertreter auch in diesem Punkt repräsentativ für die Präferenzen ihrer Wähler sind, sind die daraus folgenden Entscheide demokratisch legitimiert und ökonomisch nicht angreifbar.

Die beobachteten Defizite können drittens aber auch politisch-ökonomische Ursachen haben. Die Neue Politische Ökonomie hat gezeigt, dass es verschiedene Mechanismen gibt, wie sich bestimmte Interessengruppen im politischen Prozess besser durchsetzen können als andere. Dieser Ansatz lässt sich auch auf den Budgetierungsprozess übertragen, so dass das Endresultat nicht mehr die Wünsche der Wählerschaft widerspiegelt.

Im folgenden sollen diese drei Kategorien systematische Planungsfehler, ökonomische und politisch-ökonomische Ursachen getrennt erörtert werden.

## 2. Systematische Fehler im Budgetierungsprozess des Bundeshaushalts

Die Hypothese, dass Defizite das Resultat von systematischen Fehlern im Planungsprozess sind, lässt sich leicht entkräften. Systematische Fehler bedingen nämlich andauernde Abweichungen im Budgetprozess in dieselbe Richtung. Vergleicht man den Voranschlag und die Rechnung des Bundes von 1980-1998, so stellt man fest, dass die Rechnung in 14 Jahren besser und in fünf Jahren schlechter als budgetiert abgeschlossen hat (vgl. Tabelle 1). Der mittlere Fehler beträgt +538 Mio. bei einer Standardabweichung von 2388 Mio., wobei sich nicht nachweisen lässt, dass die beobachteten Fehler systematischer Natur sind<sup>1</sup>. Sollte die Abweichung trotzdem systematischer Natur sein, so hätte sie tendenziell sogar ein positives Vorzeichen, d.h. dass die Rechnung systematisch besser als budgetiert abschliessen würde.

**Tabelle 1: Vergleich Voranschlag (V) und Rechnung (R) des Bundeshaushalts 1980-1998**

	Ausgaben				Einnahmen				Saldo Finanzrechnung				Wachstum (BIP nom.)
	V	R	Abweichung absolut	in %	V	R	Abweichung absolut	in %	V	R	Abweichung absolut	in %	
1980	17'337	17'389	+52	+0.3%	16'046	16'318	+272	+1.7%	-1'291	-1'071	+220	-17.0%	7.4%
1981	17'277	17'575	+298	+1.7%	16'104	17'402	+1'298	+8.1%	-1'173	-173	+1'000	-85.3%	7.4%
1982	18'909	19'293	+384	+2.0%	17'805	18'869	+1'064	+6.0%	-1'104	-424	+680	-61.6%	5.2%
1983	19'672	20'283	+611	+3.1%	18'710	19'428	+718	+3.8%	-962	-855	+107	-11.1%	3.2%
1984	21'433	21'644	+211	+1.0%	20'773	21'196	+423	+2.0%	-660	-448	+212	-32.1%	6.6%
1985	22'914	22'881	-33	-0.1%	22'231	22'185	-46	-0.2%	-683	-696	-13	+1.9%	5.9%
1986	23'609	23'176	-433	-1.8%	23'711	25'144	+1'433	+6.0%	102	1'968	+1'866	+1829.4%	4.8%
1987	24'225	23'861	-364	-1.5%	24'396	24'902	+506	+2.1%	171	1'041	+870	+508.8%	3.5%
1988	26'000	26'633	+633	+2.4%	27'219	27'881	+662	+2.4%	1'219	1'248	+29	+2.4%	6.0%
1989	27'555	27'449	-106	-0.4%	28'031	28'334	+303	+1.1%	476	885	+409	+85.9%	7.5%
1990	29'607	30'108	+501	+1.7%	30'264	31'166	+902	+3.0%	657	1'058	+401	+61.0%	8.2%
1991	33'829	35'501	+1'672	+4.9%	33'902	33'490	-412	-1.2%	73	-2'011	-2'084	-2854.8%	5.2%
1992	37'117	37'816	+699	+1.9%	35'788	34'953	-835	-2.3%	-1'329	-2'863	-1'534	+115.4%	2.6%
1993	39'738	40'600	+862	+2.2%	36'652	32'782	-3'870	-10.6%	-3'086	-7'818	-4'732	+153.3%	2.2%
1994	42'583	41'341	-1'242	-2.9%	35'609	36'239	+630	+1.8%	-6'974	-5'102	+1'872	-26.8%	2.2%
1995	42'399	40'529	-1'870	-4.4%	36'319	37'266	+947	+2.6%	-6'080	-3'263	+2'817	-46.3%	1.7%
1996	43'972	43'840	-132	-0.3%	39'924	39'477	-447	-1.1%	-4'048	-4'363	-315	+7.8%	0.4%
1997	44'241	44'122	-119	-0.3%	38'471	38'852	+381	+1.0%	-5'770	-5'270	+500	-8.7%	1.6%
1998	47'590	46'590	-1'000	-2.1%	39'968	47'074	+7'106	+17.8%	-7'622	484	+8'106	-106.4%	2.6%
<b>TOTAL</b>	<b>580'007</b>	<b>580'631</b>	<b>+624</b>	<b>+0.1%</b>	<b>541'923</b>	<b>552'958</b>	<b>+11'035</b>	<b>+2.0%</b>	<b>-38'084</b>	<b>-27'673</b>	<b>+10'411</b>	<b>-27.3%</b>	

Graue Felder bedeuten, dass in diesem Jahr die Rechnung besser abschliesst als budgetiert

Der Vergleich von Voranschlägen und Rechnungen zeigt auch, dass das Ergebnis im Vergleich zum Budget im Zeitraum von 1980 bis 1998 nur zweimal das Vorzeichen gewechselt hat: 1991 wurde ein Defizit anstelle des geplanten Überschusses ausgewiesen und 1998 ein Überschuss in der Rechnung anstelle des Defizits im Voranschlag. Diese beiden Jahre stellen auch klare Strukturbrüche

<sup>1</sup> Ökonometrisch gesprochen lässt sich die Nullhypothese, dass der Erwartungswert der Verteilung Null ist, nicht ablehnen, was aber nicht zuletzt auf die kleine Stichprobe zurückzuführen ist.

