

Schuldenbremse: Erfahrungen aus der Schweiz

Von Christoph A. Schaltegger und Michele Salvi

Die Deutschen debattieren über ihre Schuldenbremse. Ist sie Garantin für Stabilität und Vertrauen oder eine Investitions- und Wachstumsbremse? Die Schweiz stellt sich dieser Diskussion seit mehr als fünfzehn Jahren. Ein Erfahrungsbericht.

Noch im Jahr 2009 propagierte der Internationale Währungsfonds (IWF) Fiskalregeln als wirksamen ordnungspolitischen Rahmen, um exzessive Staatsdefizite zu verhindern und einen Konsolidierungsprozess für die öffentlichen Finanzen einzuleiten. Seither hat sich der Akzent der Empfehlungen nicht nur des IWF verändert. So fordert auch eine Minderheitsmeinung im jüngsten Jahresgutachten des deutschen Sachverständigenrats mehr fiskalpolitischen Spielraum. Die anhaltende Wachstumsschwäche in Zeiten der „säkularen Stagnation“ solle mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten der Fiskal- und Geldpolitik adressiert werden. Die Schuldenbremse begrenze den Ausgabenpielraum übermäßig und führe zu einer zu tiefen Verschuldung, insbesondere in Zeiten von tiefen oder gar negativen Zinsen.

In der Schweiz fordern Kritiker die Regierung seit Jahren auf, mehr Geld zu investieren und dafür die Schuldenbremse zu opfern. Aller Kritik zum Trotz stehen eine Mehrheit der Bevölkerung, Politiker und Experten in der Schweiz hinter der im Jahr 2003 eingeführten Schuldenbremse. Der politische Grundkonsens, dass sie weder gelockert noch umgangen werden soll, hat seither gehalten. Warum?

Das Motiv für eine Schuldenbremse ist in der Schweiz wie in Deutschland heute so aktuell wie es 2009 war, als der IWF das Instrument als fiskalpolitische Leitschnur zur Verankerung der Erwartungen pries. Der fragmentierte Budgetprozess tendiert ohne Regelbindung zu einer Überlastung der öffentlichen Finanzen und droht damit das Budget als fiskalische Allmende zu übernutzen. In der Schweiz ist die Asymmetrie in der Ausgaben- und Einnahmenverantwortung besonders ausgeprägt, weil die Steuern und ihre Höchstsätze in der Verfassung festgelegt sind und so nur durch eine Volksabstimmung mit doppeltem Mehr von Volk und Kantonen erhöht werden können. Andererseits benötigen die Ausgaben nur einen einfachen Bundesbeschluss des Parlaments und sind damit im rituell eingeübten Stimmentausch unter den Interessengruppen rasch mehrheitsfähig.

Vor dem Hintergrund dieser institutionellen Asymmetrie überraschte die jährlich wiederkehrende Ernüchterung in den

Zeiten vor der Schweizer Schuldenbremse kaum: Regierung und Parlament war es nicht gelungen, die während Jahren aus dem Ruder laufende Verschuldung in Grenzen zu halten. Der dysfunktionale Budgetprozess machte sich besonders während der wirtschaftlichen Abschwächung in den 1990er Jahren bemerkbar. Innerhalb eines Jahrzehnts erhöhte sich die Schuldenlast dramatisch von knapp 39 auf fast 110 Milliarden Franken und damit von 11 auf 26 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). So wurde klar: Es braucht einen Mechanismus, der die Bundesfinanzen schützt und den Ausgaben-Appetit der Interessengruppen auf ein tragbares Maß beschränkt. Das ist die theoretisch wie empirisch gut gestützte Erkenntnis der politischen Ökonomie.

Das System hat sich in im
Krisenfall schon bewährt.
Investitionsausgaben
wurden nicht verdrängt.

Die Schweizer Schuldenbremse setzt deshalb genau dort an – bei den Ausgaben. Sie bindet die Ausgaben an die konjunkturbereinigten Einnahmen und bewirkt, dass Ausgabenbeschlüsse ohne Berücksichtigung der Einnahmen nicht mehr möglich sind. Die Schuldenbremse korrigiert dabei relativ streng: Im Gegensatz zu Deutschland muss die Schweiz auf Bundesebene auf jegliche strukturelle Neuverschuldung verzichten.

Zentrales Element der Schuldenbremse ist das Ausgleichskonto. Ähnlich dem Kontrollkonto der deutschen Schuldenbremse wird das Konto asymmetrisch bewirtschaftet: Prognosefehler werden verbucht und müssen bei negativem Saldo dem kommenden Budget belastet werden. Ein positiver Saldo dient dagegen faktisch dem Schuldenabbau, weil ein Überschuss nachträglich nicht für zusätzlichen Budgetspielraum genutzt werden darf. Damit kennen beide Schuldenbremsen ein „Gedächtnis“, das als Sanktionsregel einer allzu euphorischen Budgetprognose den Anreiz nimmt.

