

Eine Flexibilisierung ist unnötig und zugleich gefährlich

Die Schuldenbremse lebt von der Stabilitätskultur



Bewährter Mechanismus. Ueli Maurer, Bundesrat und Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, übt auf einer Rodelbahn in Jakobsbad (AI) das Bremsen. Foto Keystone

Von Christoph A. Schaltegger und Michele Salvi

Das Ziel des staatlichen Haushaltsgleichgewichts als einer der zentralen Grundsätze der nachhaltigen Finanzpolitik hat nicht erst im Nachgang zur Finanz- und Schuldenkrise politische Beachtung gefunden. So beschloss der Europäische Rat vor über zwanzig Jahren – am 13. Dezember 1996 – in Dublin, die geltenden Konvergenzkriterien im Stabilitäts- und Wachstumspakt zu verankern.

Der langjährige deutsche Finanzminister Theo Waigel (CSU) – auf dessen Initiative die Regel des maximal zulässigen Haushaltsdefizits von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bei normalem Konjunkturverlauf über den Euro-Eintritt hinaus festgeschrieben wurde – erklärte vor der Presse: «Nun zu dem Punkt, der besonderes Interesse gefunden hat, nämlich die Sicherung der Haushaltsdisziplin [...], zum Stabilitäts- und Wachstumspakt: [...] Er ist ein ganz wichtiges Signal für die Glaubwürdigkeit, für die Märkte, für die Akzeptanz. Dies ist auch ein glaubwürdiges Signal, dass der Euro eine Hartwährung sein wird und dass keine Aufweichung erwartet werden kann oder eintreten wird. Der Euro wird nur dann eine erfolgreiche und geachtete Währung sein, wenn er eine stabile Währung ist. Stabilität liegt deshalb im Interesse aller Mitgliedstaaten, gerade auch als Voraussetzung für Wachstum, [...] In dieser Frage kann es keine spezifischen nationalen Interessen geben. Wir alle brauchen klare und eindeutige Spielregeln, die für alle gleichermaßen Gültigkeit haben. Diese Spielregeln werden auch der schon bestehenden, gesamtwirtschaftlichen Überwachung auf EU-Ebene eine präzise und dauerhafte Orientierung geben, und zwar ständig und lange, bevor hypothetische Testfälle eintreten können.»

Nachhaltige Beschädigung

Schon 2003 war von diesem Bekenntnis zur Stabilitätskultur nicht mehr viel zu hören. Die deutsche Volkswirtschaft kämpfte mit schwachem Wirtschaftswachstum, steigender Arbeitslosigkeit und steigenden Haushaltsdefiziten. In dieser Situation entschied sich die deutsche Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) gegen Haushaltskürzungen und damit gegen die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Innenpolitisch war die Lage durchaus angespannt: Schröders

«Agenda 2010»-Reformen waren gerade bei der eigenen Wählerschaft unpopulär – und mit dem Einleiten eines Defizitverfahrens der EU-Kommission gegen Deutschland stand ein Imageschaden vor der Tür. Der Ausweg wurde also in einer «Flexibilisierung» des Stabilitäts- und Wachstumspakts gesucht, damit «auch bei Überschreitung der Drei-Prozent-Defizitgrenze notwendige Wachstumsimpulse gesetzt werden können».

Immer wieder gab es Zweifel an der Wirksamkeit der Schuldenbremse.

Zusammen mit Frankreich, Italien und Griechenland wurde nach diplomatischem Ringen erreicht, dass die Verletzung der Stabilitätskriterien für Deutschland sanktionslos blieb. Die Härtingung wurde mit den folgenden Worten gerühmt: «Wir haben den Stabilitätsanker des Pakts verstärkt. In guten Zeiten wird mehr gespart, und die Nachhaltigkeit und Qualität der öffentlichen Finanzen wird stärker in den Vordergrund gerückt.»

Eine Illusion, wie sich herausstellen sollte. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt war nachhaltig beschädigt. Als im Nachgang zur «grossen Rezession» ab 2010 die Verschuldungsproblematik in den Fokus der Politik vieler EU-Staaten geriet, wurden die Aufweichungen von 2005 zwar wieder zurückgenommen und 2011 mit dem «Sixpack» sogar eine Härtingung der Regeln angestrebt, indem Sanktionen bei Regelverletzungen verschärft und ein Verfahren gegen makroökonomische Ungleichgewichte eingeführt wurden.