(oder vielleicht besser: Wendepunkte in der konjunkturellen Entwicklung) dar, war 1991 doch das erste Jahr der letzten Rezession und 1998 das zweiten Jahr eines konjunkturellen Aufschwungs, dessen Ergebnis durch verschiedene Sonderfaktoren erheblich verbessert wurde (insbesondere die Veräusserung von Swisscom-Aktien, die zu einem Sonderertrag in der Höhe von 2.7 Mia. CHF geführt hat). Die Rechnung schliesst denn auch in Aufschwüngen tendenziell besser und in Abschwüngen tendenziell schlechter als erwartet ab, was aber per se über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht zu systematischen Fehlern führt.

Obige Befunde implizieren, dass 12 der 13 ausgewiesenen Defizite geplant waren, wenn auch nicht unbedingt im realisierten Ausmass. Im folgenden sollen deshalb technische Gründe für die anhaltenden Defizite ausgeschlossen werden und die Diskussion in ökonomische und politisch-ökonomische Bahnen gelenkt werden.

### **3. Ökonomische Gründe für Defizite**

In der ökonomischen Theorie gibt es verschiedene Argumente, warum Staatsschulden Kosten verursachen, es gibt aber auch einige Argumente für Nutzen der Verschuldung. Insofern als Kosten und Nutzen der Verschuldung lediglich die Kehrseite der Kosten und Nutzen einer Stabilisierung des Bundeshaushalts darstellen, werden sie bereits in Mandat 2.2 „Nutzen und Kosten einer Stabilisierung der Schuldenquote“ erörtert. Sie werden an dieser Stelle deshalb nicht mehr detailliert ausgeführt, sondern nur dahingehend analysiert, inwiefern sie in der Lage sind, die beobachtete Verschuldung zu erklären.

Die beiden wichtigsten ökonomischen Nutzen der Verschuldung liegen in den Argumenten der Keynesianischen Ökonomie und in der Steuerglättung. In der Keynesianischen Ökonomie stellt die Finanzpolitik das wichtigste Werkzeug zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage dar. Regierungen sollten zu diesem Zweck in rezessiven Zeiten Budgetdefizite und in Boom-Zeiten Überschüsse ausweisen.

Die neoklassische Theorie verneint zwar die Möglichkeit einer Stabilisierung durch die Finanzpolitik, da sie von ihrer Konstruktion her keine anhaltenden Marktungleichgewichte zulässt. Wenn aber eine Regierung sich ihre Einnahmen über verzerrende Steuern beschaffen muss, besteht bei temporären Einnahmen- und/oder Ausgabenschwankungen Anlass zur Steuerglättung („tax smoothing“, BARRO 1979). Budgetdefizite und –Überschüsse dienen in einem solchen Umfeld als Puffer: Defizite überbrücken Ausgabenspitzen oder Einbrüche bei den Einnahmen und umgekehrt.

Inwiefern stellt nun Steuerglättung eine Erklärung für die beobachtete Verschuldung in den verschiedenen OECD-Ländern dar? Für das plötzliche

Ansteigen der Verschuldung nach 1973 in der Folge des ersten Ölpreis-Schocks stellt die Steuerglättungshypothese ein plausibles Argument dar. Da man zuerst annehmen durfte, dass der Wachstumseinbruch und die steigende Arbeitslosigkeit vorübergehend sind, stellten Defizite eine adäquate fiskalische Reaktion dar. Im Verlaufe der achtziger Jahre wurde aber zunehmend klar, dass der Wachstumsrückgang und das höhere Niveau der Arbeitslosigkeit andauern würden. Trotzdem sind die Schuldenquote in vielen OECD-Ländern weiter gewachsen, in einigen Ländern wie Italien, Belgien und Griechenland sogar regelrecht explodiert. Diese Entwicklung ist mit dem Argument der Steuerglättung kaum in Einklang zu bringen. Dies um so mehr, wenn man die unterschiedliche Entwicklung der Schuldenquote in den verschiedenen Ländern der OECD berücksichtigt. Die Steuerglättungshypothese würde nämlich voraussetzen, dass die Länder von unterschiedlichen Schocks getroffen wurden, was nicht der Fall war<sup>2</sup>.

Interessanterweise stellen beide Argumente einen Grund für staatliche Verschuldung in Abhängigkeit von der Konjunktur dar. Unabhängig vom ideologischen Hintergrund besteht damit eine Legitimation für Budgetdefizite in rezessiven Zeiten, wenn auch nicht unbedingt im selben Ausmass. Artikel 100 Absatz 4 (früher: 31.5) der Bundesverfassung verpflichtet denn auch Bund, Kantone und Gemeinden, in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen. Daraus wird abgeleitet, dass sich die öffentlichen Haushalte im Interesse der Gesamtwirtschaft antizyklisch verhalten sollten. D.h., dass in Rezessionsphasen schlechtere Rechnungsabschlüsse in Kauf genommen werden, die aber in konjunkturell guten Zeiten durch entsprechende Einnahmenüberschüsse kompensiert werden sollten.

