



Was nun machen mit den Corona-Schulden?

8. Juni 2020

*Von Christoph A. Schaltegger und Paul Richli, Universität Luzern¹***Zusammenfassung**

Die Autoren zeigen in der nachstehenden Abhandlung aus verfassungsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht auf, welche Rahmenbedingungen für den Umgang mit den Corona-Schulden gelten und wie dieser Spielraum bestmöglich genutzt werden kann. Ausser Betracht fällt dabei ein «Vergessen» der Corona-Schulden, d.h. ein Verzicht auf jedweden Abbau. Die Verfassung (Art. 126 BV) verlangt zwar keinen Abbau der bestehenden Bundesschulden, aber auf Dauer ein Gleichgewicht von Ausgaben und Einnahmen. Damit geht klar einher, dass eine massive Schuldenerhöhung im Umfang von rund 45 Milliarden Franken nicht einfach stehen gelassen werden kann. Allerdings besteht die Möglichkeit, einen Teil des Positivsaldos des Ausgleichskontos von rund 29 Milliarden Franken auf das Amortisationskonto zu übertragen und damit den Abtragungsbedarf aus den Corona-Schulden zu beschränken. Denn der Positivsaldo des Ausgleichskontos repräsentiert einen verfassungsmässig nicht geforderten Schuldenabbau. Der Restbetrag des Amortisationskontos muss innert sechs Jahren abgetragen werden. Sollte diese Frist aus politischen Erwägungen als zu kurz eingeschätzt werden, so wäre im Finanzhaushaltgesetz (FHG) eine Corona-bezogene Ausnahmebestimmung einzufügen.

Der Bundesrat hat ein umfassendes Massnahmenpaket in der Höhe von über 70 Milliarden Franken zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise beschlossen. Von diesem Betrag wurden Einlagen in den ALV-Fonds in der Höhe von über 20 Milliarden Franken, sowie Beiträge an die Erwerbsausfallversicherung (EO) in der Höhe von fünf Milliarden Franken beschlossen. Zudem fallen weitere rund vier Milliarden Franken für den Kauf von Sanitätsmaterial und Impfstoffen, Stützungsmaßnahmen für Sport, Kultur oder die Luftfahrt an. Das umfangreichste Element ist der Verpflichtungskredit von 40 Milliarden Franken, den der Bundesrat für die Sicherstellung der Firmenliquidität beschlossen hat. Und weil noch im laufenden Rechnungsjahr mit Kreditausfällen gerechnet werden muss, ist bereits heute eine Milliarde Franken als Nachtragskredit vorgesehen. Damit belaufen sich die beschlossenen Mehrausgaben für das Rechnungsjahr 2020 auf über 30 Milliarden Franken. Je nach Szenario wird die ALV zudem allein im laufenden Jahr weitere Milliarden benötigen, um alle Leistungen auszahlen zu können.

¹ Paul Richli ist em. Ordinarius für öffentliches Recht, Agrarrecht und Rechtsetzungslehre an der Universität Luzern sowie ehemaliger Rektor. Christoph Schaltegger ist Ordinarius für Politische Ökonomie und Gründungsdekan der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Luzern. Die Autoren danken Michele Salvi für ausgezeichnete inhaltliche und redaktionelle Unterstützung.

8. Juni 2020

Gleichzeitig wird sich die Krise auch auf der Einnahmeseite bemerkbar machen: Zwar reagieren nicht alle Einnahmequellen gleich zeitnah auf Konjunkturschwankungen, doch dürften die Einbussen erheblich sein. Der Bundeshaushalt wird dieses Jahr also enorme Mehrausgaben tätigen und gleichzeitig deutlich tiefere Steuereinnahmen verzeichnen.² Wurde im Voranschlag 2020 noch mit einem ordentlichen Finanzierungsüberschuss von 589 Millionen gerechnet, dürfte am Ende des Jahres ein Defizit von mindestens 45 Milliarden Franken anfallen. Dies ist möglich, ohne mit der Schuldenbremse in Konflikt zu geraten. Einerseits erhöht der Konjunkturfaktor den Ausgabeplafond im ordentlichen Budget, sodass die einbrechenden Einnahmen nicht unmittelbar mit Ausgabenkürzungen kompensiert werden müssen. Andererseits können die Ausgaben für die Corona-Massnahmen über den ausserordentlichen Haushalt verbucht werden. Werden alle diese Ausgaben dem Amortisationskonto belastet, wären sie innerhalb von sechs Jahren über den ordentlichen Haushalt zu kompensieren. Dennoch ist – unter realpolitischen Aspekten – fraglich, ob die Frist von sechs Jahren ausreicht, um die ausserordentlichen Corona-Schulden abzutragen. Wäre es da nicht einfacher, die pandemiebedingten Schulden einfach zu «vergessen»? In der Politik wird mit diesem Gedanken gespielt. Die zentrale Frage lautet, ob ein solches Vorgehen verfassungsrechtlich zulässig und finanzwissenschaftlich sinnvoll wäre.