Das Schweizer Regelwerk hat seit Inkrafttreten Eindrückliches geleistet. Die Bruttoschulden des Bundes sind seit 2003 um rund 23 Milliarden auf 99 Milliarden Franken gesunken, von 26 auf 14 Prozent des BIP. Dabei ermitteln wir empirisch einen kausalen Effekt der Schuldenbremse auf die Schuldenquote seit 2003 von minus 20 Prozentpunkten im Vergleich zu ei-

ner hypothetischen Schuldenentwicklung ohne Schuldenbremse. Das entspricht einer durchschnittlichen Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos von 2,5 Prozent des BIP pro Jahr. Gleichzeitig konnten die Bundesausgaben allerdings stetig erhöht werden, so dass die Ausgabenquote stabil bei 10 Prozent des BIP blieb.

Zwei Konzepte dürfen allerdings nicht vermischt werden: die „schwarze Null“ und die Schuldenbremse. Analog der deutschen Schuldenbremse verlangt die Schweizer Variante, dass der Haushalt nicht jedes Jahr, sondern über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen ist. Das System hat sich im Krisenfall schon bewährt: Als sich 2009 abzeichnete, dass die Finanzkrise auf die Realwirtschaft übergreifen würde, hat das Schweizer Parlament dreistufige Stabilisierungsmaßnahmen verabschiedet. Alle drei Stufen konnten unter Ausnutzung des finanzpolitischen Spielraums innerhalb der Schuldenbremse durchgeführt werden.

Bei allen Beschränkungen gilt aber auch in der Schweizer Debatte, dass Staatschulden durchaus ihre Berechtigung haben und aktuell eine billige Art der Finanzierung von öffentlichen Leistungen darstellen. Mittels Fremdfinanzierung können etwa Investitionen in die Infrastruktur realisiert werden, die in späteren Jahren Dividenden abwerfen, welche die Kreditkosten übertreffen. Dabei bestand aber immer weitgehende Einigkeit, dass die Investitionen ebenfalls unter die Regel der Schuldenbremse fallen sollen. Denn die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kann sowohl durch Investitions- als auch durch Konsumausgaben gefährdet werden.

Mit Einführung der Schuldenbremse wurden die Investitionsausgaben auch nicht von den konsumtiven Ausgaben verdrängt, im Gegenteil: Der Investitionsanteil ist gemessen an der Wirtschaftsleistung langfristig stabil. In einer konterfaktischen Analyse ermitteln wir, dass der Investitionsanteil am Budget ohne Schuldenbremse in etwa gleich hoch geblieben wäre. Dies gilt auch für den Anteil der Ausgaben für Bildung und Forschung, der sich von 9 auf 11 Prozent erhöhte.

Unter der Schuldenbremse schwer zu finanzierende Investitionsspitzen sind selten. Wo sie auftreten, wurden Sonderlösungen gefunden. Die nicht unproblematische „Flucht aus dem Budget“ und damit aus der Schuldenbremse wird allerdings durch eine zwingende Volksabstimmung restringiert. Ein Beispiel ist der Fonds, der zur Finanzierung der großen Bahnvorhaben NEAT und Bahn 2000 geschaffen wur-

de. Zwischen 1999 und 2016 wurde in der Schweiz damit der Eisenbahntunnel am Gotthard – der längste der Welt – gebaut und finanziert.

Angesichts der Schweizer Erfahrungen sind günstige Finanzierungsbedingungen kein hinreichender Grund, um die Staatschulden für Zusatzausgaben wieder zu erhöhen. Wer den Schuldenabbau drosseln möchte, sollte im Sinne der Schuldenbremse nicht den Ausgabenpielraum erhöhen, sondern bei den Einnahmen ansetzen. In den vergangenen Jahren lagen die Zinsen in der Schweiz ähnlich wie in Deutschland unter ihrem historischen Durchschnitt, teils sogar im negativen Bereich. Gleichzeitig lag das Wirtschaftswachstum auf einem höheren Niveau. Es ließe sich also ein Budgetdefizit realisieren, ohne dass die Schuldenquote ansteigt. Der Schuldenabbau ist im aktuellen Zinsumfeld tatsächlich eine teure Art der Staatsfinanzierung. Die Budgetüberschüsse können dementsprechend bedeuten, dass ein Steuerniveau festgelegt worden ist, das höher liegt, als für die Finanzierung der Staatsausgaben notwendig wäre. Steuersenkungen sind eine politische Option, die sich innerhalb der Schuldenbremse durchaus finanzieren ließe.

Zudem sollte nicht vergessen werden, dass die Niedrigzinsen gerade in der Altersvorsorge auch eine Kehrseite haben: Sie schlagen bei Lebensversicherungen, Sparkonten oder Anleihen durch. Entsprechend steigt die implizite Verschuldung. Gleichzeitig nehmen zukünftige Rentenversprechen mit steigender Lebenserwartung zu, ohne dass deren Finanzierung gesichert ist. Die heutigen Rentenversprechen übersteigen den Barwert zukünftiger Einnahmen bei weitem. Auf diesem Auge ist die Schweizer Schuldenbremse blind, denn die Renten werden weitgehend außerhalb des Bundesbudgets geführt und finanziert – daran sollte sich Deutschland kein Beispiel nehmen.

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 Achtung. 17 Jahre Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass die Regelbindung mit der Schuldenbremse auch langfristig funktioniert. Gute Politik wird deswegen nicht unnötig

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

Michele Salvi ist dort wissenschaftlicher Assistent und Doktorand.