Entsprechend wird oft versucht, das Defizit in einen konjunkturellen und einen strukturellen Teil zu unterteilen (vgl. Abbildung 1). Dabei zeigt der konjunkturelle Saldo den Einfluss der Konjunktur auf den Bundeshaushalt an, während die Differenz zwischen dem effektiven und dem konjunkturellen Saldo das strukturelle Ungleichgewicht anzeigt<sup>3</sup>. Der konjunkturelle Saldo entspricht jedoch lediglich dem Umfang der automatischen Stabilisatoren. Diskretionäre politische Massnahmen

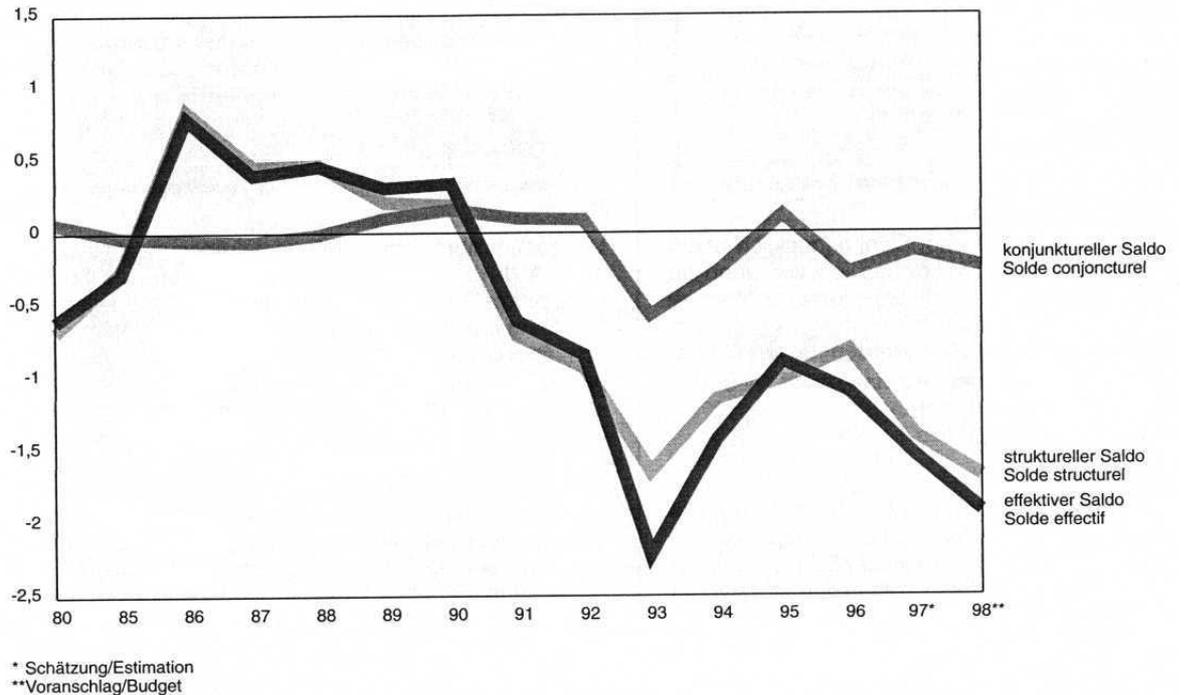
---

<sup>2</sup> BARRO (1986/1987) untersucht die Steuerglättungshypothese anhand einer Datenreihe von US-amerikanischen und britischen Daten über den Zeitraum von 200 Jahren und kommt zu unterschiedlichen Resultaten. Steuerglättung erklärt verschiedene Wellen der Verschuldung ziemlich gut, kann aber das Ausmass der Verschuldung insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg nicht erklären.

<sup>3</sup> Die Höhe der konjunkturellen und strukturellen Saldi schwankt allerdings stark in Abhängigkeit von den Berechnungsmethoden und den getroffenen Annahmen. Die Ergebnisse werden vor allem durch die Bestimmung des Referenz-BIP massgeblich beeinflusst. Dieses entspricht einer hypothetischen Wirtschaftslage bei normal ausgelasteten Produktionsfaktoren.

widerspiegeln sich im strukturellen Saldo, selbst wenn sie vom Gang der Konjunktur motiviert wurden (wie z.B. Investitionsboni und ähnliche keynesianisch motivierte Programme). Wie aus der Abbildung hervorgeht, war der grössere Teil der Defizite der vergangenen Jahre struktureller Natur.

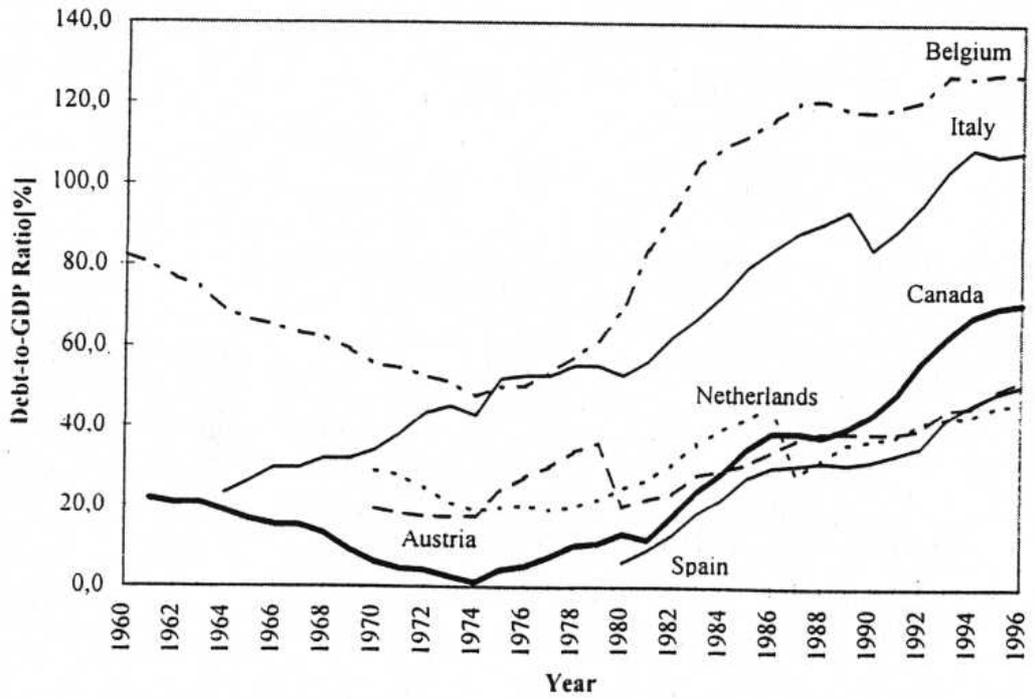
**Abbildung 1: Konjunktureller, struktureller und effektiver Saldo des Schweizer Bundeshaushalts 1980-1998**



