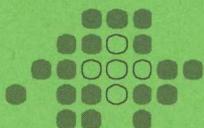


# Die Schuldenbremse

## Dokumentation



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Département fédéral des finances DFF  
Dipartimento federale delle finanze DFF  
Departament federal da finanzas DFF

<http://www.efd.admin.ch>

## Inhaltsverzeichnis

<b><i>Inhaltsverzeichnis</i></b>	<b>1</b>
<b><i>Ablösung des Haushaltsziels 2001 durch eine nachhaltige Finanzpolitik</i></b>	<b>3</b>
<b><i>Argumentarium</i></b>	<b>5</b>
<i>Aus der verhängnisvollen Schuldenspirale ausbrechen</i>	6
<i>Die Schuldenbremse verfolgt ein ehrgeiziges und realistisches Ziel</i>	7
<i>Mit der Schuldenbremse löst der Gesetzgeber ein Versprechen ein</i>	8
<i>Die Schuldenbremse beseitigt eine verhängnisvolle institutionelle Asymmetrie in der Finanzordnung des Bundes</i>	9
<i>Die Schuldenbremse schützt die Finanzpolitik vor der Konjunktur</i>	10
<i>Der Kern der Schuldenbremse ist eine einfache Formel zur Festlegung der maximal zulässigen Ausgaben</i>	11
<i>Eine gute Regel braucht Ausnahmen</i>	12
<i>Die Schuldenbremse verstetigt die Finanzpolitik</i>	14
<i>Die Schuldenbremse funktioniert unabhängig vom Niveau der Steuerbelastung.</i>	15
<i>Die Schuldenbremse lässt die politischen Kräfteverhältnisse unangetastet</i>	16
<b><i>Fragen und Antworten zur „Schuldenbremse“</i></b>	<b>19</b>
<b><i>Grafiken</i></b>	<b>31</b>
<b><i>Schuldenbremse: Veränderungen in der Verfassung und im Gesetz</i></b>	<b>34</b>
<b><i>Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse</i></b>	<b>35</b>



## Ablösung des Haushaltsziels 2001 durch eine nachhaltige Finanzpolitik

### Die Schuldenbremse

- verhindert chronische Defizite
- lässt Defizite nur in der Rezession zu und fordert Überschüsse bei guter Konjunktur
- ermöglicht eine nachhaltige Finanzpolitik zum Wohle aller

### Gründe von Bundesrat und Parlamentsmehrheit für die Schuldenbremse und für ein Ja am 2. Dezember 2001

**Aus der Erfahrung lernen.** Die fehlende finanzpolitische Disziplin hat in den 80er Jahren den Grundstein für die fatale Defizitwirtschaft in den 90er Jahren gelegt. Diese Defizite sowie die Umstrukturierung und Refinanzierung der Regiebetriebe und Pensionskassen liessen die Schulden innert weniger Jahre explosionsartig von 40 auf über 100 Milliarden Franken ansteigen. Die Zinszahlungen belaufen sich zur Zeit auf rund vier Milliarden Franken. Die gemachte Erfahrung gebietet uns, in guten Zeiten haushälterisch mit den verfügbaren Mitteln umzugehen, um nicht erneut in die Schuldenspirale zu geraten.

**Gemeinsam Erreichtes erhalten.** Die Finanzen sind wieder oder noch im Lot. Die ruinöse Schuldenspirale konnte dank dem Haushaltsziel 2001 und der guten Konjunktur gestoppt werden. Die konjunkturbedingten Mehreinnahmen sind trügerisch. In guten Zeiten muss etwas auf die hohe Kante gelegt werden, damit in schlechten Zeiten darauf zurückgegriffen werden kann. Nur auf diese Weise können chronische Defizite verhindert werden.

**Versuchungen widerstehen.** Seit der Bekanntgabe des guten Abschlusses 2000 deutet einiges darauf hin, dass wir daran sind, den Pfad der finanziellen Tugend wieder zu verlassen. Allseits aufkommende Begehrlichkeiten machen Neuverpflichtungen und Mindereinnahmen wahrscheinlich, welche das Gleichgewicht der Finanzen und damit auch die Finanzierung der Sozialwerke in höchstem Masse gefährden.

**Einfache Formel:** Nicht mehr ausgeben als einnehmen. Die Schuldenbremse schreibt mit einer einfachen Formel vor, dass der Bund über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht mehr ausgeben darf, als er einnimmt. So lässt sich das gemeinsam Erreichte für die Zukunft sichern. Diese Politik gibt der Schweiz politische und volkswirtschaftliche Stabilität und stärkt und festigt unser Land damit als sozialen Lebensraum und als Wirtschaftsstandort.



## Argumentarium

Mit der Schuldenbremse wird ein wichtiger Eckpfeiler nachhaltiger Finanzpolitik in der Bundesverfassung fest verankert. Die Schuldenbremse löst das Haushaltsziel 2001 ab und schafft die Instrumente, um einen dauerhaften Haushaltsausgleich in konjunkturverträglicher Art und Weise zu gewährleisten. Damit konkretisiert sie das bereits bestehende Gleichgewichtsziel gemäss Artikel 126 Absatz 1 der Bundesverfassung und gibt diesem die nötige Durchsetzungskraft.

Die Schuldenbremse verfolgt ein doppeltes Ziel:

- Sie verhindert chronische strukturelle Defizite im Bundeshaushalt und
- Sie etabliert auf Dauer eine konjunkturverträgliche, antizyklische Finanzpolitik.

Mittelfristig soll die Verschuldung aus Defiziten der Finanzrechnung stabilisiert und die Verschuldungsquote gesenkt werden. Kurzfristig lässt die Schuldenbremse in Rezessionen Defizite zu, fordert bei guter Konjunktur jedoch Überschüsse.

## Aus der verhängnisvollen Schuldenspirale ausbrechen

Die Bundesfinanzpolitik der 80er Jahre hat den Grundstein für die fatale Defizitwirtschaft der rezessiven 90er Jahren gelegt: In nur wenigen Jahren ist die Schuldenlast explodiert. Diese Fehler der Vergangenheit müssen wir teuer bezahlen: Die Schuldenlast des Bundes von 108 Milliarden kostet uns derzeit jährliche Zinszahlungen von gegen 4 Milliarden.

Heute geht es der Schweiz in Bezug auf die Bundesfinanzen wieder besser: Dank dem Haushaltsziel 2001 und dem Stabilisierungsprogramm konnte die ruinöse Schuldenspirale gestoppt werden. Gleichzeitig hat auch die gute Konjunktur dafür gesorgt, dass das Haushaltsziel 2001 bereits ein Jahr früher als geplant erreicht werden konnte.

Die Situation ist nicht stabil: Die Versuchung ist gross, diese vorübergehenden (weil nur konjunkturbedingten) Einnahmen zur Finanzierung dauerhafter Aufgaben oder Steuersenkungen beizuziehen und damit die Fehler der 80er Jahre zu wiederholen.

Aus diesem Grund muss das Erreichte auch für kommende Generationen abgesichert und weitergeführt werden.

Dieses Ziel verfolgt die Schuldenbremse: Sie ist eine in der Verfassung verankerte Ausgabenregel für die Finanzpolitik des Bundes und besagt, dass der Bund nicht mehr ausgeben darf, als er einnimmt.

Dabei wird allerdings auch auf die konjunkturelle Situation Rücksicht genommen, d.h. in wirtschaftlich schlechten Zeiten sind in gewissem Umfang Defizite erlaubt, im Gegenzug müssen während einer Hochkonjunktur jedoch auch Überschüsse erzielt werden.

Die Schuldenbremse verfolgt also genau genommen **zwei Ziele**: Ihr Hauptziel ist es, chronische (strukturelle) Bundeshaushaltsdefizite zu verhindern. Diesem Ziel entspringt die Bezeichnung „Schuldenbremse“. Das Mittel zur Erreichung dieses Zieles ist die erwähnte Ausgabenregel. Daneben soll die Vorlage – als zweites Ziel – die Finanzpolitik konjunkturverträglich machen. Dies, indem in schlechten Konjunkturlagen Defizite zugelassen werden, während in der Hochkonjunktur Überschüsse erwirtschaftet werden müssen. Über den ganzen Konjunkturzyklus hinweg führt das zu einem ausgeglichenen Bundeshaushalt.

Eine konsequente Umsetzung der Schuldenbremse verhindert mittelfristig einen weiteren defizitbedingten Anstieg der Bundesschulden. Bei anhaltendem Wirtschaftswachstum führt das dazu, dass die Schuldenquote (das Verhältnis zwischen Schulden und Bruttoinlandprodukt) abnimmt.

Die Schuldenbremse ist ein zentrales Instrument für eine nachhaltige Finanzpolitik.

## Die Schuldenbremse verfolgt ein ehrgeiziges und realistisches Ziel

Das Ziel der Schuldenbremse ist es, die Staatsschuld betragsmässig zu stabilisieren, damit die Schuldenquote (d.h. die Staatsschuld in Prozenten des Bruttoinlandproduktes) mit anhaltendem Wirtschaftswachstum abnimmt. Dieses Ziel wird von den einen als zu streng, von den andern als zu wenig streng betrachtet.

Erstere erachten es als ausreichend, dass lediglich die Schuldenquote stabilisiert wird, ein weiteres Wachstum der Bundesschuld im Gleichschritt mit dem Wirtschaftswachstum soll mithin toleriert werden. Das hiesse jedoch, dass jährliche Defizite weiterhin gestattet wären.

