

# Die Verwaltung sollte ihren Budgetprozess überdenken

Kritik an der Schuldenbremse greift in Zeiten schwarzer Zahlen zu kurz. Von Christoph A. Schaltegger und Michele Salvi

Das Rechnungsergebnis des Bundes ist chronisch besser als der Voranschlag. Kritiker machen die Schuldenbremse dafür verantwortlich. Doch die übermässige Ausgabendisziplin hat andere Ursachen.

Seit Einführung der Schuldenbremse 2003 wies die ordentliche Finanzierungsrechnung des Bundes in 11 von 15 Jahren einen Überschuss aus. Alleine für 2017 konnte der Bund einen unerwartet hohen Überschuss von 2,8 Mrd. Fr. verbuchen. Im Mittel lag der Saldo von Überschüssen und Defiziten bei 1,7 Mrd. Fr. pro Jahr. Dies hat zu einem nominalen Abbau der Schulden des Bundes seit 2003 um 27,7 Mrd. Fr. auf gegenwärtig 92,7 Mrd. Fr. geführt. Massgebend für den Schuldenabbau waren neben der systematischen Unterschätzung der Einnahmen die regelmässig anfallenden Ausgabenunterschreitungen. Letztgenannte haben denn auch eine öffentliche Debatte entfacht: Sollten Kreditreste anstelle des Schuldenabbaus nicht für zusätzliche Ausgaben in den Folgejahren verwendet werden dürfen? Ja, findet beispielsweise der Internationale Währungsfonds und empfiehlt eine Anpassung am Regelwerk der Schuldenbremse.

## Unterschätzte Einnahmen

Die Idee scheint zunächst verlockend: Die getätigten Ausgaben des Bundes lagen seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 durchwegs unter den bewilligten Ausgaben. Im Schnitt resultierte eine Unterschreitung von 1,8% des Voranschlags. Ein Blick zurück zeigt, dass dies keineswegs immer der Fall war. Im Zeitraum von 1960 bis 2002 – also vor der Einführung der Schuldenbremse – wurden die Ausgaben in etwa gleich vielen Jahren unterschritten, wie sie überschritten wurden. Im Durchschnitt resultiert sogar eine Überschreitung der Ausgaben von 1,3% des Voranschlags. Die Abweichung der Ausgaben ist zwar seit der Einführung der Schuldenbremse systematisch negativ, ihre Streubreite hingegen nahm stark ab.

Vergleicht man die Schätzfehler der Ausgaben mit jenen der Einnahmen, wird deutlich, dass sowohl nach Einführung der Schuldenbremse als auch in den Jahrzehnten davor die Einnahmen im Durchschnitt unterschätzt wurden. Die Abweichung seit 2003 betrug durchschnittlich 1,8% des Voranschlags, von 1960 bis 2002 im Mittel sogar 3%. Trotz den zum Teil beachtlichen Abweichungen in den vergangenen Jahren konnte die Budgetqualität auch bei den Einnahmen merklich verbessert werden.

Trotz genaueren Voranschlägen fallen seit Mitte der 1990er Jahre systematische Kreditreste an. Diese entstehen allerdings nicht wegen einer überhöhten Ausgabendisziplin der Schuldenbremse, sondern sind das Ergebnis aus Asymmetrien im Budgetprozess und dem Kostenbewusstsein in der Verwaltung. Was ist damit gemeint? Jedes Ressort steht bei der Budgeteingabe in Konkurrenz mit den anderen Ressorts um die gleichen öffentlichen Mittel. Was als öffentliche Mittel der einen Verwaltungseinheit zugestanden wird, kann nicht gleichzeitig



Die Schuldenbremse ist nur ein Teil im Kaleidoskop der Bundesfinanzen.

KARIN HOFER/NZZ

der anderen Verwaltungseinheit versprochen werden. Das Budget stellt also eine öffentliche Allmende dar, deren Ressourcen im Rahmen der Schuldenbremse allerdings plafoniert sind.

In dieser Situation ist jedes Ressort an einer vorsichtigen, das heisst pessimistischen Schätzung der Kosten interessiert. Dies ist unmittelbar einsichtig, denn reicht das Budget Ende Jahr zur Finanzierung der gesetzlichen Aufgaben nicht aus, können die Mehrkosten nicht

## Sollten Kreditreste statt für den Schuldenabbau nicht für zusätzliche Ausgaben verwendet werden dürfen?

nachträglich einer anderen Verwaltungseinheit angelastet werden. Es müsste der aufwendige und verpönte Weg eines Nachtragskredits beschritten werden. Sind die Kosten hingegen geringer ausgefallen als vom Ressort ursprünglich geschätzt, fallen einzig Kreditreste an – ohne Folgen. Im günstigsten Fall bleibt die pessimistische Schätzung sogar Referenzpunkt für das Ressort. Der Anreiz zum strategischen Pessimismus wird zusätzlich erleichtert, da die Ressorts bessere Informationen über die ressorteigenen Kosten haben als Ressortfremde. Kreditreste fallen also nicht nur dort an, wo unvorhergesehen positive Ereignisse eine Kostendämpfung verursacht haben, sondern auch dort, wo der strategische Pessimismus der Ressorts in der Budgetierungsphase erfolgreich war.