Quelle: Voranschlag Budget 1998, S.90

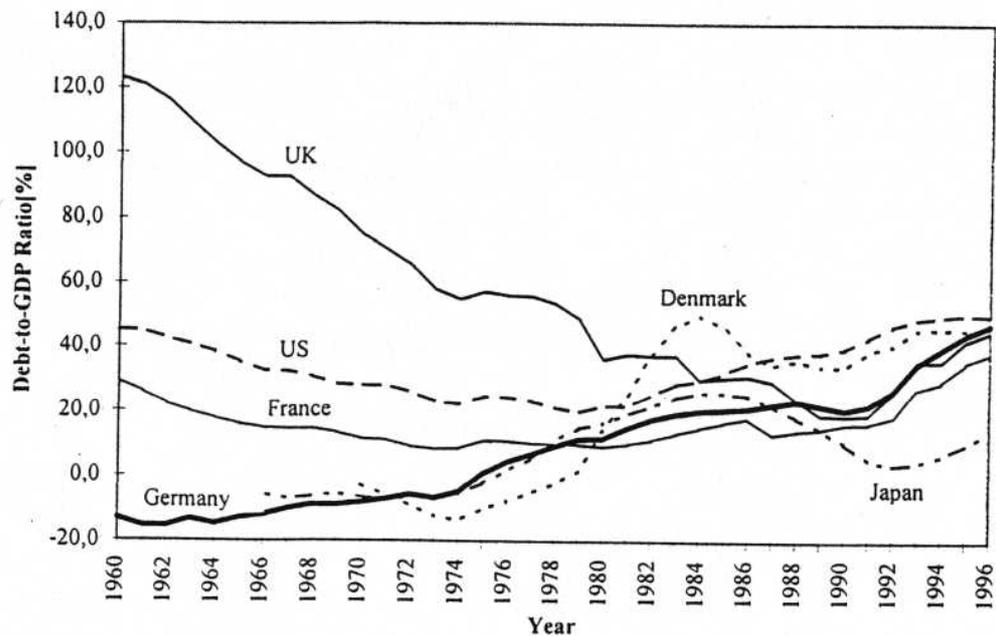
Auch in vielen anderen Industrieländern ist ein stetiges Ansteigen der Verschuldung zu konstatieren (siehe Abbildung 2), das nicht allein auf den Konjunkturverlauf zurückgeführt werden kann. Dieser Anstieg des strukturellen Defizits ist auf der Basis der traditionellen Ökonomie schwer zu erklären. Knackpunkt ist insbesondere auch die unterschiedliche Entwicklung in den verschiedenen Ländern. Es gibt nämlich gleichzeitig Länder, wo die Verschuldung bemerkenswert stabil geblieben ist (vgl. Abbildung 3). Insofern, als die verschiedenen Länder denselben oder ähnlichen ökonomischen Bedingungen unterliegen, kann die beschriebene Entwicklung nicht allein mit ökonomischen Argumenten erklärt werden. Dies hat die Erklärungsversuche in das Gebiet der Politischen Ökonomie verschoben und zu einem ganzen Literaturzweig geführt.

Abbildung 2: Öffentliche Verschuldung in verschiedenen europäischen Ländern (1/2)



Quelle: DE WOLFF (1998, 8)

**Abbildung 3: Öffentliche Verschuldung in verschiedenen europäischen Ländern (2/2)**



Quelle: DE WOLFF (1998, 8)

#### **4. Politisch-ökonomische Gründe für Defizite**

Eine fundamentale Charakteristik der öffentlichen Finanzen ist die Eigenschaft, dass sie Entscheide über fremde Mittel involvieren. Gerade auf der Ebene des Bundes erfolgt die Finanzierung kaum nach dem Äquivalenzprinzip, d.h. in der Form von Gebühren für spezifische Leistungen. Dies hat zur Folge, dass die Nutzniesser einer staatlichen Aktivität in der Regel nicht mit denen übereinstimmen, die dafür bezahlen müssen. Diese Inkongruenz rückt Verteilungsaspekte in den Mittelpunkt von Entscheiden in der Finanzpolitik. Diese Umverteilung kann gesellschaftlich erwünscht sein, sie kann aber auch das gewünschte Mass überschreiten. In dem Ausmass, wie die politisch-ökonomischen Mechanismen zu einer unerwünschten Umverteilung führen, legitimieren sie auch Korrekturmassnahmen wie die Schuldenbremse. Damit werden die politischen Prozesse im Sinne des Wettbewerbs von Interessengruppen um Ressourcen zum zentralen Faktor in der Finanzpolitik.

Die Literatur über die Politische Ökonomie der Fiskalpolitik geht vor allem der Frage nach, ob die grossen öffentlichen Defizite durch politische Faktoren erklärt werden können und ob die Unterschiede in der Leistung verschiedener Regierungen durch institutionelle Unterschiede in der Finanzpolitik erklärt werden können. Sie ist mittlerweile sehr umfangreich und kann deshalb an dieser Stelle

nicht umfassend wiedergegeben werden. Es lassen sich aber grob fünf Kategorien von Argumenten unterscheiden, die nachfolgend kurz erläutert werden und in Bezug auf ihre Plausibilität im institutionellen Umfeld der Schweiz erörtert werden.