Die Volkswirtschaftslehre definiert in der Tat die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik oder eine gleichgewichtige Situation, die längerfristig stabil ist, mit einer konstanten Schuldenquote. Die Volkswirtschaftslehre liefert aber keine konkreten Hinweise dafür, wo dieses gleichgewichtige Niveau der Schuldenquote liegen soll. Sie sollte aber sicher auf einem nachhaltigen Niveau sein, d.h. den Handlungsspielraum nicht durch eine zu grosse Zinsbelastung einschränken und den nächsten Generationen keine unzumutbaren Lasten aufbürden.

Für die Eidgenossenschaft wäre diese Forderung einer Stabilisierung der Verschuldung in Prozenten der wirtschaftlichen Gesamtleistung dann akzeptabel, wenn der bereits bestehende Schuldenberg und die damit verbundene Schuldenquote nur halb so hoch wären. Ausserdem muss man berücksichtigen, dass durch die demographische Entwicklung massive Mehrbelastungen im Bereich der sozialen Sicherheit anstehen – die Reserve, die das ehrgeizigere Ziel der Schuldenbremse gegenüber dieser Forderung bewirkt, ist in dieser Hinsicht durchaus nötig.

Andere fordern, dass die Schulden nicht bloss stabilisiert, sondern abgetragen werden. Zweifelsfrei ist der Schuldenberg in den letzten 10 Jahren unverantwortbar stark angewachsen. Das Ziel, diesen Berg wieder (deutlich) abzutragen, käme indessen einer Rosskur gleich: Es müssten über längere Zeit namhafte Überschüsse erwirtschaftet werden. Der Bundeshaushalt müsste über mehrere Jahre einen strukturellen Überschuss aufweisen. Dies könnte entweder durch Erhöhung der Steuern oder eine Senkung der Ausgaben erreicht werden. Beide Massnahmen stellen keine vernünftige Option dar und wären politisch kaum realisierbar.

Aus diesem Grund haben Bundesrat und Parlament das durchaus ehrgeizige, aber auch realistische Ziel einer Stabilisierung der Schulden ins Auge gefasst. Das fortschreitende Wachstum der Wirtschaft führt somit zu einem „relativen Schuldenabbau“: Mit wachsender Wirtschaft nehmen die Ressourcen zu, aus denen die noch bestehenden Schulden bedient werden müssen. Die Schulden bleiben betragsmässig zwar gleich hoch, verlieren aber an gesamtwirtschaftlicher Bedeutung.

## Mit der Schuldenbremse löst der Gesetzgeber ein Versprechen ein

Die Bundesverfassung schreibt schon seit langem vor, dass der Bund Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht halten und ein Fehlbetrag in der Bilanz abgebaut werden soll, wobei auf die wirtschaftliche Lage zu achten sei (Art. 126 BV).

Der in den letzten Jahrzehnten aufgetürmte Schuldenberg des Bundes ist jedoch Zeugnis dafür, dass diese Bestimmungen nicht durchgesetzt werden konnten. Die kumulierten Defizite in der Finanzrechnung sowie Kosten für die Refinanzierung der Regiebetriebe und Pensionskassen waren für den Anstieg der Verschuldung verantwortlich. Die langfristig orientierte finanzpolitische Zielsetzung, der Verschuldung Einhalt zu gebieten, hat im Widerstreit mit kurzfristigen Begehren meistens den Kürzeren gezogen.

Um dem entgegenzuwirken, haben Bundesrat und Parlament dem Volk zuerst die Ausgabenbremse und dann das Haushaltsziel 2001 zur Abstimmung unterbreitet. Die wuchtige Zustimmung für beide Vorlagen zeigen den klaren Volkswillen, wonach die bereits bestehenden, jedoch sehr allgemein und wenig verbindlich gehaltenen Bestimmungen der Verfassung durch ergänzende Bestimmungen mit genügend Biss versehen werden sollen.

Das Haushaltsziel 2001 ist aber nur als Provisorium konzipiert worden. Seine Einführung war gekoppelt mit dem Versprechen, es nach der erreichten Sanierung des Bundeshaushaltes durch eine definitive Verfassungsbestimmung abzulösen, welche die wieder erreichte Normallage im Bundeshaushalt auf einen soliden Grund stellen und für die Zukunft sichern soll. Beim Haushaltsziel 2001 handelt es sich um eine Sanierungsregel. Es fokussiert ein Zieljahr. Würde man es als dauerhaft gültige Bestimmung in der Verfassung verankern, hätte es zwei Schwächen:

- Das Haushaltsziel schliesst auch bei Hochkonjunktur einen weiteren Anstieg der Verschuldung nicht aus. Denn es beschränkt lediglich die höchstzulässigen Defizite. Es schreibt aber keine Überschüsse in Jahren guter Konjunktur vor.
- Das Haushaltsziel ist nur beschränkt konjunkturverträglich. Eine prozyklische Wirkung lässt sich nicht ausschliessen. Im Falle einer sehr starken Rezession ist das Haushaltsziel 2001 möglicherweise sogar zu hart.

Diese Nachteile zeigen: Das Haushaltsziel ist kein langfristig ausgerichtetes Instrument; als solches wäre es nämlich in Bezug auf die Anforderungen einer konjunkturverträglichen Finanzpolitik zu starr. Mit anderen Worten: Das Haushaltsziel 2001 erreicht nur die erste der oben genannten zwei Zielsetzungen: Es verhindert **chronische** strukturelle Defizite. Die Schuldenbremse bringt mit ihrer konjunkturverträglichen Ausgestaltung eine klare Verbesserung und löst damit ein bei der Einführung des Haushaltszieles gegebenes Versprechen ein.

Weil die eidgenössischen Räte das Haushaltsziel ohne zeitliche Limite in der Verfassung verankert haben, hat der Bund in Bezug auf den Gesundheitszustand seiner Finanzen zumindest den „Spatz in der Hand“.

## **Die Schuldenbremse beseitigt eine verhängnisvolle institutionelle Asymmetrie in der Finanzordnung des Bundes**

In der Schweiz ist die maximale Steuerbelastung in der Verfassung geregelt: Das letzte Wort hat diesbezüglich also immer das Volk. Über die Ausgaben bestimmen dagegen in aller Regel direkt Bundesrat und Parlament. Diese institutionelle Asymmetrie bewirkte im Bundeshaushalt gewissermassen eine defizitäre Schlagseite, weil eine Erhöhung der Einnahmen eine bedeutend grössere Hürde darstellt als eine Erhöhung der Ausgaben.

Die Schuldenbremse beseitigt diese Asymmetrie: Die Ausgaben werden an die Einnahmen „gekettet“, so dass

- Ausgabenerhöhungen nur dann möglich sind, wenn ihre Finanzierung durch entsprechende Steuererhöhungen sichergestellt, bzw.
- Steuersenkungen (bei strukturell ausgeglichener Rechnung) immer von entsprechenden Ausgabenkürzungen begleitet werden müssen.

## Die Schuldenbremse schützt die Finanzpolitik vor der Konjunktur

Die Konjunktur – das zyklische Auf und Ab der gesamtwirtschaftlichen Produktion – hinterlässt im Bundeshaushalt jeweils deutliche Spuren: Insbesondere auf der Einnahmenseite, weil die erhobenen Steuern unmittelbar bei der Wertschöpfung der Unternehmungen bzw. beim Einkommen der einzelnen Haushalte ansetzen. Die Erfahrung hat gelehrt, dass die Ausgabenseite diese Schwankungen nur einseitig begleitet: In Zeiten der Hochkonjunktur werden die Ausgaben – wegen der sprudelnden Einnahmen – heraufgesetzt, in den darauf folgenden wirtschaftlich mageren Jahren jedoch nicht wieder zurückgefahren. Über den ganzen Konjunkturzyklus hinweg bedeutet das einen defizitären Haushalt, verbunden mit wachsender Verschuldung.

Die boomenden 80er Jahre und die darauffolgenden rezessiven 90er Jahre waren ein gutes Beispiel für diese konjunkturelle Asymmetrie in der Finanzpolitik. Und auch die aktuelle finanzpolitische Situation liefert hervorragendes Anschauungsmaterial für diesen Tatbestand: Kaum hat die florierende Wirtschaft dem Bund im Jahr 2000 ein Traumresultat in der Staatsrechnung beschert, melden schon alle Seiten ihre Ansprüche an, die zu einer ansteigenden Belastung des Bundeshaushalts (sei es ausgaben- oder einnahmenseitig) führen. Diese Belastungen könnten in einer folgenden Rezession wohl kaum einfach wieder eliminiert werden, weil das meist mit komplizierten und langwierigen Gesetzesänderungen verknüpft wäre.

Genau hier will die Schuldenbremse ansetzen: Konjunkturbedingte schwarze Zahlen dürfen nicht zu neuen dauerhaften Ausgaben, sondern sollen zur Bildung eines Polsters für darauf folgende „magere Jahre“ verwendet werden.

Diese Regelbindung lässt sich anhand einer Episode aus der griechischen Sagenwelt illustrieren: Damit Odysseus dem Gesang der verführerischen Sirenen widerstehen konnte, liess er sich von seiner Mannschaft an den Mast seines Schiffes binden. Im Moment, wo der Gesang ertönte, hätte er wohl alles gegeben, um den Fesseln entfliehen zu können, was ihn und seine Leute jedoch unweigerlich ins Verderben gestürzt hätte.

