

Vom Kredit zur Schuld

Wenn Verschuldung die Freiheit
bedroht

Herausgegeben von
Ivan Adamovich und
Christoph A. Schaltegger



Erfolgsmodell Schuldenbremse

Christoph A. Schaltegger und Michele Salvi

Beitrag aus dem Buch:
Vom Kredit zur Schuld
Wenn Verschuldung die Freiheit bedroht

Herausgegeben von Ivan Adamovich und
Christoph A. Schaltegger
Seiten 69–81

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2019 NZZ Libro, Schwabe Verlagsgruppe AG

Lektorat: Jens Stahlkopf, Berlin

Umschlagsbild: Silvio Seiler, Speicher

Gestaltung, Satz: novum publishing gmbh, Neckenmarkt

Druck, Einband: Druckhaus Nomos, Sinzhheim

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN 978-3-03810-445-8

ISBN E-Book 978-3-03810-455-7

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Schwabe Verlagsgruppe AG.

Inhaltsverzeichnis

<i>Ivan Adamovich und Christoph A. Schaltegger</i>	
Einleitung	7
<i>Tobias Straumann</i>	
Schuld, Schulden und die deutsche Finanzkrise von 1931	13
<i>Kaspar Villiger</i>	
Staatsschulden: Fluch oder Segen?	27
<i>Claudia Aebersold Szalay</i>	
Schulden sind gut, zu hohe Schulden sind schlecht	49
<i>Ernst Baltensperger</i>	
Staatsverschuldung – Nutzen und Grenzen	55
<i>Christoph A. Schaltegger und Michele Salvi</i>	
Erfolgsmodell Schuldenbremse	69
<i>Jacob Bjorheim</i>	
Kreditmärkte – Problem oder Lösung	83
<i>Konrad Hummler und Reto Sonderegger</i>	
Die konsumierte Zukunft	107
<i>Ivan Adamovich</i>	
Budget, Zins, Schulden	117
<i>Martin Rhonheimer</i>	
Das Zurückzahlen von Schulden aus der Perspektive der Gerechtigkeit	133
<i>Gerhard Schwarz</i>	
Das Janusgesicht von Schulden	159
Autorenverzeichnis	171
Progress Foundation	175

Erfolgsmodell Schuldenbremse

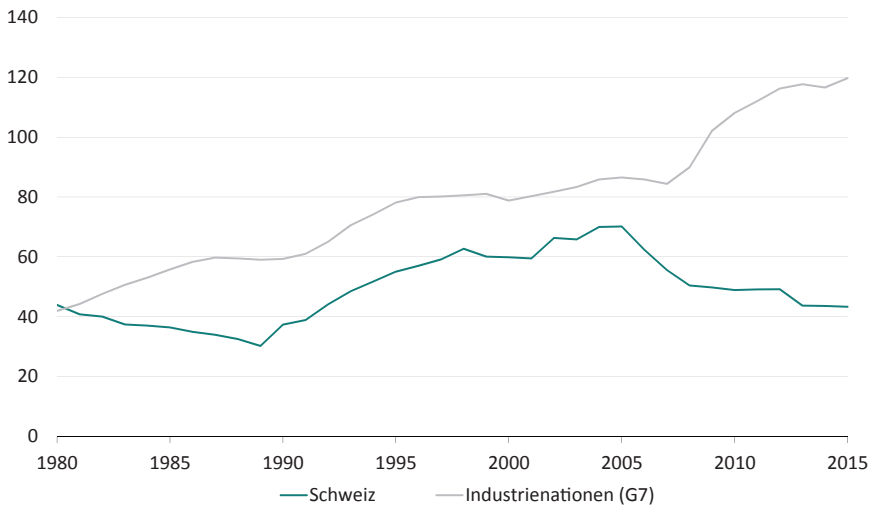
Christoph A. Schaltegger und Michele Salvi

Einleitung

Während Jahren war trotz weltweit steigender Schuldenstände die Solvenz staatlicher Schuldner kaum gefährdet. Dies änderte sich, als im Zug der globalen Finanzkrise Griechenland und weitere Länder in finanzielle Notlage gerieten. Die Zentralbanken reduzierten als Reaktion die Zinsen der hoch verschuldeten Staaten durch Staatsanleihenkäufe. Man erhoffte sich, dass die Staaten diese Entlastung nutzen, um ihre teilweise exzessiv angehäuften Schulden abzubauen. Wie Abbildung 1 offenbart, ist davon in den Industrienationen allerdings wenig zu sehen – im Gegenteil: Die Staatsschulden erreichen neue Höchststände. Das birgt wiederum Risiken für die nächste Krise, weshalb die gegenwärtige Lage als besorgniserregend einzustufen ist. Vielen Regierungen bleibt kurzfristig nur die Wahl zwischen Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen oder einer Kombination von beidem – mit entsprechenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen. War diese Entwicklung unausweichlich?