### **1.1. Fiskalische Illusion**

Die Politische Ökonomie der Fiskalpolitik erfuhr mit dem Aufkommen der „public choice“-Schule unter BUCHANAN einen neuen Aufschwung. Ein zentrales Argument in der Diskussion stellt dabei die fiskalische Illusion dar (BUCHANAN und WAGNER 1977): Die Wähler verstehen die intertemporale Budgetrestriktion der Regierung nicht; d.h. sie überschätzen den Nutzen von laufenden Ausgaben und unterschätzen die zukünftige Steuerlast. Störend an diesem Argument ist, dass es systematische Fehler von seiten der Wähler voraussetzt<sup>4</sup>. Es wird kaum in Zweifel gezogen, dass Wähler Fehler machen oder unvollständig informiert sind. Aber es ist nicht von vorne herein klar, warum sich Wähler systematisch in dieselbe Richtung täuschen sollten. Die neue politische Ökonomie (wozu die Modelle der nächsten vier Kategorien gehören) geht deshalb von Wählern mit rationalen Erwartungen aus.

### **1.2. Umverteilung zwischen Generationen**

Wie unter den Nutzen der Verschuldung aufgeführt wird, stellt Verschuldung ein legitimes Mittel dar, bei Investitionen Kosten und Nutzen über die Zeit auszugleichen. Damit kann grundsätzlich die Finanzierungslast einer Investition in die Periode verschoben werden, in der auch die Nutzen oder Einnahmen aus der Investition anfallen („pay as you use principle“). Ein gängiges Argument *gegen* die Verschuldung (auch in der öffentlichen Diskussion) besteht nun aber darin, dass die lebende Generation mit Hilfe der Verschuldung Konsum und nicht Investitionen finanziert und damit die Kosten ihres Konsums in der Form von zukünftigen Steuererhöhungen der zukünftigen Generation überträgt. Dadurch, dass nur die lebende Generation abstimmen kann, würde bei politischen Entscheiden die Finanzierungslast des laufenden Konsums systematisch in die Zukunft transferiert. Wenn allerdings die Ricardianische Äquivalenz gilt und die lebende Generation

---

<sup>4</sup> In Modellen mit adaptiven Erwartungen kann dies durchaus der Fall sein. Solche Modelle wurden z.B. auch im Zusammenhang mit der frühen Literatur über politische Zyklen entwickelt (NORDHAUS (1975), HIBBS (1977), siehe ALESINA (1993) für einen Überblick). Mit dem Übergang zu rationalen Erwartungen sind aber keine systematischen Fehler in der Erwartungsbildung möglich.

sich genügend um ihre Nachkommen kümmert, dann spielt die Art und Weise der Finanzierung einer Ausgabe keine Rolle: Höhere Defizite werden dann mit höheren Erbsummen und umgekehrt kompensiert. Es gibt aber verschiedene Argumente, warum Ricardianische Äquivalenz in diesem strengen Sinne (d.h. generationenübergreifender Altruismus) nicht gegeben ist: es gibt viele Leute, die gar keine Nachkommen haben, oder sie kümmern sich nicht oder nur unvollständig darum, und selbst wenn sie sich kümmern möchten, haben sie die nötigen (finanziellen) Möglichkeiten nicht dazu. Dazu kommt noch die Unsicherheit über die eigene Lebensdauer und über die der Nachkommen. In dem Ausmass, wie die Ricardianische Äquivalenz aber nicht gilt, spielt die Höhe der Verschuldung eine Rolle: die lebende Generation kann auf Kosten der zukünftigen ihren Konsum vergrössern.

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass die Ricardianische Äquivalenz nicht oder zumindest nicht vollumfänglich gilt (für die Schweiz siehe HERI (1988)). Insofern mag der Wunsch nach einer Umverteilung von der Zukunft in die Gegenwart die vergangenen Defizite mitverursacht haben. Allerdings lässt sich die unterschiedliche Entwicklung in den verschiedenen Ländern kaum nur auf dieses Motiv zurückführen, würde dies doch ein markant unterschiedliches Ausmass an intergenerationalem Altruismus über die Länder und über die Zeit bedingen, was sehr unwahrscheinlich erscheint.

### **1.3. Umverteilung innerhalb von Generationen**

Umverteilung findet nicht nur zwischen Generationen, sondern noch viel stärker innerhalb von Generationen statt. Intragenerationale Umverteilung ist in der Regel zugunsten bestimmter sozio-ökonomischer Gruppen, seien dies nun Arbeitslose (Arbeitslosenversicherung), Alte (AHV), Arme (Ergänzungsleistungen, Fürsorge), usw. Der Kreis der Nutzniesser kann aber auch geographisch definiert sein, sei dies über die Regionalpolitik oder in der Form einzelner Projekte (insbesondere Bauprojekte). Da die Geographie oft auch die Grundlage der politischen Organisation darstellt, können politische Vertreter Ausgabenprogramme spezifisch auf ihre Wählerschaft zuschneiden, um damit die Chancen auf eine Wiederwahl zu maximieren. Stimmentausch („log rolling“) verstärkt diesen Mechanismus zusätzlich, indem einzelne Vertreter andere unterstützen, wenn diese zu einem späteren Zeitpunkt Gegenrecht halten.

Typischerweise fallen die Nutzen solcher Programme auf einen sehr engen Kreis, während die Kosten breit gestreut werden<sup>5</sup>, beispielsweise der Bau einer Strasse.

---

<sup>5</sup> In der US-amerikanischen Literatur über politische Ökonomie wird in diesem Zusammenhang von Schweinetrog-Projekten („pork barrel projects“) gesprochen: jeder bedient sich aus dem gemeinsamen Vorrat an Ressourcen zum eigenen Vorteil.