Die Ausgabenregel der Schuldenbremse soll die Fesselung darstellen, die vor den Verlockungen einer guten Konjunkturlage (mit ihren beinahe unweigerlichen fatalen Folgen für die darauffolgende Rezession) schützen soll.

## **Der Kern der Schuldenbremse ist eine einfache Formel zur Festlegung der maximal zulässigen Ausgaben**

Ausgangspunkt der konkreten Regel der Schuldenbremse ist die Tatsache, dass die Einnahmen mit der Konjunktur schwanken. Eine Ausgabenregel, die vorschreibt, dass die Ausgaben die Einnahmen zu keinem Zeitpunkt überschreiten dürfen, führt dazu, dass in einer Rezession, wenn die Steuereinnahmen nur zögerlich fließen, die Ausgaben ebenfalls gekürzt werden müssen und die Wirtschaftsentwicklung zusätzlich gedämpft würde. Umgekehrt würden die Einnahmen in einer Boom-Phase überproportional starke Ausgaben ermöglichen, was eine Überhitzung der Wirtschaft bewirkt. Um eine solche prozyklische Finanzpolitik zu verhindern, wurde die Regel der Schuldenbremse so ausgestaltet, dass sich die Ausgaben nur nach den nicht-konjunktur-abhängigen Einnahmen richten. Technisch gesprochen wird damit ein strukturelles Defizit verhindert, in einer Rezession jedoch ein konjunkturelles Defizit zugelassen bzw. in einer Hochkonjunktur ein konjunktureller Überschuss gefordert. Die zyklischen Bewegungen der Wirtschaft, die sich in den Einnahmen widerspiegeln, werden durch die Schuldenbremse nicht auf die Ausgaben des Bundes übertragen; die Ausgaben folgen einem stetigen Pfad entlang der mittelfristigen Entwicklung der Wirtschaft. Damit wird eine prozyklische Ausgabenpolitik verhindert. Die sogenannten automatischen Stabilisatoren können ihre Wirkung entfalten. Solche automatischen Stabilisatoren sind etwa die Fiskaleinnahmen oder die Arbeitslosenversicherung.

Die Formel an sich ist also nicht kompliziert, sie sagt lediglich, dass die höchstzulässigen Ausgaben von zwei Faktoren abhängig sind: Von den Einnahmen und von der Konjunktur, das heisst der Auslastung der Gesamtwirtschaft („Konjunkturfaktor“). Damit wird der konjunkturelle Einfluss aus den Einnahmen „herausgefiltert“ und nur ihr struktureller Anteil für die Festsetzung der höchstzulässigen Ausgaben herbeigezogen.

Was kompliziert ist, ist die Bestimmung des Konjunkturfaktors. Die Vorlage setzt jedoch gerade dabei auf grösstmögliche Transparenz. Der Bundesrat wird dem Parlament auch hier im Rahmen der Behandlung von Budget und Rechnung genau Rechenschaft darüber abgeben, wie er diesen Konjunkturfaktor berechnet hat.

## Eine gute Regel braucht Ausnahmen

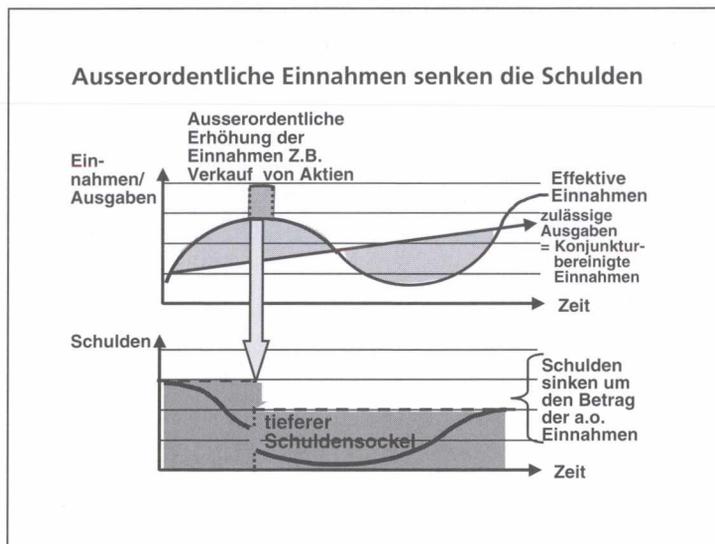
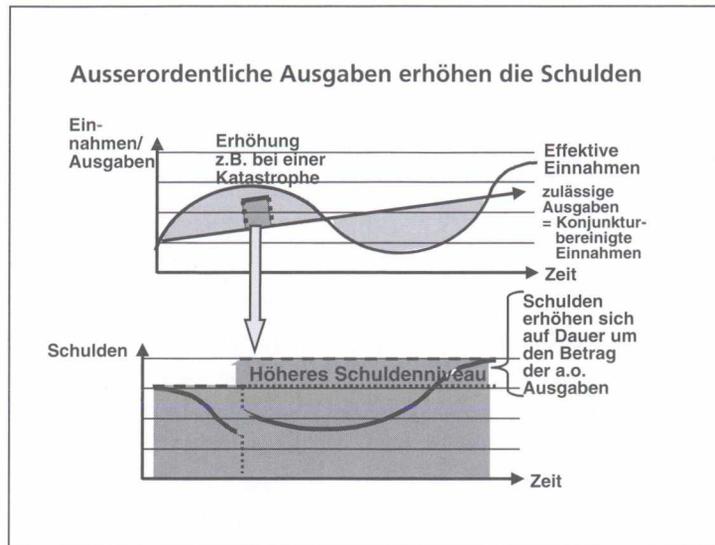
Die Regel der Schuldenbremse ist bewusst einfach gehalten. Eine Regel, die allen Eventualitäten gerecht werden wollte, wäre über alle Massen kompliziert – und könnte dennoch nicht alle erdenklichen Situationen abdecken.

Zur Handhabung von aussergewöhnlichen Situationen enthält die Vorlage stattdessen Ausnahmeregelungen, die dem Instrument die nötige Flexibilität geben.

- In aussergewöhnlichen Situationen können die eidgenössischen Räte mit einem qualifizierten Mehr den Höchstbetrag gemäss der Regel der Schuldenbremse nach oben korrigieren. Für solche Mehrausgaben besteht in den Folgejahren keine Kompensationspflicht.
- Ausserordentliche Einnahmen führen nicht zu einer Erhöhung des zulässigen Höchstbetrages, d.h. sie dürfen nicht zur Finanzierung von ordentlichen Aufgaben verwendet werden und führen deshalb zu einer Tilgung der Schulden.

Allein die Verankerung einer Formel in der Verfassung verhindert eine Wiederholung der schmerzhaften Erfahrungen der vergangenen Jahre jedoch nicht. Entscheidend ist, dass Finanzpolitik und Sachpolitik als zwei Seiten einer Medaille betrachtet werden müssen: Die Finanzpolitik wird nur zu einem geringen Teil im Rahmen des Budgetprozesses gemacht; vielmehr werden die Finanzen des Bundes durch alle Sachentscheide von Bundesrat und Parlament beeinflusst. Eine finanzpolitische Disziplinierung erfolgt hier nicht automatisch.

Mit der Schuldenbremse wird die Regel des mittelfristigen Budgetausgleichs nun aber um Sanktionen für den Verletzungsfall ergänzt. Die Verfassung kann den finanzpolitischen Akteuren damit in Zukunft im übertragenen Sinn die rote Karte zeigen. Ein Verstoss gegen die Regel lohnt sich dann nämlich nicht mehr, weil es in der Folge zu einem Sparprogramm führen wird, dessen Umsetzung – wie die jüngste Vergangenheit lehrt – mitunter schmerzhaft ist. Die Macht der Sanktionen der Schuldenbremse entfaltet sich darin, dass sie gar nicht zur Anwendung kommen sollen. Damit wird die Finanzpolitik verstetigt, aber nicht automatisch, sondern aufgrund einer langfristigen Disziplin ihrer Entscheidungsträger.



## Die Schuldenbremse verstetigt die Finanzpolitik

Die Sanierung des Bundeshaushaltes war zu einem wesentlichen Teil das Resultat des „runden Tisches“. Das heisst alle betroffenen Akteure haben einen Kompromiss ausgehandelt und haben Kürzungen hinnehmen müssen. Als Gegenleistung erhielten sie eine Aussicht auf mehr Stabilität. Letztlich profitieren alle von einem gesunden Bundeshaushalt als wichtigem Eckpfeiler solider makroökonomischer Rahmenbedingungen. Einzelne Gruppen a priori als Verlierer bei Stabilisierungsprogrammen hinzustellen, ist somit im Lichte des wiedererlangten Haushaltsgleichgewichts nicht korrekt.

Mit Bezug auf die Schuldenbremse ist es jedoch gänzlich verfehlt, von Verlierern zu sprechen, weil sie ja gerade verhindern soll, dass es wieder zu einschneidenden Kürzungen kommen muss: Das erreichte Gleichgewicht soll gesichert werden! Die Schuldenbremse ist also keine Sparvorlage. Sie garantiert, dass der nun – mit Hilfe von harten Sparbemühungen – erlangte gesunde Bundeshaushalt für die Zukunft gesichert werden kann. Damit wird gerade verhindert, dass in Zukunft dramatische Sparanstrengungen wie in den vergangenen Jahren nötig werden. Die Einführung der Schuldenbremse macht letztlich alle zu Gewinnern, die in irgend einer Weise mit den Bundesfinanzen in Berührung stehen.