Verfassungsrechtliche Fixpunkte der Finanzpolitik

Die heutige Regelung für die Beantwortung der Frage nach dem Umgang mit den Bundesschulden im Gefolge der Corona-Sondersituation findet sich in Art. 126 BV. Danach hält der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht (Abs. 1). Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen (Abs. 2). 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 BV (Abs. 3). Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren. Die Absätze 2–5 sind im Zug der Vorlage betr. die Schuldenbremse im Jahr 2003 in die BV aufgenommen worden.

In Art. 126 BV steht nichts vom Umgang mit vorhandenen Bundesschulden. Auf den ersten Blick sieht so aus, als ob die Rechtslage beim Inkrafttreten der Revision von Art. 126 BV im Jahr 2003 beim damaligen Schuldenstand «eingefroren» worden wäre. Die BV kümmert sich nicht (mehr) um den Schuldenabbau, sondern nur noch um das finanzielle Gleichgewicht.

Dieser erste Blick erschliesst aber das Bild der heutigen Verfassungslage unvollständig. Für ein umfassendes Bild muss der Blick auch auf die frühere Verfassungslage gerichtet werden, ange-

² Salvi und Schaltegger: <https://www.oekonomenstimme.org/artikel/2020/05/nach-dem-lockdown-ist-vor-der-finanzpolitischen-nagelprobe/>).

8. Juni 2020

fangen mit der Einführung im Jahr 1958 von Art. 42bis in die Bundesverfassung (aBV) von 1874 im Rahmen der Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes. Laut jener Bestimmung war der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen. Dabei war auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen. In der Haushaltpraxis wurde dieser Bestimmung aber nicht nachgelebt. Dennoch wurde sie in die neue Bundesverfassung von 1998 (BV) aufgenommen.

Art. 126 BV über die Haushaltführung bestimmte in der damaligen Fassung, noch vor Einführung der Schuldenbremse, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält (Abs. 1). Er trägt einen allfälligen Fehlbetrag seiner Bilanz ab; dabei nimmt er Rücksicht auf die Wirtschaftslage (Abs. 2). Der Bundesrat schrieb dazu in seiner Botschaft insbesondere, der Fehlbetrag könne nur durch einen Überschuss in der Erfolgsrechnung abgetragen werden (Entschuldung). Die Schuldentrückzahlung dagegen sei ein finanzwirtschaftlicher Vorgang und damit erfolgsneutral (Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBI 1996 I 344). Es müsse nicht zwingend jedes Jahr eine Entschuldung vorgenommen werden. Es solle möglich sein, sie in Zeiten schlechter Konjunkturlage ganz oder teilweise zu sistieren.

Mit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2002 erhielt Art. 126 BV die heute geltende Fassung. Diese fordert – wie erwähnt – nicht mehr ausdrücklich einen Schuldenabbau. Man ging aber davon aus, dass mit der Architektur der Schuldenbremse und der damit verbundenen engen Verknüpfung zwischen Finanzrechnung und Schuldenabbau gewissermassen automatisch auch ein Schuldenabbau einhergehe (Botschaft zur Schuldenbremse, BBI 2000 4656 ff. und 4670 f.). Die Schuldenbremse wurde aber ausdrücklich nicht als Instrument des Schuldenabbaus ausgestaltet, sondern als Instrument der Vermeidung einer neuen Überschuldung. Im Vordergrund stand das Ziel, diese Bundesschulden möglichst zu stabilisieren. Mit dem neuen Instrument sei es jedoch möglich, das Verhältnis zwischen Bundesschulden und dem Bruttoinlandprodukt oder die sogenannte Schuldenquote sukzessive zu reduzieren. Die Schulden würden längerfristig konstant bleiben, während das BIP wachse. Es sei das Ziel der Schuldenbremse, mit einer Ausgabenregel den Anstieg der nominellen Bundesschulden in der Zukunft weitestgehend zu verhindern (BBI 2000 4686). Die Umsetzung der neuen Bestimmung der BV erfolgte durch eine gleichzeitige Revision des Finanzhaushaltgesetzes des Bundes (FHG).