Nein, es gibt durchaus Mittel und Wege, das Schuldenwachstum zu begrenzen. Langfristig sind institutionelle Verankerungen wirksame Instrumente. Das Beispiel der Schweiz zeigt, was gut ausgestaltete Fiskalregeln leisten können. Seit Einführung der Schuldenbremse in 2003 wies die ordentliche Finanzierungsrechnung des Bundes in elf von 15 Jahren einen Überschuss aus. Alleine für das Jahr 2017 konnte der Bund einen unerwartet hohen Überschuss von 2,8 Milliarden Franken verbuchen. Im Mittel lag der Saldo von Überschüssen und Defiziten bei 1,7 Milliarden Franken pro Jahr. Dies hat zu einem nominalen Abbau der Schulden des Bundes seit 2003 um 25 Milliarden Franken auf gegenwärtig 99 Milliarden Franken geführt. Demzufolge stellen sich einige Fragen: Ist der Schweizer Schuldenabbau wirklich das Verdienst der Schuldenbremse? Wenn ja, warum ist sie im Gegensatz zu anderen Fiskalregeln so wirksam? Und kann die Schuldenbremse auch in der Zukunft erfolgreich sein? Diese Fragen werden wir auf den kommenden Seiten genauer untersuchen.

Abbildung 1: Staatliche Schuldenquote in der Schweiz und den wichtigsten Industrienationen (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)



Quelle: IMF Public Debt Database.

Wir leiten aus den politökonomischen Gründen für die öffentliche Verschuldung den Sinn von Fiskalregeln ab (Abschnitt 2) und beleuchten insbesondere die Funktionsweise der Schweizer Schuldenbremse näher (Abschnitt 3). Wir zeigen auf, dass sich die Wirkung der Schweizer Schuldenbremse empirisch belegen lässt (Abschnitt 4), und erläutern die Wichtigkeit der Stabilitätskultur für den nachhaltigen Erfolg von Fiskalregeln (Abschnitt 5).

Warum braucht es Fiskalregeln?

Staatsschulden haben unumstritten eine ökonomische Existenzberechtigung. Mit Fremdfinanzierung können etwa Investitionen in die Infrastruktur realisiert werden, die in späteren Jahren Dividenden abwerfen, die die Kreditkosten übertreffen. Zudem können in schweren Wirtschaftskrisen oder im Fall von Naturkatastrophen mithilfe von Schulden die Ausgaben kurzfristig erhöht werden. Im Weiteren kann dank Staatsschulden eine gewisse Steuerglättung realisiert werden. Das Problem in der Praxis ist allerdings: In schlechten Zeiten werden die Staatsausgaben zwar erhöht, doch in guten Zeiten nicht wieder abgebaut – und der Schuldenberg steigt kontinuierlich

weiter. Warum? Die politökonomische Theorie geht grundsätzlich davon aus, dass sich Politiker eigennützig und rational verhalten, wobei ihre Entscheidungen auf Zielen wie etwa der Maximierung der Wiederwahlchancen basieren. Entsprechend können abhängig vom jeweiligen institutionellen Rahmen Anreize entstehen, höhere Staatsdefizite oder Schulden anzuhäufen, als sie gesellschaftlich optimal wären. In der Literatur werden verschiedene Argumente für diese inhärente Neigung zu Defiziten und Verschuldung («deficit bias») angeführt:

1. Fiskalische Allmende

Ein prominenter Ansatz basiert auf Verzerrungen, die aufgrund von Verteilungskonflikten im Wettbewerb um öffentliche Mittel entstehen. Die zugrunde liegende Problematik ist als fiskalische Allmende bekannt: Eine begrenzte Ressource in kollektivem Besitz, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, schafft den individuellen Anreiz, die Allmende zu übernutzen, da nur ein Teil der damit verbundenen Kosten auf einen selbst entfällt. Ähnlich verhält es sich mit den Staatsfinanzen: Während eine bestimmte Interessengemeinschaft von einem bestimmten staatlichen Ausgabenprogramm profitiert, verteilen sich die Kosten auf alle Steuerzahler. Politische Akteure setzen in diesem Fall allgemeine öffentliche Ressourcen zum Vorteil einzelner Verbandsinteressen ein. Das Ergebnis ist eine systematische Übernutzung der öffentlichen Ressourcen respektive ein Hang zu Defiziten und Staatsverschuldung. Sie kann durch die starke Vertretung von regionalen Interessen (Weingast, Shepsle und Johnsen 1981), durch fragmentierte Koalitionsregierungen (Roubini und Sachs 1989) oder schlicht durch die Grösse des Parlaments oder des Regierungskabinetts und der darin vertretenen, vielfältigen Interessen verschärft werden (Schaltegger und Feld 2009).