Falls es – im Rahmen der vorgesehenen Massnahmen bei einer **Regelverletzung** – dennoch wieder zu Sparmassnahmen kommen sollte, werden Bundesrat und Parlament jene mit der nötigen Umsicht umsetzen, wie sie dies auch bei früheren Sparprogrammen getan haben.

## **Die Schuldenbremse funktioniert unabhängig vom Niveau der Steuerbelastung.**

Die Schuldenbremse entfaltet ihre Wirkung grundsätzlich unabhängig vom Niveau der Steuerbelastung: Das bedeutet einerseits, dass eine Erhöhung oder Senkung der Steuerbelastung keine Auswirkung auf das Ziel des mittelfristigen Haushaltsausgleichs hat, und andererseits, dass die Schuldenbremse keine Rückwirkungen auf das Steuerniveau hat.

Ist die Befürchtung begründet, dass Steuersenkungen leichter umgesetzt werden können, weil die Ausgaben mit geltender Schuldenbremse dann gesenkt werden *müssen*? Nein, denn gerade die Sanierung des Bundeshaushaltes in den letzten Jahren hat gezeigt, dass es für umfangreiche Ausgabenkürzungen schwierig ist, politische Mehrheiten zu finden. So gesehen ist die Schuldenbremse eher ein Mittel, dass unvernünftige, d.h. nicht tragbare Steuersenkungen verhindert.

Andererseits wird durch die langfristige Stabilisierung der Bundesfinanzen die Gefahr gebannt, dass die Steuern zu Sanierungszwecken erhöht werden müssen.

Die Tatsache, dass die Schuldenbremse unabhängig vom Steuerniveau wirkt, bedeutet aber auch, dass die geplanten Erhöhungen der MWST zur Finanzierung der AHV und IV ohne Komplikationen umsetzbar sind: Weil die zulässigen Ausgaben direkt an die Einnahmen anknüpfen, führt eine solche Erhöhung bei der Schuldenbremse zu einer gleichgerichteten Erhöhung des Ausgabenplafonds, der dann für die entsprechenden Sozialausgaben zur Verfügung steht.

## Die Schuldenbremse lässt die politischen Kräfteverhältnisse unangetastet

Oft wird der Einwand erhoben, die Schuldenbremse sei staatsrechtlich problematisch, weil sie sehr stark in die Kompetenzen des Parlaments eingreife, indem dessen Budgethoheit massiv eingeschränkt würde.

Die Verfassung schreibt schon heute vor, dass die Rechnung auf Dauer auszugleichen ist. Die Schuldenbremse übernimmt dieses Ziel. Mit Bezug auf dieses verfassungsmässige Ziel findet keine zusätzliche Einschränkung statt. Wenn überhaupt von einer Einschränkung gesprochen werden kann, so besteht sie höchstens darin, dass Verfassung und Gesetz so geändert werden, dass diese Maxime in Zukunft auch faktische Gültigkeit erlangen wird. Die Schuldenbremse enthält die Instrumente, damit die Bundesverfassung eingehalten wird. Sie ist vergleichbar mit einer Selbstbindung von Bundesrat und Parlament, bestehend aus verschiedenen Regeln, welche die Einhaltung des verfassungsmässigen Grundziels sicherstellen sollen.

Mit der Möglichkeit, in Ausnahmesituationen (z.B. starke Rezession, nationale Katastrophe) mit qualifiziertem Mehr von der Regel abzuweichen, kann das Parlament in solchen Fällen Mehrausgaben beschliessen. Ferner gibt das Ausgleichskonto einen gewissen zusätzlichen Spielraum.

Keine Einschränkung erfährt die parlamentarische Handlungsfreiheit mit Bezug auf die Zusammensetzung der Ausgaben auf Aufgaben und Departemente: Die Schuldenbremse bezieht sich auf die Totalausgaben, sie enthält keinerlei Vorgaben, was die Zusammensetzung der Ausgaben angeht. Sofern sich die eidgenössischen Räte innerhalb der Ausgabenplafonds bewegen, sind sie frei, ihre politischen Prioritäten zu setzen.

Ebenfalls lässt die Regel die Senkung von Steuern zu, aber (bei strukturell ausgeglichener Rechnung) nur noch im Gleichschritt mit entsprechenden Ausgabenkürzungen. Umgekehrt können Ausgaben nur noch erhöht werden, wenn ihre Finanzierung gesichert ist.

Schliesslich zeigt die klare Zustimmung, welche die Vorlage in den beiden Kammern der eidgenössischen Räte erhalten hat, dass die schweizerische Legislative die mit der Einführung der Schuldenbremse verbundene massvolle Beschneidung der Budgethoheit durchaus zu tragen bereit ist.

Entscheidend ist letztlich auch, dass diese Einschränkung der Kompetenzen nicht eine Erweiterung der Kompetenzen der Exekutive (also von Bundesrat und Verwaltung) bewirkt: Adressat der neuen Bestimmungen sind nämlich sowohl der Bundesrat wie die eidgenössischen Räte. Der Bundesrat ist ebenso an die Regel gebunden. Die Einschränkungen, welche sich aus dem Ziel des mittelfristigen Haushaltausgleichs ergeben, treffen Parlament und Bundesrat im gleichen Umfang. Sie verändern die *Kräfteverhältnisse* nicht.

Eine solche Verlagerung der Kompetenzen erfolgt auch nicht durch die Hintertür: Bei der Umsetzung der Regel, welche die Berechnung der konjunkturellen Lage und auch die Schätzung der Einnahmen voraussetzt, wird der Exekutive kein zusätzlicher Ermessensspielraum gegeben, der zu einer Unterminierung der Budgethoheit des Parlaments führen könnte. Aus zwei Gründen:

- Die Methode der Berechnung der konjunkturellen Über- und Unterauslastung ist bekannt. Desgleichen die verwendeten Daten. Die Berechnungen können zwar nicht von jedermann, indes jederzeit von einem wissenschaftlichen Institut nachvollzogen werden.
- Das gewichtigste Argument gegen die Unterstellung von bewusst pessimistischen Einnamenschätzungen ist das im Finanzhaushaltsgesetz vorgesehene Ausgleichskonto. Es hat nicht nur zum Zweck, zufällige Schwankungen aufzufangen, sondern ist gleichzeitig eine hinreichende Garantie gegen allfällige Gelüste des Finanzministers, mit systematischen Unterschätzungen der Einnahmen Überschüsse zu thesaurieren. Mit dem Ausgleichskonto basiert die Schuldenbremse letztlich auf den effektiven Werten der Rechnung und nicht auf den geschätzten Werten des Budgets.



## Fragen und Antworten zur „Schuldenbremse“

1. *Welches Ziel verfolgt die Schuldenbremse?* 20
2. *Wie wird das Ziel der Konjunkturverträglichkeit konkret umgesetzt?* 20
3. *Die Zielsetzungen der Schuldenbremse befinden sich bereits heute in der Verfassung -- warum eine neue Bestimmung?* 21
4. *Welche Vorteile bringt die Schuldenbremse gegenüber dem Haushaltsziel 2001?* 21
5. *Wird das Parlament nicht zu stark in seinen Kompetenzen (namentlich der Budgethoheit) beschnitten?* 22
6. *Wird mit der Schuldenbremse nicht Macht vom Parlament zum Bundesrat verlagert?* 23
7. *Ist die Vorlage nicht zu restriktiv? Genügt es nicht, anstelle des absoluten Schuldenbetrags die Schuldenquote, d.h. die Bundesschuld in Prozenten des BIP, zu stabilisieren?* 23
8. *Erzeugt diese Vorlage nicht den Irrglauben, dass eine nachhaltige Finanzpolitik einzig mit einer Formel (einem „Autopiloten“) erreicht werden kann?* 24
9. *Ist die Formel nicht zu kompliziert? Macht man sich damit nicht von Experten abhängig?* 24
10. *Ist die Vorlage – angesichts der aktuellen Situation im Bundeshaushalt (Überschuss 2000) – nicht hinfällig geworden? Ist diese Sparhysterie nicht einfach fehl am Platz?* 25
11. *Wird es bei der Schuldenbremse Verlierer geben?* 25
12. *Müsste die Vorlage nicht noch strenger sein? Müsste angesichts des dramatischen Schuldenanstiegs in den 90er Jahren dieser Berg nicht zuerst reduziert werden?* 26
13. *Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur Schuldenbremse auch Simulationen veröffentlicht. Diese Simulationen haben für die neunziger Jahre einen Kürzungsbedarf von über 30 Milliarden Franken angezeigt. Wäre die ohnehin schon miserable Konjunktur durch solche Massnahmen nicht total abgewürgt worden?* 27
14. *Ist die Vorlage nicht ein verkapptes Steuersenkungspaket?* 27
15. *Ist die Schuldenbremse mit Erhöhungen der MWST für die AHV oder IV vereinbar?* 28
16. *Sollten die Investitionen nicht gesondert berücksichtigt werden?* 28

## 1. **Welches Ziel verfolgt die Schuldenbremse?**

Die Schuldenbremse verfolgt **zwei Ziele**: Ihr Hauptziel ist es, chronische (strukturelle) Haushaltsdefizite des Bundes zu verhindern. Damit wird vermieden, was beispielsweise in den 90er Jahren geschehen ist: Die Bundesschuld ist (unter anderem) als Folge der Defizitwirtschaft dramatisch angestiegen. Diesem Ziel entspringt die Bezeichnung „Schuldenbremse“. Das Mittel zur Erreichung dieses Zieles ist eine sogenannte Ausgabenregel: Die Ausgaben müssen sich nach den Einnahmen richten, d.h. es darf nicht mehr ausgegeben werden, als eingenommen wird.