Oft vermischen sich die beiden Argumente, indem gewisse sozio-ökonomische Gruppen sich auf bestimmte Regionen konzentrieren (z.B. Landwirtschaft, Wasserkraft, explizite Regionalpolitik, usw.). Einkommensumverteilung und geographische Umverteilung werden dann interdependent.

HUGHES / SMITH (1991) argumentieren, dass die Dezentralisierung von Finanzierungsentscheidungen seit 1975 in verschiedenen Ländern (mit-) verantwortlich für das Anschwellen der Verschuldung ist. Auch in der Schweiz zeigen die Probleme des alten Finanzausgleichs die Plausibilität der obigen Argumente exemplarisch.

Es ist allgemein anerkannt, dass solide öffentliche Finanzen helfen, die Zinssätze und die Inflationserwartungen tief zu halten. Damit sind sie eine wichtige Voraussetzung für eine prosperierende, wettbewerbsfähige Wirtschaft. Von tiefen Zinsen und einer prosperierenden Wirtschaft profitieren aber alle gleichermassen, unabhängig davon, ob sie selbst einen Beitrag dazu geleistet haben oder nicht. Niemand kann also vom Nutzen eines gesunden Haushalts ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund ist es für den einzelnen aus einzelwirtschaftlicher Sicht durchaus rational, möglichst wenig zu einem gesunden Haushalt beizusteuern.

In der ökonomischen Theorie spricht man von einem sogenannten 'Trittbrettfahrer'-Problem. Dieses ist dadurch gekennzeichnet, dass die Wirtschaftssubjekte ihre wahren Präferenzen für ein bestimmtes Gut - in unserem Fall ein ausgeglichener Haushalt und eine stabile Verschuldung - nicht zum Ausdruck bringen. Sie sind der Ansicht, dass das Gut auch ohne einen Beitrag ihrerseits zur Verfügung gestellt wird beziehungsweise werden sollte. Ähnlich den Trittbrettfahrern bei alten Trambahnen, die die Transportleistung in Anspruch nehmen ohne dafür bezahlen zu wollen, will man also die Vorzüge gesunder öffentlicher Finanzen in Anspruch nehmen, ohne dafür einen Beitrag zu leisten. Aus Analysen solcher Probleme ist bekannt, dass nur Zwangsvorschriften das Dilemma überwinden können, um eine Lösung zu erreichen, die dem Allgemeininteresse nach gesunden öffentlichen Finanzen entspricht. Sparpakete bringen nur vorübergehend Erleichterung, weil die tieferliegende Ursache der Fehlentwicklung nicht beseitigt wird.

#### **1.4. Zersplitterung und Amtsdauer der Regierung und der Einfluss des Wahlsystems**

Ein grosser Teil der Literatur postuliert einen Zusammenhang zwischen der Stabilität der Regierung und dem Niveau der Verschuldung. Die Stabilität einer Regierung ist insbesondere abhängig von ihrer Zersplitterung und der Art des Wahlsystems. Diese Zersplitterung in der Regierung führt zu Verteilungskämpfen<sup>6</sup> zwischen den Parteien oder sozialen Gruppierungen, die *gleichzeitig* einen Einfluss auf die politischen Entscheide haben.

ALESINA und DRAZEN (1991) präsentieren ein Modell, in dem der Verteilungskampf zwischen den sozialen Gruppen die Einführung der effizienten Politik des Budgetausgleichs verzögert. Das Modell unterstellt einen exogenen Schock auf das Budget der Regierung, so dass bei gegebenen Steuersätzen ein Defizit entsteht und die Schulden zu wachsen beginnen. Ein sozialer Planer würde nun unmittelbar reagieren und die Steuersätze nach der optimalen Steuerglättung erhöhen. Eine Stabilisierung setzt allerdings eine Einigung der Interessengruppen voraus. Da sich diese über die Aufteilung der Stabilisierungsoffer nicht einigen können, verzögert sich die Stabilisierung und die Schulden steigen weiter an. Je ungleicher die Verteilung der Stabilisierungskosten ist, desto später ist der erwartete Zeitpunkt der Stabilisierung.

SPOLAORE (1993) wendet ein verwandtes Modell auf Koalitionsregierungen an. Er zeigt, dass eine Koalitionsregierung die Anpassung verzögert, während Einparteienregierungen überreagieren<sup>7</sup>. Seine Forschung führt die Anhäufung von Schulden teilweise auf die Fragmentierung von Regierungen und auf das Ausmass der politischen Kohäsion zurück.

ROUBINI und SACHS (1989) haben einen Indikator konstruiert, der die Fragmentierung der Regierung misst und ihn mit signifikant positiven Ergebnissen getestet. Sie vermuten, dass Koalitionsregierungen weniger in der Lage sind, mit negativen Fiskalschocks umzugehen, weil sie ein internes Gefangenendilemma in der Zuordnung der Budgetkürzungen haben. Einzelne Koalitionspartner haben

---

<sup>6</sup> Die meisten dieser Verteilungskämpfe sind als Zermürbungskriege („war of attrition“) modelliert. Diese Modelle stammen aus der Spieltheorie und wurden bereits sehr erfolgreich in der Biologie und in der Industrieökonomie angewendet. Ein Zermürbungskrieg ist dadurch charakterisiert, dass mehrere Spieler in einem Wettbewerb um einen Preis stehen. Alle Spieler erfahren Verluste während der Dauer des Spiels und nur der, der es am längsten aushält, gewinnt schlussendlich den Preis.

<sup>7</sup> Ein weiteres Resultat in diesem Zusammenhang betrifft das Wahlverfahren: Da das Proporzwahlverfahren tendenziell zu Koalitionsregierungen und das Majorzwahlverfahren zu Einparteienregierungen führt, kommt diese Literatur zum Schluss, dass das Proporzwahlverfahren einen Hang zu Defiziten hat. Diese Überlegung hat dazu geführt, dass Italien zu Beginn der 90er Jahre sein Wahlsystem revidiert hat.

genug Macht, um Änderungen der Ausgaben zu blockieren, aber nicht genug Macht, um Änderungen in den Einnahmen zu bewirken.