2. Informationsasymmetrie

Einen weiteren Erklärungsansatz für die stetig steigende Staatsverschuldung stellt die «Fiskalillusion» dar. Wähler begrüßen grundsätzlich die Vorteile von Steuersenkungen oder zusätzlichen Ausgaben, ohne sich bewusst zu sein, dass die heutigen Defizite mit zukünftigen Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen finanziert werden müssen. Diesen Umstand nutzen amtierende Politiker, um die wirtschaftliche Situation mit politischen Massnahmen so zu beeinflussen, dass ihre Wahlchancen verbessert werden. Selbst unter der Annahme, dass der Informationsstand der Wähler in Wirklichkeit besser ist, haben Politiker bezüglich der tatsächlichen Auswirkungen von politischen Massnahmen immer einen Informationsvorsprung.

Dies führt zu politischen Budgetzyklen, die entsprechend in übermässigen Staatsausgaben und in Verschuldung resultieren können (Buchanan und Wagner 1977).

3. Strategische Staatsverschuldung

Weitere Ansätze sehen Staatsverschuldung als strategische Politikvariable an. Für amtierende Politiker ist die Anhäufung von Schulden ein Instrument, um den Handlungsspielraum ihrer Nachfolger zu beeinflussen. Dies ist der Fall, wenn sie davon ausgehen müssen, in der nächsten Wahl abgelöst zu werden. Politiker haben einen Anreiz, den finanziellen Spielraum für die Konkurrenz zu reduzieren. Amtsinhaber wollen verhindern, dass ihre Nachfolger stimmwirksame Programme durchführen können (Alesina und Tabellini 1990). Ein klassisches Beispiel: Konservative Regierungen können durch eine höhere Verschuldung in ihrer Amtsperiode versuchen, einer expansiven Sozialstaatspolitik linker Nachfolgeregierungen entgegenzuwirken (Persson und Svensson 1989).

4. Glaubwürdigkeit und Zeitinkonsistenz

Eine weitere Erklärung beruht auf dem Problem der «Zeitinkonsistenz». Finanzpolitik ist dann zeitinkonsistent, wenn künftige Entscheidungen, die heute als optimal angesehen werden, zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht mehr als optimal betrachtet werden, ohne dass sich die entscheidungsrelevante Informationslage verändert hat (Kydland und Prescott 1977). Ein theoretisches Beispiel: Im Voraus wird angekündigt, Ausgabenkürzungen zu beschliessen, falls das Schuldenwachstum nicht gestoppt werde. Zum Zeitpunkt, in dem es dann aufgrund der Nichteinhaltung zu Sanktionen kommen müsste, werden diese dann aber nicht durchgesetzt, weil dies die Wahlchancen der politischen Entscheidungsträger schmälern würde, obwohl es langfristig das Gemeinwohl verbessern würde. Bemerkenswert ist, dass das Problem der Zeitinkonsistenz in gewissen Situationen aber selbst für Politiker besteht, die sich allein an der gesellschaftlichen Wohlfahrt orientieren und keine Eigeninteressen verfolgen.

Angesichts dieser Fehlanreize drängt sich die folgende Frage in den Mittelpunkt: Wie lassen sich die politischen Entscheidungsträger disziplinieren? Eine Möglichkeit sind Fiskalregeln. Sie verringern den Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger und reduzieren die Wahrscheinlichkeit politischer Budgetzyklen. Zugleich wird das Problem der fiskalischen Allmende entschärft und die Möglichkeit zur strategischen Verschuldung wird eingeschränkt. Wie und warum effektive Fiskalregeln diese Anreize

adressieren, werden wir im kommenden Kapitel anhand der Schweizer Schuldenbremse darlegen.

Wie funktioniert die Schweizer Schuldenbremse?