Daneben soll die Vorlage – als zweites Ziel – die Finanzpolitik konjunkturverträglich machen: Dies, indem in schlechten Konjunkturlagen Defizite zugelassen werden, während in der Hochkonjunktur Überschüsse erwirtschaftet werden müssen. Über den ganzen Konjunkturzyklus hinweg führt das zu einem ausgeglichenen Bundeshaushalt.

Wenn diesen zwei Zielsetzungen konsequent nachgelebt wird, kommt es mittelfristig zu keinem defizitbedingten Anstieg der Bundesschulden mehr. Bei anhaltendem Wirtschaftswachstum verringert sich somit die Schuldenquote (das Verhältnis zwischen Schulden und Bruttoinlandprodukt).

## 2. **Wie wird das Ziel der Konjunkturverträglichkeit konkret umgesetzt?**

Ausgangspunkt der konkreten Regel der Schuldenbremse ist die Tatsache, dass die Einnahmen mit der Konjunktur schwanken. Eine Ausgabenregel, die vorschreibt, dass die Ausgaben die Einnahmen nicht überschreiten dürfen, führt dazu, dass in einer Rezession, wenn die Steuereinnahmen nur zögerlich fließen, die Ausgaben ebenfalls gekürzt werden müssen und die Wirtschaftsentwicklung zusätzlich gedämpft würde. Umgekehrt würden die Einnahmen in einer Boom-Phase überproportional starke Ausgaben ermöglichen, was eine Überhitzung der Wirtschaft bewirkte. Um solche prozyklische Finanzpolitik zu verhindern, wurde die Regel der Schuldenbremse so ausgestaltet, dass sich die Ausgaben nur nach den nicht-konjunktur-abhängigen Einnahmen richten. Technisch gesprochen wird damit ein strukturelles Defizit verhindert, in einer Rezession jedoch ein konjunkturelles Defizit zugelassen bzw. in einer Hochkonjunktur ein konjunktureller Überschuss gefordert. Die zyklischen Bewegungen der Wirtschaft, die sich in den Einnahmen widerspiegeln, werden durch die Schuldenbremse nicht auf die Ausgaben des Bundes übertragen; die Ausgaben folgen einem stetigen Pfad entlang der mittelfristigen Entwicklung der Wirtschaft. Damit wird eine prozyklische Ausgabenpolitik verhindert. Die sogenannten automatischen Stabilisatoren können ihre Wirkung entfalten. Solche automatischen Stabilisatoren sind etwa die Fiskaleinnahmen oder die Arbeitslosenversicherung.

### 3. *Die Zielsetzungen der Schuldenbremse befinden sich bereits heute in der Verfassung - warum eine neue Bestimmung?*

In der Tat schreibt die Bundesverfassung schon seit langem vor, dass der Bund Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht halten und ein Fehlbetrag in der Bilanz abgebaut werden soll, wobei auf die wirtschaftliche Lage zu achten sei (Art. 126 BV).

Der in den letzten Jahrzehnten aufgetürmte Schuldenberg des Bundes ist jedoch Zeugnis dafür, dass sich diese Bestimmungen nicht durchsetzen liessen. Die langfristig orientierte finanzpolitische Zielsetzung der Einschränkung der Verschuldung hat im Widerstreit mit kurzfristigen Begehren meistens den Kürzeren gezogen.

Bundesrat und Parlament erachten jedoch die wuchtigen Zustimmungen von Volk und Ständen zu Ausgabenbremse und Haushaltsziel als klare Willensäusserung dafür, dass die Politik der ausgeglichenen Bundesfinanzen mittels „bissigeren“ Bestimmungen auch tatsächlich durchgesetzt werden. Dies ist das Ziel der Schuldenbremse: Regelverletzungen sollen sanktioniert werden.

### 4. *Welche Vorteile bringt die Schuldenbremse gegenüber dem Haushaltsziel 2001?*

Das Haushaltsziel 2001 ist als Übergangslösung konzipiert worden. Seine Einführung war gekoppelt mit dem Versprechen, es nach der erreichten Sanierung des Bundeshaushaltes durch eine definitive Verfassungsbestimmung abzulösen, welche die wieder erreichte Normallage im Bundeshaushalt auf einen soliden Grund stellen und für die Zukunft sichern soll. Beim Haushaltsziel 2001 handelt es sich um eine Sanierungsregel. Es fokussiert ein Zieljahr. Würde man es perpetuieren, hätte es zwei Schwächen:

- Das Haushaltsziel 2001 schliesst auch bei Hochkonjunktur einen weiteren Anstieg der Verschuldung nicht aus. Denn es beschränkt lediglich die höchstzulässigen Defizite. Es schreibt aber keine Überschüsse in Jahren guter Konjunktur vor.
- Schliesslich besteht es auf dem Papier auch den Konjunkturverträglichkeitstest nicht. Eine prozyklische Wirkung lässt sich nicht ausschliessen. Im Falle einer sehr starken Rezession ist das Haushaltsziel 2001 möglicherweise sogar zu hart.

Diese Nachteile zeigen: Das Haushaltsziel 2001 ist kein langfristig ausgerichtetes Instrument, als solches wäre es nämlich in Bezug auf die Anforderungen einer konjunkturverträglichen Finanzpolitik zu starr. Mit anderen Worten: Das Haushaltsziel 2001 entspricht nur der ersten der unter Frage (1) genannten zwei Zielsetzungen, es verhindert **chronische** strukturelle Defizite. Die Schuldenbremse bringt mit ihrer konjunkturverträglichen Ausgestaltung eine

klare Verbesserung und löst damit ein bei der Einführung des Haushaltszieles gegebenes Versprechen ein.

Weil die eidgenössischen Räte das Haushaltsziel 2001 ohne zeitliche Limite in der Verfassung verankert haben, hat der Bund in Bezug auf den Gesundheitszustand seiner Finanzen zumindest den „Spatz in der Hand“.

#### **5. Wird das Parlament nicht zu stark in seinen Kompetenzen (namentlich der Budgethoheit) beschnitten?**

Die Verfassung schreibt schon heute vor, dass die Rechnung auf Dauer auszugleichen ist. Die Schuldenbremse übernimmt dieses Ziel. Mit Bezug auf dieses verfassungsmässige Ziel findet keine zusätzliche Einschränkung statt.

Wenn überhaupt von einer Einschränkung gesprochen werden kann, so besteht sie höchstens darin, dass Verfassung und Gesetz so geändert werden, dass dieser Maxime in Zukunft auch tatsächlich nachgelebt wird. Die Schuldenbremse enthält die Instrumente, damit die Bundesverfassung auch wirklich eingehalten wird. Sie ist vergleichbar mit einer Selbstbindung des Parlamentes, bestehend aus verschiedenen Regeln, welche die Einhaltung des verfassungsmässigen Grundziels sicherstellen sollen.

Diese Regelbindung lässt sich anhand einer Episode aus der griechischen Sagenwelt illustrieren: Damit Odysseus dem Gesang der verführerischen Sirenen widerstehen konnte, liess er sich von seiner Mannschaft an den Mast seines Schiffes binden. Im Moment, wo der Gesang ertönte, hätte er wohl alles gegeben, um den Fesseln entfliehen zu können, was ihn und seine Leute jedoch unweigerlich ins Verderben gestürzt hätte.

Mit qualifiziertem Mehr kann das Parlament in Ausnahmesituationen indes Mehrausgaben beschliessen. Ferner gibt das Ausgleichskonto gewissen zusätzlichen Spielraum.

Keine Einschränkung erfährt die Handlungsfreiheit mit Bezug auf die Zusammensetzung der Ausgaben auf Aufgaben und Departemente: Die Schuldenbremse bezieht sich auf die Totalausgaben, sie enthält keinerlei Vorgaben, was die Zusammensetzung der Ausgaben angeht. Sofern sich die eidg. Räte innerhalb der Ausgabenplafonds bewegen, sind sie frei, ihre politischen Prioritäten zu setzen.

Ebenfalls lässt die Regel die Senkung von Steuern zu, aber (bei strukturell ausgeglichener Rechnung) nur noch im Gleichschritt mit entsprechenden Ausgabenkürzungen. Umgekehrt können Ausgaben nur noch erhöht werden, wenn ihre Finanzierung gesichert ist.

## 6. **Wird mit der Schuldenbremse nicht Macht vom Parlament zum Bundesrat verlagert?**

Die Antwort ist ein klares Nein. Adressat der neuen Bestimmungen sind sowohl der Bundesrat wie die eidgenössischen Räte. Der Bundesrat ist ebenso an die Regel gebunden.

Die Einschränkungen, welche sich aus dem Ziel des mittelfristigen Haushaltsausgleichs ergeben, treffen Parlament und Bundesrat im gleichen Umfang. Sie verändern die Kräfteverhältnisse nicht.