Die Anreizsituation im Budgetprozess ist entsprechend unabhängig von der

Schuldenbremse: Die fiskalische Allmende wird zwar beschränkt, der individuelle Übernutzungsanreiz jeder Verwaltungseinheit im Budgetprozess jedoch nicht verringert. Während des Rechnungsjahres sieht die Lage anders aus. Die getätigten Ausgaben der Ressorts unterstehen einer strengen Kontrolle durch Politik, Medien und Überwachungsstellen wie die Finanzkontrolle. So wurde etwa jüngst bekannt, dass ebendiese Finanzkontrolle Fehlbuchungen in der Höhe von 700 Mio. Fr. festgestellt hat. Die demokratischen Kontrollorgane im Rechnungsjahr funktionieren.

## Gegen das «Dezemberfieber»

Die Schuldenbremse hat zwar die öffentliche und die politische Aufmerksamkeit für den Bundeshaushalt deutlich erhöht – sie ist aber auch Teil einer allgemeinen Entwicklung. So sorgt etwa das Öffentlichkeitsgesetz seit 2006 dafür, dass bei Verwaltungsdokumenten grundsätzlich Transparenz vor Geheimhaltung geht. Im Weiteren wurde mit dem Voranschlag 2007 das neue Rechnungsmodell einge-

führt. Zudem erlauben technologische Verbesserungen der Buchhaltungssysteme eine genauere Kostenkontrolle. Phänomene wie das «Dezemberfieber», bei dem am Ende des Jahres noch versucht wird, den Ausgabenrahmen möglichst auszuschöpfen, wurden damit effektiv adressiert. Diese allgemeinen Entwicklungen zu mehr Transparenz und Kontrolle erklären, warum seit Mitte der 1990er Jahre kaum mehr Ausgabenüberschreitungen beobachtet werden.

Was würde also eine Aufweichung der Schuldenbremse zur Erhöhung des zukünftigen Ausgabenplafonds um die Kreditreste bringen? Leider müsste mit noch grösseren Kreditresten gerechnet werden: Der Anreiz zu strategischem Pessimismus der Verwaltungseinheiten im Budgetprozess würde nämlich noch verstärkt, denn die entstehenden Kreditreste verfielen jetzt nicht mehr, sondern behielten für das entsprechende Ressort ihren Wert in den kommenden Budgets.

Die Lösung für die Verhinderung systematischer Kreditreste liegt im Budgetprozess. Beispielsweise könnte eine

Malus-Regelung Abhilfe schaffen, so dass unbegründete Budgetunterschreitungen in den Folgejahren vom eingereichten Voranschlag abgezogen würden. Dies würde den Anreiz zum strategischen Pessimismus zielgerichtet beschränken. Gleichzeitig würden die beschriebenen Verbesserungen der Transparenz und der Kontrolle etwaigen Anreizen zum «Dezemberfieber» entgegenwirken. Denn Kosten zu budgetieren, ist einfacher, als Ausgaben tatsächlich zu tätigen.

Verbesserungspotenzial liegt zusätzlich im Verfahren für Nachtragskredite. So sind Ausgabenposten, welche auf konkreten Fallzahlen gesetzlich gebun-

## Transparenz und Kontrolle erklären, warum Budgets seit Jahren kaum mehr überschritten werden.

den Aufgaben basieren – wie etwa im Sozialversicherungs- oder im Migrationsbereich –, speziell zu behandeln. In der heutigen Wahrnehmung bedeuten Budgetüberschreitungen aber einen administrativen Aufwand und gefährden die Reputation einer Verwaltungseinheit. Dies sollte bei unplanbaren Ausgaben vermieden werden.

Zwar hat die Schuldenbremse zu einem erheblichen Schuldenabbau beigetragen. Sie hat aber durch die konjunkturadjustierte Deckelung des Ausgabenraums auch die Möglichkeit der Verschwendung öffentlicher Mittel – insbesondere in Phasen der Hochkonjunktur – erheblich eingeschränkt. Die Kontrolle der Ausgaben in der Budgetrealisierung und die verstärkte Transparenz haben die Ausgabenquote stabilisiert. Gleichzeitig ist die dem Budgetprozess inhärente Neigung zu Kreditresten im Rahmen der Schuldenbremse sichtbar geworden. Dies zu ändern, bedarf der Anpassungen im Budgetprozess – nicht an der Schuldenbremse.