Seit 1959 kennt die Bundesverfassung einen Artikel, der verlangt, dass Budgetdefizite des Bundes unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage abzubauen sind. Betrachtet man die Schuldenentwicklung des Bundes, war davon aber lange nicht viel zu erkennen. Die Schulden stiegen zwischen 1990 und 2002 von 37 auf über 120 Milliarden Franken. Nach einer Reihe temporärer Massnahmen zur Schuldenstabilisierung wurde 2005 mit Artikel 126 die sogenannte Schuldenbremse in die Bundesverfassung aufgenommen. Volk und Stände hatten diese wichtigste Fiskalregel auf Bundesebene zuvor mit einer Zustimmungsrate von 84,7 Prozent und einer eindeutigen Mehrheit in allen Kantonen angenommen. Das primäre Ziel der Schuldenbremse kann dabei bereits aus deren Namen abgeleitet werden: die Stabilisierung der Bundesschulden. Indem über den Konjunkturzyklus die Ausgaben nicht höher sein dürfen als die Einnahmen, wird der Schuldenstand nominell stabilisiert und die Schulden wachsen nicht mehr. Bei gleichbleibendem Schuldenstand sinkt mit der Zeit die Schuldenquote.

Die Schuldenbremse ist im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) geregelt. Sie gilt verbindlich für den Voranschlag, für die Nachtragskredite und die Staatsrechnung eines Haushaltsjahrs. Betrachtet man die Architektur der Schuldenbremse, so entfaltet sich deren Wirkung aus fünf Säulen (Waldmeier, Mäder, Angelini, Vallender und Schaltegger 2015):

- In der *Grundregel* wird der Ausgleich der Finanzierungsrechnung über den Konjunkturzyklus im ordentlichen Haushalt angestrebt. Voranschlag sowie Rechnung müssen den Vorgaben der Schuldenbremse genügen. Dadurch entsteht eine sinnvolle Koppelung, die den Anreiz zu übertrieben optimistischen Budgetprognosen effektiv verhindert.
- Zweitens deckt die *Ergänzungsregel* den ausserordentlichen Haushalt über eine Amortisationsregel ab und steuert damit dessen Finanzierung regelgebunden.
- Die *Steuerungsregel* erlaubt drittens die Berücksichtigung der konjunkturellen Schwankungen des Wirtschaftsverlaufs und garantiert damit, dass die Schuldenbremse über die Plafonierung der Ausgaben an die konjunkturbereinigten Einnahmen weder zu restriktiv noch zu expansiv wirkt.
- Viertens kennt die Schuldenbremse eine *Sanktionsregel*, die bei Regelverletzungen die Kürzung des Ausgabenplafonds in den Folgejahren vorsieht.

- Letztlich beinhaltet die Schuldenbremse auch eine *Ausnahmebestimmung*. Nicht steuerbare Eventualitäten wie schwere Rezessionen, Naturkatastrophen, kriegerische Ereignisse oder besondere Entwicklungen im Asylwesen können vom Parlament durch ein qualifiziertes Mehr zu einer Erhöhung des Ausgabenplafonds führen.

Die Schuldenbremse gilt allerdings nicht für die Ausgaben spezialgesetzlicher Fonds wie des Fonds für den öffentlichen Verkehr (FinöV) oder des Infrastrukturfonds. Sie gilt auch nicht für die Sozialversicherungen des Bundes. Bei der Invalidenversicherung (IV) und im Fall der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) war eine Regel zwar Gegenstand politischer Diskussionen, ist jedoch im Moment nicht mehr aktuell. Nur in der Arbeitslosenversicherung (ALV) besteht eine schuldenbremsenähnliche Regel zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts. Auch wenn nicht alle öffentlichen Aufwendungen von der Schuldenbremse erfasst werden, gibt es im Bundeshaushalt selbst keine Ausgaben mehr, die nicht unter die Schuldenbremse fallen.

Die Auswirkungen auf die Planungs- und Realisierungsphase des Bundeshaushalts sind folglich umfangreich. So verbessert die Schuldenbremse zum Beispiel die relative Verhandlungsposition des Finanzministers bei Budgetentscheidungen gegenüber den Ausgabenministern. Gleichzeitig diszipliniert die Schuldenbremse die Ausgabenminister in ihren Budgetvorschlägen. Darüber hinaus haben Parlamentsmitglieder während der Beratungsphase im Parlament einen stärkeren Anreiz, einerseits ihre Aufsichtsfunktion gegenüber der Regierung strikter wahrzunehmen und andererseits zurückhaltender mit kostenrelevanten Anträgen zu sein. Die Schuldenbremse reduziert zusätzlich die institutionelle Asymmetrie zwischen Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen. Denn während Steuererhöhungen eine Verfassungsänderung erfordern und entsprechend die Zustimmung der Mehrheit aus Volk und Ständen benötigen, sind Ausgabenerhöhungen hingegen dank einfacher parlamentarischer Mehrheit möglich. Ausserdem verbessert die Schuldenbremse durch die konjunkturelle Komponente die Nachhaltigkeit des Bundeshaushalts. In Rezessionen werden Budgetdefizite zugelassen, die ohne klare Regelung nur selten durch Überschüsse in Phasen der Hochkonjunktur kompensiert werden. Die Schuldenbremse stärkt zudem die mittelfristige Haushaltsdisziplin. Obwohl die Schuldenbremse nur für den aktuellen Voranschlag bindend ist, werden die Vorgaben auch bei der mehrjährigen Finanzplanung berücksichtigt, womit auch die finanzpolitische Prioritätenbildung mehr Gewicht erhält.