Eine solche Verlagerung erfolgt auch nicht durch die Hintertür: Bei der Umsetzung der Regel, welche die Berechnung der konjunkturellen Lage und auch die Schätzung der Einnahmen voraussetzt, wird der Exekutive kein zusätzlicher Ermessensspielraum gegeben, der zu einer Unterminierung der Budgethoheit des Parlaments führen könnte. Aus zwei Gründen:

- Die Methode der Berechnung der konjunkturellen Über- und Unterauslastung ist bekannt. Desgleichen die verwendeten Daten. Die Berechnungen können zwar nicht von jedermann, indes jederzeit von einem wissenschaftlichen Institut nachvollzogen werden.
- Das gewichtigste Argument gegen die Unterstellung von bewusst pessimistischen Einnahmenschätzungen ist das im Finanzhaushaltsgesetz vorgesehene Ausgleichskonto. Es hat nicht nur zum Zweck, zufällige Schwankungen aufzufangen, sondern ist gleichzeitig eine hinreichende Garantie gegen allfällige, all zu grosse Gelüste des Finanzministers, Jahr für Jahr mit systematischen Unterschätzungen der Einnahmen Überschüsse zu thesaurieren. Dank dem Ausgleichskonto basiert die Schuldenbremse letztlich auf den effektiven Werten der Rechnung und nicht auf den geschätzten Werten des Budgets.

## 7. **Ist die Vorlage nicht zu restriktiv? Genügt es nicht, anstelle des absoluten Schuldenbetrags die Schuldenquote, d.h. die Bundesschuld in Prozenten des BIP, zu stabilisieren?**

Man muss sich bewusst sein, dass eine Regel, die nur die Stabilisierung der Schuldenquote verlangt, jährliche Defizite zulässt.

Für den Bund wäre die Forderung vielleicht akzeptabel, wenn unser Schuldenberg nur halb so hoch wäre. Beim jetzigen Stand kostet er uns jährlich 4 Milliarden Zins, viel mehr können wir uns nicht leisten. Ausserdem muss man berücksichtigen, dass durch die demographische Entwicklung massive Mehrbelastungen anstehen, die eine gewisse Reserve nötig machen.

Das Ziel der Vorlage ist die Bildung von Reserven für schwere Zeiten: In wirtschaftlich guten Zeiten werden die Schulden abgebaut, damit sie in einer

Rezession wieder zunehmen können, ohne dass sie per saldo – über den ganzen Konjunkturzyklus hinweg – ansteigen.

Die Volkswirtschaftslehre definiert in der Tat die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik mit einer konstanten Schuldenquote (das heisst die Schuldenlast darf weiter anwachsen, jedoch nicht schneller als die Wirtschaft). Die Volkswirtschaftslehre liefert aber keine konkreten Hinweise dafür, wo dieses gleichgewichtige Niveau der Schuldenquote liegen soll. Sicher sollte sie auf einem nachhaltigen Niveau sein, d.h. den Handlungsspielraum nicht durch eine zu grosse Zinsbelastung einschränken und den nächsten Generationen keine unzumutbaren Lasten aufbürden. So gesehen macht es nach der Entwicklung der Schulden im letzten Jahrzehnt für die Schweiz durchaus Sinn, die Schuldenquote durch eine Stabilisierung der Verschuldung wieder zu reduzieren.

**8. Erzeugt diese Vorlage nicht den Irrglauben, dass eine nachhaltige Finanzpolitik einzig mit einer Formel (einem „Autopiloten“) erreicht werden kann?**

Allein die Verankerung einer Formel in der Verfassung verhindert eine Wiederholung der schmerzhaften Erfahrungen der vergangenen Jahre in der Tat nicht. Entscheidend ist, dass Finanzpolitik und Sachpolitik als zwei Seiten einer Medaille betrachtet werden müssen: Die Finanzpolitik wird nur zu einem geringen Teil im Rahmen des Budgetprozesses gemacht; vielmehr werden die Finanzen des Bundes durch alle Sachentscheide von Bundesrat und Parlament beeinflusst. Eine finanzpolitische Disziplinierung erfolgt hier nicht automatisch.

Mit der Schuldenbremse wird die Regel des mittelfristigen Budgetausgleichs nun aber um Sanktionen für den Verletzungsfall ergänzt. Die Verfassung kann den finanzpolitischen Akteuren damit in Zukunft gewissermassen glaubhaft drohen. Ein Verstoss gegen die Regel lohnt sich dann nämlich nicht mehr, weil das in der Folge zu einem Sparprogramm führen wird, dessen Umsetzung – wie die jüngste Vergangenheit lehrt – mitunter schmerzhaft ist. Die Macht der Sanktionen der Schuldenbremse entfaltet sich darin, dass sie gar nicht mehr zur Anwendung kommen. Damit wird die Finanzpolitik verstetigt, aber nicht automatisch, sondern aufgrund einer langfristigen Disziplin ihrer Entscheidungsträger.

**9. Ist die Formel nicht zu kompliziert? Macht man sich damit nicht von Experten abhängig?**

Die Formel an sich ist nicht kompliziert, sie sagt lediglich, dass die höchstzulässigen Ausgaben von zwei Faktoren abhängig sind: Von den Einnahmen und von der Konjunktur, das heisst der Auslastung der

Gesamtwirtschaft („Konjunkturfaktor“). Damit wird der konjunkturelle Einfluss aus den Einnahmen „herausgefiltert“ und nur ihr struktureller Anteil für die Festsetzung der höchstzulässigen Ausgaben herbeigezogen.

Was kompliziert ist, ist die Bestimmung des Konjunkturfaktors. Die Vorlage setzt jedoch gerade dabei auf grösstmögliche Transparenz. Der Bundesrat wird dem Parlament auch hier im Rahmen der Behandlung von Budget und Rechnung genau Rechenschaft darüber abgeben, wie er diesen Konjunkturfaktor berechnet hat.

Er hat zur Berechnung ein eher einfaches Verfahren gewählt, um gerade dem Vorwurf der Manipulierbarkeit entgegenzutreten.

**10. Ist die Vorlage – angesichts der aktuellen Situation im Bundeshaushalt (Überschuss 2000) – nicht hinfällig geworden? Ist diese Sparhysterie nicht einfach fehl am Platz?**

Das gute Resultat der Staatsrechnung 2000 ist – neben den Sparbemühungen – ein Resultat der guten wirtschaftlichen Entwicklung mit hohem Realwachstum, grossen Unternehmensgewinnen und Dividendenausschüttungen sowie guter Börsenentwicklung. Diese Werte als dauerhaftes Fundament anzunehmen, und die entsprechenden Einnahmen leichtfertig auszugeben, ist gefährlich: Bei der nächsten Rezession wird ein solches Verhalten wieder zu Defiziten führen. Es ist eine Erfahrung, die Ende der 80er Jahre gemacht wurde; die Tendenz weist derzeit in die gleiche Richtung.

Genau hier will die Schuldenbremse ansetzen: Konjunkturbedingte schwarze Zahlen dürfen nicht zu neuen dauerhaften Ausgaben, sondern sollen zur Bildung eines Polsters für darauf folgende, „magere“ Jahre verwendet werden.

Es ist also absolut verfehlt, von einer Sparhysterie zu sprechen: Die Schuldenbremse ist keine Sparvorlage! Sie garantiert lediglich, dass der nun – mit Hilfe von harten Sparbemühungen, nota bene – erlangte gesunde Bundeshaushalt für die Zukunft gesichert werden kann. Damit wird gerade verhindert, dass in Zukunft dramatische Sparanstrengungen wie in den vergangenen Jahren nötig werden.

**11. Wird es bei der Schuldenbremse Verlierer geben?**

Die Sanierung des Bundeshaushaltes war zu einem wesentlichen Teil das Resultat des „runden Tisches“. Das heisst alle betroffenen Akteure haben einen Kompromiss ausgehandelt und haben Kürzungen hinnehmen müssen. Als Gegenleistung erhielten sie eine Aussicht auf mehr Stabilität. Letztlich

profitieren alle von einem gesunden Bundeshaushalt als wichtigem Eckpfeiler solider makroökonomischer Rahmenbedingungen. Einzelne Gruppen a priori als Verlierer bei Stabilisierungsprogrammen hinzustellen, ist somit im Lichte des wiedererlangten Haushaltsgleichgewichts nicht korrekt.

Mit Bezug auf die Schuldenbremse ist es indes noch schwieriger, von Verlierern zu sprechen, weil sie ja gerade verhindern soll, dass es wieder zu einschneidenden Kürzungen kommen muss: Das erreichte Gleichgewicht soll gesichert werden! Die Schuldenbremse lässt ein Wachstum der Ausgaben zu – im Umfang des mittelfristigen Wirtschaftswachstums. Leistungen müssen somit keine abgebaut werden.

Die Einführung der Schuldenbremse macht letztlich alle, die in irgend einer Weise mit den Bundesfinanzen in Berührung stehen, zu Gewinnern.

Falls es – im Rahmen der vorgesehenen Massnahmen bei einer Regelverletzung – wieder zu Sparmassnahmen kommen sollte, werden Bundesrat und Parlament diese mit der nötigen Umsicht umsetzen, wie sie sich jüngst bewährt haben.