Der Punkt der Fragmentierung der Regierung dürfte für die Schweiz mit ihrer Koalitionsregierung sehr relevant sein, wenn auch im Falle der Schweiz diese Koalition ausserordentlich stabil ist. In diesem Lichte könnte man das Haushaltziel 2001 als verspätete Stabilisierungsreaktion auf den negativen Schock der Rezession von 1991 betrachten.

### **1.5. Schulden als Verpflichtung: die strategische Bedeutung von Schulden**

Im Unterschied zum vorherigen Abschnitt untersucht dieser Strang der Literatur nicht politische Systeme, wo verschiedene Interessengruppen *gleichzeitig* die Regierungsgewalt innehaben, sondern solche, wo jeweils nur *eine* Interessengruppe an der Macht ist. Die Regierung, die an der Macht ist, muss aber damit rechnen, dass sie an der nächsten Wahl von einer anderen Regierung mit einem anderen ideologischen Hintergrund abgelöst werden könnte. In einem solchen Umfeld ist es für die momentanen Träger der Politik von Interesse, durch die Wahl der Höhe des Defizits und damit der Schulden den politischen Spielraum ihrer Nachfolger zu beeinflussen. Die Höhe der Verschuldung der heutigen Regierung ist umso grösser, je polarisierter die Präferenzen zwischen der Regierung und der Opposition sind und je kleiner die Wahrscheinlichkeit ist, dass die heutige Regierung an der Macht bleibt<sup>8</sup>.

Insofern, als die Schweiz über eine Koalitionsregierung verfügt und deshalb auch kaum abrupte Wechsel in der Regierungsstruktur aufweist, lassen sich die Modelle dieser Kategorie nur bedingt auf die Schweiz übertragen. Natürlich können sich bei Parlamentswahlen die politischen Gewichte auch in der Schweiz verschieben, aber die strategische Rolle der Finanzpolitik ist in diesem Fall sicher geringer als in einem Land mit einem ausgeprägten Zweiparteien-System, wie es z.B. die USA oder Grossbritannien aufweisen.

## **5. Die Verbindung mit der Geschichte**

Die hauptsächlich nach dem zweiten Weltkrieg einsetzende, rasante Entwicklung von Wirtschaft, Wissenschaft und Technik hat unsere Lebensweise grundlegend verändert. Der bescheiden sein Los tragende Bürger ist mehr und mehr organi-

---

<sup>8</sup> Persson und Svensson (1989), Roubini und Sachs (1989), Tabellini und Alesina (1990), Grilli, Masciandaro und Tabellini (1991), Hahm (1994).

sierten Interessensvertretungen gewichen, die alles und jedes machbar und finanzierbar erscheinen lassen und mit handfesten Ansprüchen an den Staat nicht zurückhalten. Neben dieser Anspruchsinflation hat auch die wachsende Kompliziertheit des Zusammenlebens dazu geführt, dass der Bund in immer neuen Bereichen Aufgaben übernehmen musste, sei es, weil kleinere Gemeinwesen andernfalls finanziell überfordert gewesen wären (beispielsweise bei der Finanzierung der Universitäten), sei es, weil eine einheitliche Lösung im nationalen Interesse gefunden werden musste (zum Beispiel im Nationalstrassenbau oder bei der AHV/IV). Zum Anstieg der Verschuldung ist es gekommen, weil nach der geltenden Bundesfinanzordnung Ausgaben schneller und einfacher beschlossen sind als die zu ihrer Deckung erforderlichen Einnahmen. Während neue Ausgaben meist auf dem Gesetzes- oder Beschlussesweg ausgelöst werden können, bedarf es für die Erschliessung neuer Einnahmen - abgesehen von Gebühren und Lenkungsabgaben - einer Verfassungsänderung mit obligatorischer Volksabstimmung. Diese ungleichen Hürden schaffen gerade in wirtschaftlich guten Zeiten mit üppig fliessenden Fiskaleinnahmen die oft unwiderstehliche Versuchung, neue Verpflichtungen einzugehen, ohne die Einnahmenstruktur entsprechend anzupassen.

Der nach dem zweiten Weltkrieg einsetzende *Konjunkturaufschwung*, der 1975 mit der "Ölkrise" ein abruptes Ende fand, führte trotz eines hohen Ausgabenwachstums zu einem Abbau der Verschuldung und vor allem der *Verschuldungsquote*. Im Zeitraum von 1950 bis 1960 profitierte in erster Linie die Landwirtschaft vom relativ bescheidenen Wachstum der Bundesausgaben, aber auch die Ausgaben für den Verkehr nahmen stärker zu als die Gesamtausgaben. Die Jahre von 1960 bis 1975, die sich durch ein sehr hohes Ausgabenwachstum auszeichneten, standen hingegen klar im Zeichen der sozialen Wohlfahrt (AHV, IV, Krankenversicherung) und einer überaus starken Ausgabensteigerung im Forschungs- und Bildungswesen. Die reichlich fliessenden Einnahmenquellen des Bundes finanzierten diese Ausweitung des staatlichen Leistungsangebots allerdings nur so lange, bis ein erster, ernsthafter *Konjunkturunbruch* eintrat. Nach der tiefgreifenden Wirtschaftskrise 1975/76 hielt sich das Ausgabenwachstum vorerst in Grenzen. Von 1977 bis 1982 nahmen die Ausgaben lediglich um 4,3 Prozent pro Jahr zu, während das *BIP* im gleichen Zeitraum um jährlich 6,1 Prozent zulegte. Die *Staatsquote*, die 1976 auf 11,3 Prozent geklettert war, bildete sich bis 1982 auf 9,8 Prozent zurück. Die folgende Tabelle 1 stellt das

durchschnittliche Ausgabenwachstum pro Jahr dem jährlichen Durchschnittswachstum des nominalen und *realen BIP* gegenüber.