Die Architektur der Schuldenbremse ist also geeignet, den Fehlanreizen im öffentlichen Haushalt entgegenzuwirken. Sie zeichnet sich durch ihre ver-

fassungsmässige Verankerung und ihre direktdemokratische Legitimation aus. Entsprechend geniesst sie eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung und impliziert einen stark bindenden Charakter im politischen Prozess. Unter diesen Voraussetzungen ist die Schuldenbremse in der Theorie ein sinnvolles Regelwerk, das die finanz- und konjunkturpolitisch relevanten Aspekte berücksichtigt. Es stellt sich jedoch die Frage: Hat sich die Schuldenbremse auch in der Praxis bewährt?

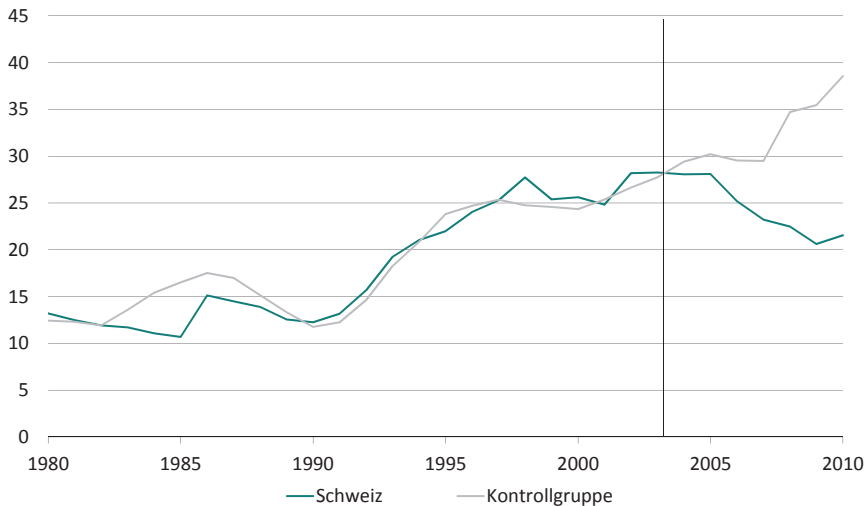
Welche Wirkung hatte die Schweizer Schuldenbremse?

Bekannt ist, dass sich die finanzpolitische Lage des Bundeshaushalts seit der Einführung der Schuldenbremse markant verbesserte – die Zahlen sind beeindruckend. Seit Inkrafttreten wurden die Bruttoschulden des Bundes von 124 auf 99 Milliarden Franken abgebaut. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) verminderten sich die Bundesschulden 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. Kritiker argumentieren, die positive Entwicklung des Schuldenstands sei primär auf die gesamtwirtschaftlichen Umstände zurückzuführen. Denn während das BIP zwischen 1993 und 2003 lediglich um rund 16 Prozent wuchs, legte es im Zeitraum von 2003 bis 2013 um etwa 24 Prozent zu. Dementsprechend argumentieren Kritiker, dass es falsch sei, die verbesserte Haushaltssituation der Einführung der Schuldenbremse zuzurechnen und stellen deren Wirksamkeit infrage. Zu Recht?