**12. *Müsste die Vorlage nicht noch strenger sein? Müsste angesichts des dramatischen Schuldenanstiegs in den 90er Jahren dieser Berg nicht zuerst reduziert werden?***

Zweifelsfrei ist der Schuldenberg in den letzten 10 Jahren unverantwortbar stark angewachsen. Das Ziel, diesen Berg wieder (deutlich) abzutragen, käme indessen einer Rosskur gleich: Es müssten über längere Zeit namhafte Überschüsse erwirtschaftet werden. Der Bundeshaushalt müsste über mehrere Jahre einen strukturellen Überschuss aufweisen. Dies könnte entweder durch Erhöhung der Steuern oder eine Senkung der Ausgaben erreicht werden. Beide Massnahmen stellen keine vernünftige Option dar und wären politisch kaum realisierbar.

Aus diesem Grund haben Bundesrat und Parlament das durchaus ehrgeizige Ziel einer Stabilisierung der Schulden ins Auge gefasst. Weil die Wirtschaft weiter anwächst, nehmen die Ressourcen zu, aus denen die noch bestehenden Schulden bedient werden müssen. Die Schulden bleiben betragsmässig zwar gleich hoch, verlieren aber an gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Technisch gesprochen, nimmt die Schuldenquote, das Verhältnis zwischen Schulden und Bruttoinlandprodukt, kontinuierlich ab.

**13. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur Schuldenbremse auch Simulationen veröffentlicht. Diese Simulationen haben für die neunziger Jahre einen Kürzungsbedarf von über 30 Milliarden Franken angezeigt. Wäre die ohnehin schon miserable Konjunktur durch solche Massnahmen nicht total abgewürgt worden?**

Hier muss ein weit verbreitetes Missverständnis ausgeräumt werden: Die Regel der Schuldenbremse hat **zwei Ziele**:

- Sie fordert einen Ausgleich des Bundeshaushalts in der mittleren Frist (d.h. einen **ausgeglichenen strukturellen Saldo**)
- und **Konjunkturverträglichkeit** in dem Sinn, dass die Finanzpolitik nicht mehr aktiv anti- oder prozyklisch sein soll, sondern dass einzig die automatischen Stabilisatoren ihre antizyklische Wirkung entfalten (die Schuldenbremse impliziert also eine passive antizyklische Wirtschaftspolitik).

Das Anliegen der Simulationen in der Botschaft war zu zeigen, dass das erste Ziel – der mittelfristige Haushaltsausgleich – mit der Regel erreicht werden kann und der defizitbedingte Schuldenanstieg in den neunziger Jahre so hätte verhindert werden können.

Die erwähnten 32 Milliarden sind – vereinfacht gesprochen – die über die Jahre kumulierten strukturellen Defizite des Bundes. Die Simulation enthält keinerlei Aussagen über die konjunkturellen Auswirkungen der Regel, wenn man sie in dieser Periode schon gehabt hätte.

Es ist konzeptionell falsch, diese ganzen 32 Milliarden quasi als gigantischer negativer Fiskalimpuls darzustellen: Ein negativer Fiskalimpuls wäre bei einer unvermittelten Einführung der Schuldenbremse aufgetreten, aber „nur“ im Umfang des strukturellen Defizits (also um vielleicht rund 3 Milliarden), nicht des kumulierten Wertes, denn mit der Regel hätten sich die Ausgaben auf einem tieferen Pfad weiterentwickelt.

Natürlich wäre selbst dieser negative Fiskalimpuls in einer Rezession konjunkturpolitisch abzulehnen. Aus diesem Grund soll die Schuldenbremse nicht in einer Zeit mit grossen strukturellen Defiziten eingeführt werden, weil diese – gemäss der Regel – dann innert Jahresfrist abgebaut werden müssten. Deshalb wurde dem Haushaltsziel ja auch Priorität eingeräumt.

**14. Ist die Vorlage nicht ein verkapptes Steuersenkungspaket?**

Die Schuldenbremse entfaltet ihre Wirkung grundsätzlich unabhängig vom Niveau der Steuerbelastung: Das bedeutet einerseits, dass eine Erhöhung oder Senkung der Steuerbelastung keine Auswirkung auf das Ziel des mittelfristigen Haushaltsausgleichs hat, und andererseits, dass die Schuldenbremse keine Rückwirkungen auf das Steuerniveau hat.

In der Schweiz ist die maximale Steuerbelastung in der Verfassung geregelt, das letzte Wort hat diesbezüglich immer das Volk. Über die Ausgaben bestimmen in aller Regel direkt Bundesrat und Parlament. Diese institutionelle Asymmetrie bewirkte im Bundeshaushalt eine gewisse defizitäre Schlagseite. Die Schuldenbremse beseitigt diese Asymmetrie: Das Ausgaben-„Wildpferd“ wird mit dem Einnahmen-„Kettenhund“ verknüpft, so dass Steuersenkungen in Zukunft (bei strukturell ausgeglichener Rechnung) immer von entsprechenden Ausgabenkürzungen begleitet werden müssen.

Ist damit die Befürchtung begründet, dass Steuersenkungen leichter umgesetzt werden können, weil die Ausgaben dann gesenkt werden *müssen*? Nein, denn gerade die Sanierung des Bundeshaushaltes in den letzten Jahren hat gezeigt, dass es für umfangreiche Ausgabenkürzungen schwierig ist, politische Mehrheiten zu finden. So gesehen ist die Schuldenbremse eher ein Mittel, dass unvernünftige, d.h. nicht tragbare Steuersenkungen verhindert.

Andererseits wird durch die langfristige Stabilisierung der Bundesfinanzen die Gefahr gebannt, dass die Steuern zu Sanierungszwecken erhöht werden müssen.

**15. Ist die Schuldenbremse mit Erhöhungen der MWST für die AHV oder IV vereinbar?**

Ja! Eine wesentliche Anforderung an den Mechanismus war, dass demographiebedingte Steuererhöhungen ohne Komplikationen umsetzbar sind: Weil die zulässigen Ausgaben direkt an die Einnahmen anknüpfen, führt eine solche Erhöhung bei der Schuldenbremse zu einer gleichgerichteten Erhöhung des Ausgabenplafonds, der dann für die entsprechenden Sozialausgaben zur Verfügung steht.

**16. Sollten die Investitionen nicht gesondert berücksichtigt werden?**

Der Bundesrat hat eine solche Variante erwogen, sie aber aus den folgenden Gründen verworfen:

- Einerseits besteht der grösste Teil der Investitionen im Bundeshaushalt aus Investitionsbeiträgen, d.h. aus Transferzahlungen für Investitionen, die letztlich von anderen Institutionen (v.a. den Kantonen) getätigt werden.
- Zweitens ist der Investitionsbegriff, wie er in der Bundesrechnung verwendet wird, relativ eng gefasst und schliesst zum Beispiel Ausgaben für Bildung und Forschung (also Investitionen in Know-how und Humankapital) aus.

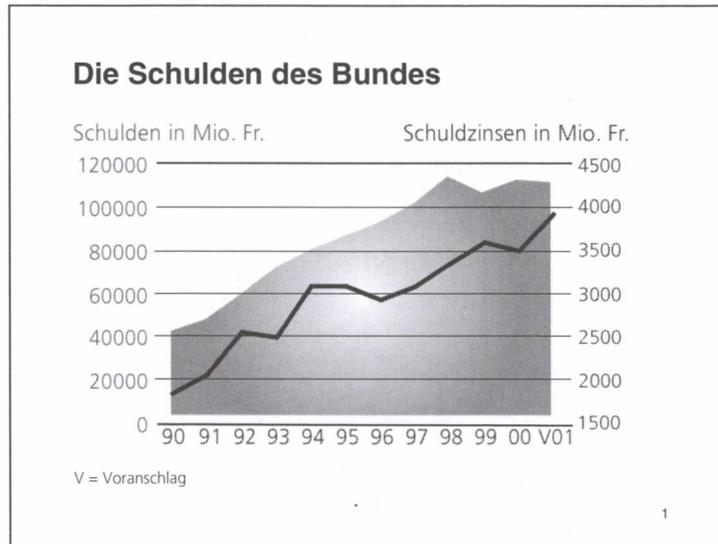
Schliesslich ist das Argument, dass Investitionen im Falle von Sanierungsbemühungen stärker gekürzt werden als übrige Ausgaben, im Hinblick auf die Vergangenheit zwar korrekt, mit Bezug auf die Schuldenbremse von geringer Relevanz, weil die Schuldenbremse solche Sparprogramme in Zukunft ja verhindern soll.

Die Schuldenbremse gibt Bundesrat und Parlament ferner nur einen Ausgabenplafond vor, macht aber keinerlei Vorschriften über die Zuteilung auf unterschiedliche Ausgabenkategorien. Die finanzpolitischen Akteure haben bezüglich Investitionen weiterhin grösstmögliche Freiheit.