Christoph A. Schaltegger ist Ordinarius für politische Ökonomie an der Universität Luzern. Er lehrt auch an der Universität St. Gallen zum Thema öffentliche Finanzen. Michele Salvi ist wissenschaftlicher Assistent an der Universität Luzern. Er hat in Bern und St. Gallen Volks- und Betriebswirtschaft studiert.

## Durchschnittliche Abweichung von Voranschlag und Rechnung bei den Bundesfinanzen

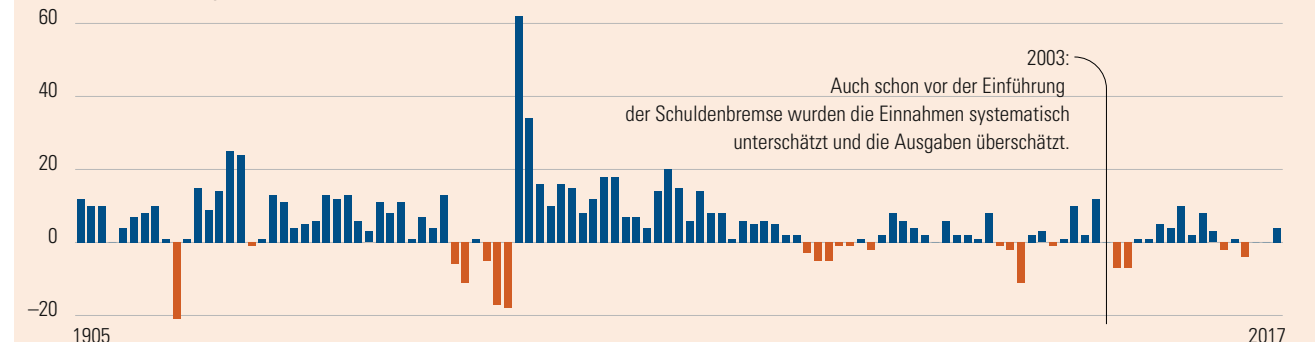
In Mio. Fr.	1960–2017	1960–2002	2002–2017
<b>Ausgaben</b>			
Total	-245	56	-1109
% des Voranschlags	0,5	1,3	-1,8
Standardabweichung (in Prozentpunkten)	2,0	3,1	0,9
<b>Einnahmen</b>			
Total	519	332	1055
% des Voranschlags	2,7	3,0	1,8
Standardabweichung (in Prozentpunkten)	4,5	5,8	4,2

Quelle: Schaltegger und Salvi 2018, Berechnung basierend auf der Staatsrechnung des Bundes

## Pessimistische Budgets

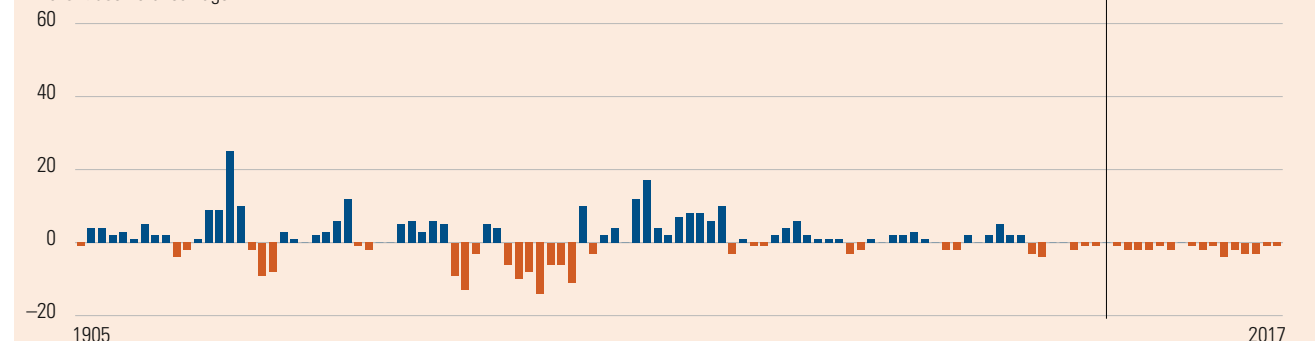
### Abweichungen der Einnahmen vom Budget

In Prozent des Voranschlags



### Abweichungen der Ausgaben vom Budget

In Prozent des Voranschlags



QUELLE: SCHALTEGGER UND SALVI 2018

NZZ-Infografik/vg.