Eine von den Autoren und Lukas Schmid durchgeführte kontrafaktische Analyse zeichnet ein klares Bild. Die Schuldenquote des Bundes wurde im Zeitraum von 2003 bis 2010 mithilfe der Schuldenbremse um 17 Prozentpunkte gesenkt (Salvi, Schaltegger und Schmid 2017). Abbildung 2 illustriert dabei die effektive Entwicklung der Schuldenquote und vergleicht diese mit der hypothetischen Entwicklung ohne Schuldenbremse. Die Differenz bildet also den kausalen Effekt der Schuldenbremse. Die hypothetische Schweiz wurde dabei – anteilmässig gewichtet – aus den OECD-Staaten konstruiert. Hohe Gewichte wies der Algorithmus Australien, Japan und Luxemburg zu. Gesamthaft wurde die Schuldenquote durch die Schuldenbremse ursächlich um durchschnittlich 2,6 Prozentpunkte pro Jahr verringert. Unterstrichen wird das Resultat durch die analoge Analyse des strukturellen Defizits. Im gleichen Zeitraum verbesserte die Anwendung der Schuldenbremse das strukturelle Defizit durchschnittlich um rund 3 Prozentpunkte pro Jahr. Alles in allem spricht die empirische Evidenz demnach für eine ursächliche Senkung der

Bundesschuldenquote durch die Schuldenbremse. Sie repräsentiert einen entscheidenden Erfolgsfaktor in der Haushaltsentwicklung. Die Schuldenbremse hat ihr oberstes Ziel, die Stabilisierung der Bundesschulden, also erreicht.

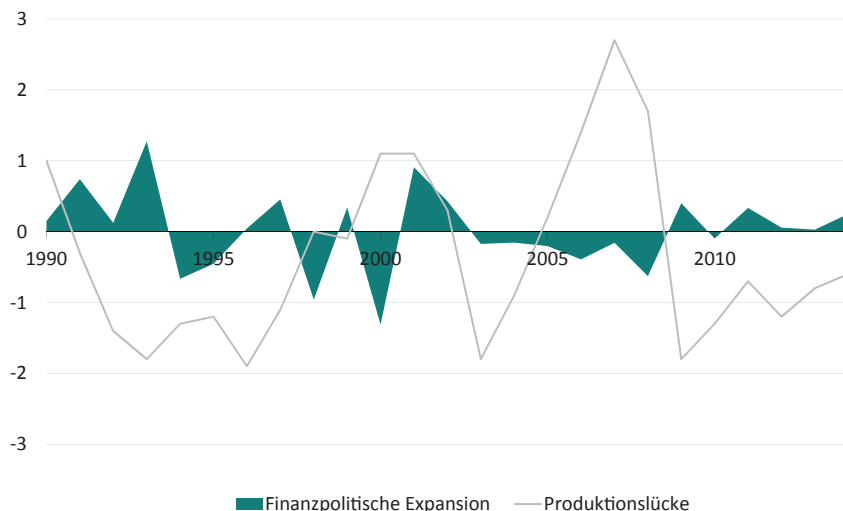
Abbildung 2: Schuldenquote des Bundes (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)



Quelle: Salvi, Schaltegger und Schmid (2017).

In den 1990er-Jahren 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. Denn die prozyklische Fiskalpolitik gleicht im Gegensatz zur antizyklischen Fiskalpolitik keine Konjunkturausschläge aus, sondern verstärkt sie. Der Bund spart in einer Rezession und erhöht seine Ausgaben während eines konjunkturellen Hochs. Die Schuldenbremse wirkte hier dämpfend, indem sie eine antizyklische Haushaltspolitik nicht nur zulässt, sondern sogar unterstützt. In Abschwungphasen lässt sie begrenzte konjunkturelle Defizite zu und in Phasen der Hochkonjunktur verlangt sie Rechnungsüberschüsse. Abbildung 3 stellt diesen Sachverhalt dar. Die Schuldenbremse erreichte somit erfolgreich zwei klassische Ziele der Finanzpolitik: die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen.

Abbildung 3: Finanzpolitische Expansion des Bundes und Produktionslücke der Schweizer Wirtschaft (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)



Quelle: Schaltegger und Salvi (2016).

Die Schuldenbremse hat den Bundeshaushalt nachhaltig verbessert. Das kräftige Wirtschaftswachstum nach 2005 führte dabei sogar zum Übertreffen des Ziels der Stabilisierung, nämlich zu einem markanten nominalen Schuldenabbau. Wie kam es dazu? Seit Einführung der Schuldenbremse 2003 wies die ordentliche Finanzierungsrechnung des Bundes in elf von 15 Jahren einen Überschuss aus. Alleine für das Jahr 2017 konnte der Bund einen unerwartet hohen Überschuss von 2,8 Milliarden Franken verbuchen. Im Mittel lag der Saldo von Überschüssen und Defiziten bei 1,7 Milliarden Franken pro Jahr. Strukturelle Defizite und Überschüsse werden einem Ausgleichskonto gutgeschrieben. Ein Minus auf diesem Konto ist in den Folgejahren zu kompensieren, ein Überschuss ist dagegen zum Schuldenabbau zu verwenden. Massgebend für den Schuldenabbau waren neben der systematischen Unterschätzung der Einnahmen aufgrund der guten Wirtschaftslage zudem die regelmässigen anfallenden Ausgabenunterschreitungen. Der extreme Erfolg der Schuldenbremse entfachte daher eine neue öffentliche Debatte: Sollten strukturelle Überschüsse anstelle des Schuldenabbaus nicht für zusätzliche Ausgaben in den Folgejahren verwendet werden dürfen? Ja, findet beispielsweise der Internationale Währungsfonds (IWF). Er empfiehlt eine Anpassung am Regelwerk der Schuldenbremse. Wird die Schuldenbremse Opfer ihres eigenen Erfolgs?