**Tabelle 1:** Jährliches Durchschnittswachstum der Ausgaben sowie des *BIP* in Prozent

Jahre	'50-'55	'55-'60	'60-'65	'65-'70	'70-'75	'75-'80	'80-'85	'85-'90	'90-'95
Ausgaben 1)	3,5	5,9	13,6	9,6	11,7	5,2	5,8	6,0	6,0
<i>BIP</i> nominal	6,8	6,6	10,2	8,3	9,1	4,0	6,0	6,6	3,4
<i>BIP</i> real	4,7	4,2	5,3	4,2	1,0	1,8	1,4	2,8	0,6

1) Die ersten vier Fünfjahresperioden gemäss alter Rechungsdarstellung.

Die entscheidende Phase für die gegenwärtigen Finanzprobleme des Bundes ist zweifelsohne in der zweiten Hälfte der 80<sup>er</sup>-Jahre zu finden. Die *Hochkonjunktur* brachte dem Bund, und auch den Kantonen und Gemeinden, jährliche Überschüsse in Milliardenhöhe. Die florierende Wirtschaft hat aber auch zusätzliche Begehrlichkeiten geweckt: Zwischen 1985 und 1990 stiegen die Ausgaben im Durchschnitt jährlich um sechs Prozent an. Starke Ausgabenschübe verzeichneten insbesondere die ausgabenstarken Bereiche „Beziehungen zum Ausland“ sowie „Bildung und Forschung“. Überdurchschnittlich stark stiegen ebenfalls die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Auch der Versuchung nach spürbaren Steuererleichterungen wurde nachgegeben, obwohl der Bundesrat stets darauf hingewiesen hat, dass die *Hochkonjunktur* strukturelle Probleme des Haushaltes überdecke. In der Botschaft zum Voranschlag 1988 kann beispielsweise folgendes nachgelesen werden: "Der Bundesrat möchte verhindern, dass die verbesserte Finanzlage zum Anlass genommen wird, falsche Signale und Rahmenbedingungen für die künftige Finanzpolitik zu setzen. Weder sollen die Einnahmenüberschüsse dazu verwendet werden, grosszügig Ausgaben für weniger Dringliches zu bewilligen, noch sollen Steuersenkungen vorgenommen werden, welche das Haushaltgleichgewicht erneut in Frage stellen. Vielmehr ist in Rechnung zu stellen, dass einmal gesetzlich beschlossene neue Ausgaben allemal die Schönwetterlagen der Bundeskasse überdauern und sich in weniger günstigen Zeiten als Bleigewicht erweisen können."

Die 1991 einsetzende *Rezession* hat dann tiefe Spuren auch im Bundeshaushalt hinterlassen. Ein Teil der ab 1991 zu verzeichnenden hohen Defizite ist zwar ursächlich auf *konjunkturell* bedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben wie die Vorschüsse an die Arbeitslosenversicherung zurückzuführen. Ein erheblicher

Teil ist jedoch Ausdruck eines strukturellen Ungleichgewichts. Manches Vorhaben, das gegen Ende der *Hochkonjunktur* der 80<sup>er</sup>-Jahre beschlossen wurde, zeitigt erst jetzt seine volle Ausgabenwirkung. Die gegenwärtige Verschuldungssituation und die hohen jährlichen Rechnungsdefizite sind also primär den zu grosszügigen Ausgabenbeschlüssen in der zweiten Hälfte der 80<sup>er</sup>-Jahre zuzuschreiben.

## **6. Fazit und Schlussfolgerungen für die Schuldenbremse**

Wie oben gezeigt wurde, lassen sich systematische Fehler als Ursache für die beobachteten Defizite ausschliessen. Der Budgetprozess weist zwar Unsicherheiten und damit Fehler auf, aber diese sind nicht systematischer Natur. Ökonomische Argumente legitimieren Defizite unter bestimmten Umständen. Die beobachteten Defizite lassen sich aber nicht vollständig auf ökonomische Ursachen zurückführen. Immerhin lässt sich festhalten, dass Steuerglättung und keynesianische Argumente nicht nur eine normative Legitimation für eine konjunkturgerechte Fiskalpolitik liefern, sondern dass auch die beobachteten Defizite zum Teil auf diese Ursachen zurückgeführt werden können. Insofern als dies dem Wunsch einer Mehrheit entspricht, spricht dies für eine Berücksichtigung der Konjunktur in der Ausgestaltung der Schuldenbremse.

Obwohl ziemlich klar ist, dass systematische Fehler keinen Beitrag und ökonomische Gründe nur einen unvollständigen Beitrag zur Erklärung der Defizitwirtschaft liefern, ist der Stellenwert der verschiedenen politisch-ökonomischen Argumente nach wie vor unklar. Die Modelle der verschiedenen Kategorien sind zwar mehr oder weniger plausibel, aber nur bedingt überprüfbar. Die empirische Literatur in diesem Gebiet ist denn auch sehr dünn gesät<sup>9</sup>. Obwohl eine relative Gewichtung damit kaum möglich scheint, zeigt sich immerhin, dass politisch-ökonomische Gründe die beobachteten Defizite mitverursacht haben. Dies ist insofern wichtig, als Mechanismen, die die Budgethoheit des Parlaments beschränken nur legitimiert werden können, wenn systematische politisch-ökonomische Verzerrungen vorliegen, die man korrigieren muss. Wären die beobachteten Defizite lediglich ein Ausdruck des Volkswillens, so bestünde auch kein demokratisch legitimer Grund zum Einschreiten.

---

<sup>9</sup> Alesina und Perotti (1995, 15): „However, the empirical work based upon these models has thus far been sketchy and at best suggestive“.