Die Wirkung auf die Finanzpolitik blieb allerdings nachhaltig beschädigt. Das Regelwerk kann heute kaum mehr als Ausdruck einer soliden Stabilitätskultur in der Euro-Zone bezeichnet werden. Diese Episode zeigt eindrücklich, welche erodierende Dynamik für die Stabilitätskultur von einer Lockerung einmal eingeführter Fiskalregeln ausgehen kann.

Was bedeutet dies für die Schweiz? Die wichtigste Schweizer Fiskalregel ist die in der Bundesverfassung verankerte Schuldenbremse. Sie verlangt, dass sich die Ausgaben des Bundes an den Einnahmen über den Konjunkturzyklus geglättet ausrichten. Das Parlament kann mit qualifiziertem Mehr den Ausgabenplafond zwar erhöhen,

insbesondere, um aussergewöhnliche Situationen wie Naturkatastrophen, schwere Rezessionen oder andere besondere Ereignisse berücksichtigen zu können. Eine allfällige Differenz zwischen den zulässigen Gesamtausgaben und den tatsächlichen Ausgaben wird dann aber einem Ausgleichskonto gutgeschrieben oder belastet. Fehlbeträge des Ausgleichskontos müssen im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der festgelegten Ausgabenhöchstbeträge ausgeglichen werden.

Beeindruckende Zahlen

Theoretisch ist die Schuldenbremse insgesamt ein sinnvolles Regelwerk, das die finanz- und konjunkturpolitisch relevanten Aspekte berücksichtigt und langfristig zu einem Schuldenabbau führen sollte. Ist das auch praktisch der Fall? Es stellt sich – nach über zehn Jahren Erfahrung – die Frage nach der Wirksamkeit der Schuldenbremse zur Stabilisierung der Bundesverschuldung.

Bekannt ist: Die finanzpolitische Lage des Bundeshaushaltes hat sich seit der Einführung der Schuldenbremse markant verbessert – die Zahlen sind beeindruckend. Seit Inkrafttreten wurden die Bruttoschulden des Bundes von 124 auf 104 Milliarden Franken abgebaut. Gemessen am BIP verminderten sich die Bundesschulden sogar deutlich stärker – von gut 26 Prozent auf rund 17 Prozent.

Nichtsdestotrotz gab es gerade in der politischen Diskussion immer wieder Zweifel an der tatsächlichen Wirksamkeit der Schuldenbremse. Das Wachstum des realen BIPs betrug im Zeitraum von 2003 bis 2013 etwa 24 Prozent, während es in der Periode von 1993 bis 2003 lediglich rund 16% betrug. Einige argumentieren daher, dass die positive Entwicklung des Schuldenstandes primär auf die gesamtwirtschaftlichen Umstände zurückzuführen ist.

In den Neunzigerjahren kam zur steigenden Staatsverschuldung ein weiteres Problem hinzu: Die Budgetpolitik war geprägt von einem prozyklischen Ausgabeverhalten – was in einer tendenziell destabilisierenden Wirkung auf die Konjunktur resultierte. Die Schuldenbremse wirkte hier dämpfend, indem sie eine antizyklische Haushaltspolitik nicht nur zulässt, sondern sogar unterstützt. Da der Zustand der Staatsfinanzen ohne Schuldenbremse nicht beobachtet und verglichen werden kann, bleibt a priori unklar, inwiefern sie zum Schuldenabbau führte.

Eine von den Autoren durchgeführte konterfaktische Analyse zeich-

net ein klares Bild: Die Schuldenquote des Bundes wurde im Zeitraum von 2003 bis 2010 mithilfe der Schuldenbremse um 17 Prozentpunkte gesenkt. Im gleichen Zeitraum hat die Anwendung der Schuldenbremse das strukturelle Defizit durchschnittlich um rund drei Prozentpunkte pro Jahr verbessert.

Alles in allem spricht die empirische Evidenz für eine ursächliche Senkung der Bundesschuldenquote mithilfe der Schuldenbremse – sie war entscheidender Erfolgsfaktor der Haushaltsentwicklung.