---



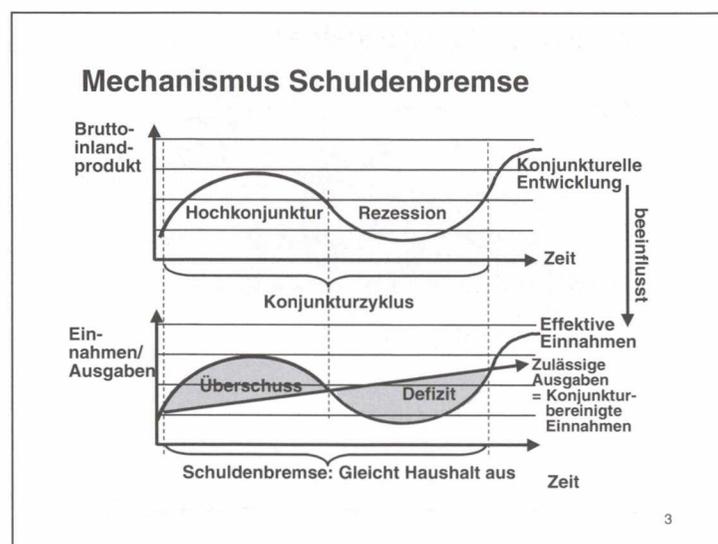
## Grafiken

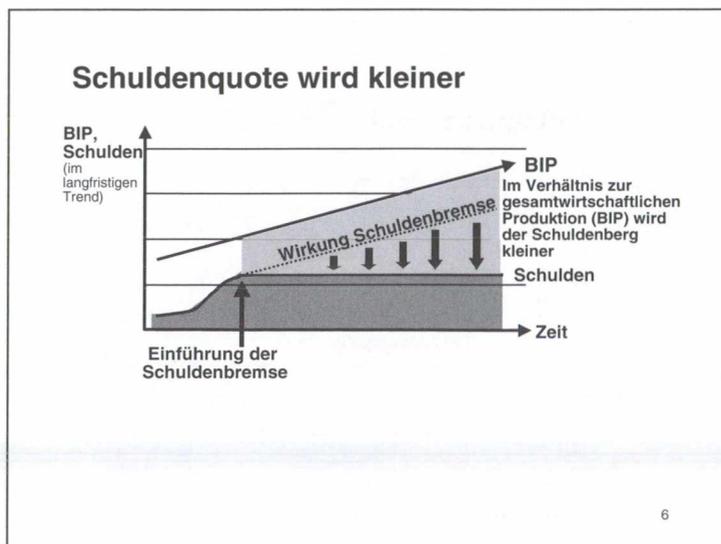
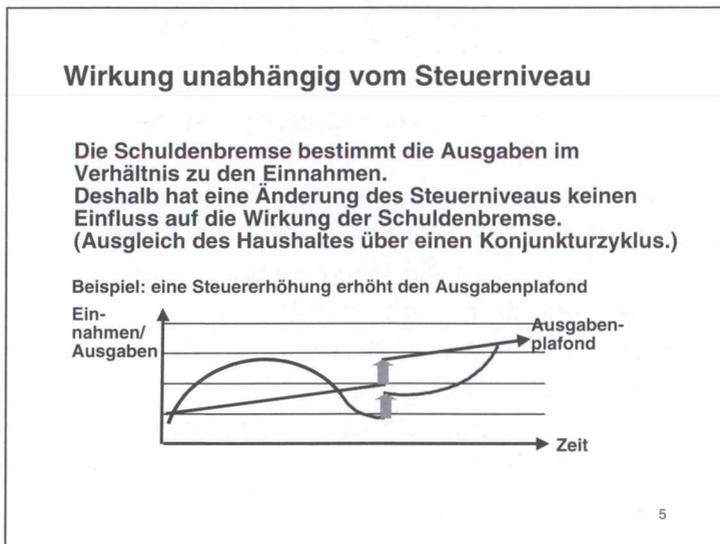
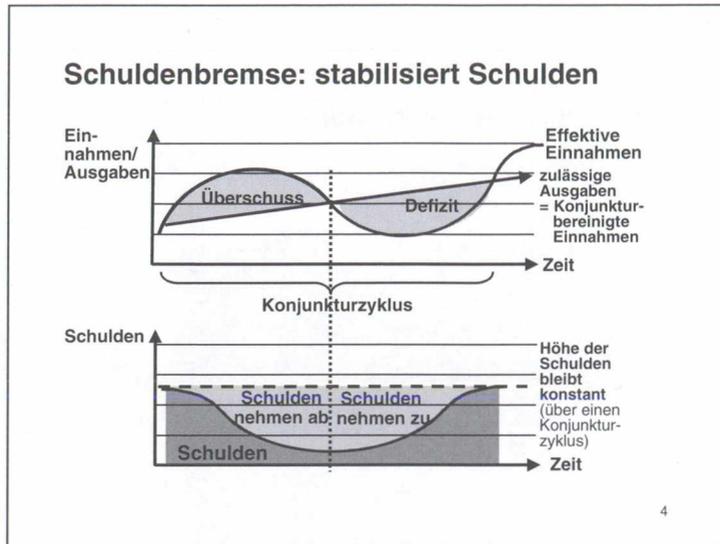


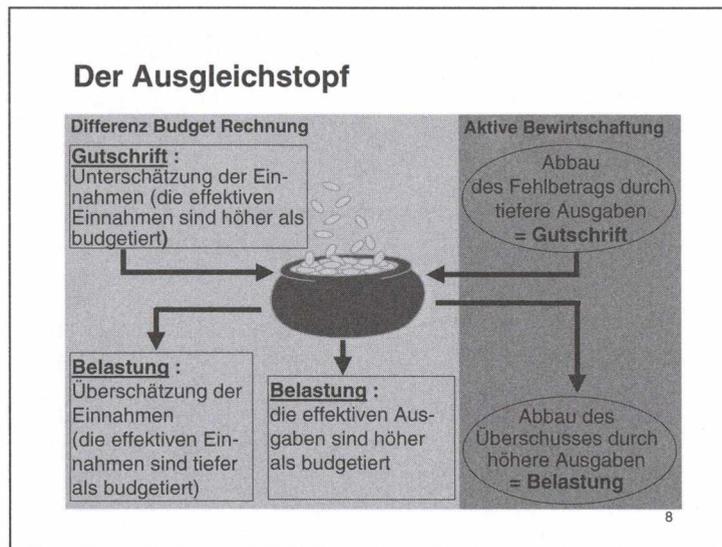
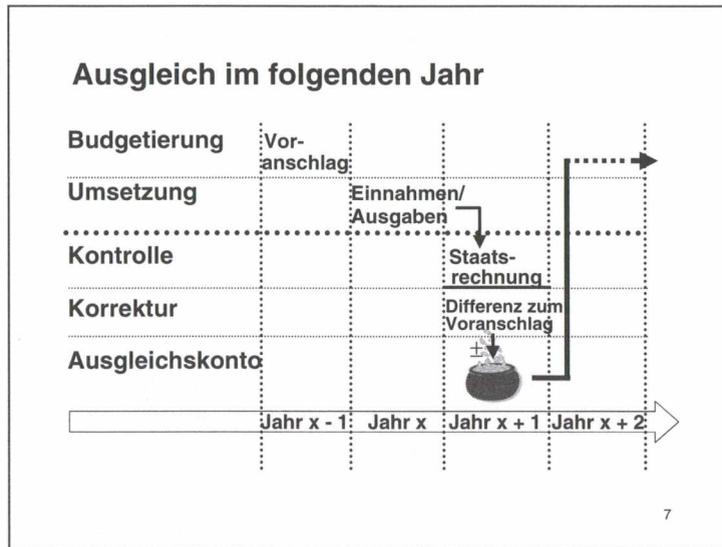
### Vom Haushaltsziel zur Schuldenbremse

Die Schuldenbremse bringt gegenüber dem Haushaltsziel 2001 drei Verbesserungen:

- Sie stabilisiert die Verschuldung und begrenzt nicht bloss das Defizit
- Sie wirkt antizyklisch und ist somit konjunkturverträglich
- In Härtesituationen (z.B. Katastrophen, schwere Rezession) kann von der Regel abgewichen werden.







## Schuldenbremse: Veränderungen in der Verfassung und im Gesetz

Das Parlament hat die Änderungen der Bundesverfassung am 22. Juni 2001 gutgeheissen. Diese Bestimmungen sind die Eckpfeiler des Instruments der Schuldenbremse.

Gleichzeitig mit dieser Teilrevision der Bundesverfassung wurde im Parlament auch eine **Änderung des Finanzhaushaltsgesetz** verabschiedet. Darin wird die **konkrete Umsetzung** geregelt. Namentlich,

- wie die Konjunktur bei der Ermittlung der zulässigen Höchstaussgaben einzubeziehen ist (die Berechnung des sog. Konjunkturfaktors),
- in welchen Fällen eine Abweichung von der Regel zulässig ist,
- wie Schätzfehler bei den Einnahmen berücksichtigt werden können und
- welche Konsequenzen ein Abweichen von der Regel hat.

**Am 2. Dezember 2001 wird jedoch nur über die Änderung der Verfassung abgestimmt.** Erst nach einer allfälligen Annahme durch Volk und Stände beginnt die Referendumsfrist für die Änderungen auf Gesetzesstufe. Werden in dieser Zeit mindestens 50'000 Unterschriften gesammelt, müsste das Stimmvolk auch noch über diese Revision befinden.

## Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse

vom 22. Juni 2001

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 5. Juli 2000<sup>1</sup>,  
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 126*      Haushaltführung

<sup>1</sup> Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.

<sup>2</sup> Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

<sup>5</sup> Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

*Art. 159 Abs. 3 Bst. c (neu) und Abs. 4*

<sup>3</sup> Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen jedoch:

c. die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf nach Artikel 126 Absatz 3.

<sup>4</sup> Die Bundesversammlung kann die Beträge nach Absatz 3 Buchstabe b mit einer Verordnung der Teuerung anpassen.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Ständerat, 22. Juni 2001

Die Präsidentin: Françoise Saudan  
Der Sekretär: Christoph Lanz

Nationalrat, 22. Juni 2001

Der Präsident: Peter Hess  
Der Protokollführer: Ueli  
Anliker

11034