Die Schuldenbremse ist mehr, als ihr Name vermuten lässt. Sie erhöhte die öffentliche und politische Aufmerksamkeit für den Bundeshaushalt deutlich. Phänomene wie das «Dezemberfieber», bei dem am Ende des Jahrs noch versucht wird, den Ausgabenrahmen möglichst auszuschöpfen, wurden durch die Schuldenbremse effektiv adressiert. Diese Entwicklungen zu mehr Transparenz und Kontrolle erklären, warum seit Mitte der 1990er-Jahre kaum mehr Ausgabenüberschreitungen beobachtet werden (Schaltegger und Salvi, 2018). Eine Flexibilisierung der Schuldenbremse zur symmetrischen Bewirtschaftung der Ausgleichskonten ist dementsprechend unnötig und gefährlich. Es zeigt sich, dass es in der Finanzpolitik einen Mechanismus braucht, der den Ausgabendruck der Interessengruppen überwindet. Die Schuldenbremse konnte dies bisher leisten, weshalb sie eine der wichtigsten finanzpolitischen Innovationen der Schweiz in der jüngeren Geschichte darstellt. Sie ist ein wesentliches Element für langfristig tragfähige öffentliche Finanzen.

Die Schuldenbremse gibt den Rahmen vor – gute Politik wird deswegen nicht unnötig. Wie die Geschichte des Stabilitäts- und Wachstumspakts der Europäischen Union zeigt, ist eine regelgeleitete Finanzpolitik so lange wirksam, wie sie von der Politik unterstützt und umgesetzt wird. Am 13. Dezember 1996 beschloss der Europäische Rat 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 3 Prozent des BIP bei normalem Konjunkturverlauf über den Euroeintritt hinaus festgeschrieben wurde, erklärte vor der Presse: «Es 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» (Waigel 1997, S. 213).

Ein Lippenbekenntnis, wie sich herausstellte, denn schon 2003 war von 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 gegen Haushaltskürzungen und damit gegen die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Zusammen mit Frankreich, Italien und Griechenland wurde nach diplomatischem Ringen erreicht, dass die Verletzung der Stabilitätskriterien für Deutschland sanktionslos blieb. Ein Fehler, wie sich herausstellte, denn der Stabilitäts- und Währungspakt 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 sogar eine Verschärfung der Regeln angestrebt, indem Sanktionen bei Regelverletzungen ausgeweitet 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 Eurozone bezeichnet werden.

Auch in der Schweiz zielen Vorschläge, die Schuldenbremse anzupassen, alle in eine Richtung: die Vorgaben aufzuweichen, Ausnahmen für Investitionen, Anpassungen am Ausgleichskonto oder die Verwendung von Kreditresten für höhere Ausgaben zuzulassen. Sie alle bedeuten eine Lockerung der Regeln, setzen sie der politischen Einflussnahme aus und begrenzen die Möglichkeiten einer nachhaltigen Finanzpolitik.

Dies muss die Schweiz unbedingt verhindern. Die Schuldenbremse ist in der Verfassung verankert und geniesst durch die Volksabstimmung eine besonders hohe Legitimität. Dass ihre Vorgaben eingehalten werden, liegt in der Verantwortung des Bundesparlaments. Ein Verstoss gegen die rechtlichen Grundlagen der Schuldenbremse hätte keine rechtlichen Konsequenzen. Auch in der EU konnten in der Vergangenheit die Stabilitätsziele ohne Folgen verletzt werden. Regeln wie die Schuldenbremse leben nicht vom Buchstaben des Gesetzes alleine. Die rechtliche Verankerung muss de facto auch gelebt werden. Die stabilitätsorientierte Tradition verschafft der Regel politische Nachachtung – Lockerungen am Regelwerk gefährden hingegen deren Erfolg. Anzustreben ist allerdings eine breitere Anwendung der Schuldenbremse. Die seit Jahren stark wachsenden Kosten in den Sozialversicherungen und im Gesundheitsbereich wären endlich zu begrenzen, wodurch neue Spielräume, auch für investive Ausgaben geschaffen würden. Die politischen Bemühungen sollten daher in erster

Linie auf eine adäquate Anwendung der Schuldenbremse in den Sozialversicherungen gelegt werden, um den Verdrängungseffekt in den Bundesaussgaben einzugrenzen und die Stabilitätskultur effektiv zu stärken.