Oft fordern Fiskalregeln zwar ein ausgeglichenes Budget, machen aber keine Vorschriften zur Rechnung. Damit steigt der Anreiz, die Budgetprognosen besonders optimistisch zu gestalten. Im Ergebnis ist die Rechnung aber kaum mehr betroffen, sodass die Budgetgenauigkeit unter der Fiskalregel leidet.

Die Schweizer Schuldenbremse kennt diese Fehlkonstruktion nicht und ist insofern klug ausgestaltet. Mit dem Ausgleichskonto besitzt sie ein Gedächtnis. Prognosefehler werden verbucht und müssen bei einem negativen Kontostand dem kommenden Budget belastet werden.

Auch in Zukunft sind wir aufgerufen, uns gegen Verführungen zu wappnen.

Ein positiver Kontostand dient faktisch dem Schuldenabbau. Kritiker wenden ein, das Ausgleichskonto wirke asymmetrisch und führe zu einer übermässigen Einschränkung der Ausgaben. Betrachtet man jedoch die Entwicklung der Staatsquote seit Einführung der Schuldenbremse, zeigt sich, dass sich die Staatsquote des Bundes auch mit der Schuldenbremse nicht zurückbildete und damit keinen übermässigen Sparzwang auslöste.

Eine symmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos zur Erhöhung des Ausgabenspielraums im ordentlichen Haushalt scheint unter diesem Blickwinkel nicht zwingend. Kreditreste im Rechnungsabschluss sind dem Budgetprozess geschuldet, bei dem die Departemente mit vorsichtigen Budgeteingaben ihren Anteil am Budget reservieren wollen. Kreditreste entstehen demzufolge mit und ohne Schuldenbremse und könnten nur durch eine Veränderung des Budgetprozesses vermieden werden.

Die Schuldenbremse wurde am 22. Juni 2001 mit einem Ja-Stimmenanteil von knapp 85 Prozent in die Schweizerische Bundesverfassung aufgenommen. Der geistige Vater der Schuldenbremse, Bundesrat Kaspar Villiger (FDP), meinte später: «Das war ein Paukenschlag, der auch dem ahnungslosesten Hinterbänkler klarmachte, dass es nicht mehr wie früher weitergehen konnte.»

Gute Politik ist weiter nötig

Tatsächlich darf man davon ausgehen, dass die Wirkung der Schuldenbremse nicht in geringem Ausmass von diesem deutlichen direktdemokratischen Bekenntnis zur Stabilitätskultur ausgeht. Denn ohne Stabilitätskultur ist die Gefahr gross, dass jedes Konsolidierungsprogramm im Gestrüpp der politischen Partikularinteressen hängen bleibt.

Es braucht in der Finanzpolitik einen Mechanismus, der den sklerotischen Abnutzungskrieg der Interessengruppen überwindet. Die Schuldenbremse konnte dies bisher leisten.

Die Schuldenbremse ist eine der wichtigsten finanzpolitischen Innovationen der Schweiz in der jüngeren Geschichte. Sie ist ein wesentliches Element für langfristig tragfähige öffentliche Finanzen. Die Schuldenbremse prägt die Stabilitätskultur der Schweiz und lebt von dieser Kultur. Auch in Zukunft sind wir aufgerufen, uns gegen Verführungen zu wappnen. Die Schuldenbremse gibt den Rahmen vor – gute Politik wird deswegen nicht unnötig.

Eine Flexibilisierung der Schuldenbremse zur symmetrischen Bewirtschaftung der Ausgleichskontos ist unnötig und zugleich gefährlich. Regeln wie die Schuldenbremse leben nicht vom Buchstaben des Gesetzes alleine. Die rechtliche, «de jure»-Verankerung muss «de facto» auch gelebt werden. Die stabilitätsorientierte Tradition verschafft der Regel politische Nachachtung. Die politischen Bemühungen sollten daher in erster Linie auf eine adäquate Anwendung der Schuldenbremse in den Sozialversicherungen gelegt werden, um den Verdrängungseffekt in den Bundesausgaben einzugrenzen und die Stabilitätskultur effektiv zu stärken.

Christoph A. Schaltegger ist Ordinarius für Politische Ökonomie an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern

Michele Salvi, Volks- und Betriebswirtschaftler, ist wissenschaftlicher Assistent an der Universität Luzern