Fazit

Das klassische Beispiel für Selbstbindung ist Odysseus, der den Klang der Sirenen hören wollte, aber um die Gefahren wusste, die von ihnen ausgingen. Er liess sich an den Mast seines Schiffes binden, stopfte seinen Matrosen Wachs ins Ohr und untersagte ihnen, ihn loszubinden, auch wenn er es verlange. So konnte er den Sirenen erfolgreich widerstehen. Was schon für Odysseus galt, gilt auch für heutige Politiker: Selbstbindung ist ein geeignetes Mittel, um gefährlichen Verlockungen einer ausgabenfreudigen Ausgabenpolitik zu widerstehen. Wie die Erfahrung in der Schweiz, in Europa, den USA und andernorts lehrt, funktioniert eine Finanzpolitik ohne institutionelle Bremsen in vielen Fällen schlecht bis gar nicht. Die schwere Schuldenkrise in Europa hat mit Wucht den Sinn einer verantwortungsvollen, nachhaltigen Finanzpolitik aufgezeigt. Der Ruf nach Fiskalregeln ist deshalb keine Mode, sondern eine sowohl durch die politökonomische Theorie als auch durch die fiskalpolitischen Erfahrungen begründete Notwendigkeit.

Literatur

- Alesina, Alberto; Tabellini, Guido (1990): «A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt», in: *Review of Economic Studies*, 57, S. 403–414.
- Buchanan, James M.; Wagner, Richard E. (1977): *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press.
- Persson, Torsten; Svensson, Lars (1989): «Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences», in: *Quarterly Journal of Economics*, 104, S. 325–345.
- Roubini, Nouriel; Sachs, Jeffrey D. (1989): «Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies», in: *European Economic Review*, 33, S. 903–933.
- Salvi, Michele; Schaltegger, Christoph A.; Schmid, Lukas (2017): «Do fiscal rules cause lower debt?», Working Paper, University of Lucerne.
- Schaltegger, Christoph A.; Feld, Lars P. (2009): «Do large cabinets favor large governments? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss Cantons», in: *Journal of Public Economics*, 93, S. 35–47.
- Schaltegger, Christoph A.; Salvi, Michele (2016). «Die Schuldenbremse funktioniert», in: *Die Volkswirtschaft*, 89, S. 27–29.
- Schaltegger, Christoph A.; Salvi, Michele (2017): «Die Schuldenbremse lebt von der Stabilitätskultur», in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 64, S. 193–201.
- Schaltegger, Christoph A.; Salvi, Michele (2018): «Die Verwaltung sollte ihren Budgetprozess überdenken», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 124, S. 27.
- Waldmeier, David; Mäder, Beatrice; Schaltegger, Christoph A.; Vallender, Klaus A.; Angelini, Terenzio (2015): *Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz: Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht*, Bern: Haupt.
- Waigel, Theo (1997): *Erklärung des Bundesfinanzministers vor der Presse*, Bonn: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.
- Weingast, Barry R.; Shepsle Kenneth A.; Johnsen, Christopher (1981): «The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics», in: *Journal of Political Economy*, 89, S. 642–664.

Autorenverzeichnis

Michele Salvi

Michele Salvi (*1990) ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl von Professor Christoph Schaltegger an der Universität Luzern. Er hat an den Universitäten Bern und St. Gallen Volks- und Betriebswirtschaft studiert. Seit 2017 promoviert Michele Salvi an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät in Luzern.

Christoph A. Schaltegger

Prof. Christoph A. Schaltegger (*1972) ist Gründungsdekan und Ordinarius für Politische Ökonomie an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern. Seit 2011 ist er auch Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF) an der Universität St. Gallen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen öffentliche Finanzen und Politische Ökonomie. Sein Studium schloss Christoph A. Schaltegger an der Universität Basel ab, wo er 2003 auch promoviert wurde. 2009 erfolgte die Habilitation an der Universität St. Gallen.