Das FHG, aber nicht Art. 126 BV wurde im Bereich der Schuldenbremse im Jahr 2009 ein weiteres Mal revidiert, nämlich mit der Einfügung der Ergänzungsregel über die Schuldenbremse. Der Bundesrat begründete das Anliegen in seiner Botschaft in der Weise, mit der Schuldenbremse habe der Bund ein Instrument eingeführt, das den Anstieg der Verschuldung infolge von Defiziten im ordentlichen Haushalt wirksam unterbinde. Mit dem ausserordentlichen Haushalt verbleibe jedoch eine mögliche Verschuldungsursache. Die Grundidee der beantragten Ergänzungsregel bestehe darin, Defizite des ausserordentlichen Haushalts über den ordentlichen Haushalt mittelfristig zu kompensieren.

8. Juni 2020

Als Steuerungsgrösse diene das «Amortisationskonto», das neu eingeführt werden solle (Art. 17a und 17b HFG). Darin würden die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben erfasst.

Falls dieses Konto einen Fehlbetrag aufweise (d.h. falls die ausserordentlichen Ausgaben die ausserordentlichen Einnahmen überschreiten würden), sei dieser während der sechs folgenden Rechnungsjahre durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt abzutragen. Die vorgeschlagene Ergänzungsregel erfülle alle wesentlichen Anforderungen: Erstens sei sie verfassungskonform. Sie erfülle den verfassungsmässigen Grundauftrag (Art. 126 Abs. 1 BV), die Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht zu halten. Die Verfassungsbestimmungen zur Schuldenbremse würden einen ausserordentlichen Zahlungsbedarf explizit vorsehen. Diese «Privilegierung» ausserordentlicher Ausgaben sei mit der Ergänzungsregel weiterhin gewährleistet, da die Pflicht zur Amortisation ausserordentlicher Ausgaben nur dann bestehe, wenn im ordentlichen Haushalt keine Fehlbeträge auf dem Ausgleichskonto abzutragen seien. Die Sanierung des ausserordentlichen Haushalts erfolge «nachrangig» zum ordentlichen Haushalt. Zweitens sei die Ergänzungsregel flexibel, weil sie Bundesrat und Parlament keinerlei Vorgaben mache, wie der Amortisationsbetrag auf die vorgegebene Amortisationsfrist von sechs Jahren verteilt werden müsse. Dadurch könne kurzfristigen finanzpolitischen Restriktionen Rechnung getragen und die gesamtwirtschaftliche Situation gebührend berücksichtigt werden. Drittens sei sie dank der Flexibilität und der Nachrangigkeit auch konjunkturverträglich. Mit der Ergänzungsregel werde mittelfristig ein Schuldenanstieg durch ausserordentliche Ausgaben verhindert. In Übereinstimmung mit der Schuldenbremse erzwingt auch die Ergänzungsregel keinen Schuldenabbau. Im Vordergrund stehe das Ziel, die nominellen Schulden des Bundes zu stabilisieren und damit das Verhältnis der Schulden zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (die Schuldenquote) stetig zu verringern (Botschaft über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse [FHG-Revision], BBI 2008 8492). Ein Schuldenabbau ist aber möglich, da sowohl Schuldenbremse als auch Ergänzungsregel Mindestvorschriften darstellen. So können z.B. ausserordentliche Ausgaben schon früher oder schneller als gesetzlich vorgegeben kompensiert werden (BBI 2008 8501).

Was die Abtragung von Fehlbeträgen auf dem Amortisationskonto betrifft, so sind diese zwingend innerhalb der folgenden sechs Rechnungsjahre durch Kürzung der höchstzulässigen Ausgaben gemäss Schuldenbremse auszugleichen. Mit anderen Worten müssen Defizite des ausserordentlichen Haushalts durch strukturelle Überschüsse des ordentlichen Haushalts kompensiert werden. Erhöht sich – infolge einer weiteren ausserordentlichen Ausgabe – der Fehlbetrag des Amortisationskontos um mehr als 0,5 Prozent des Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse, beginnt die sechsjährige Frist neu zu laufen (Art. 17b Abs. 2 HFG; BBI 2008 8501). Diese Erstreckung fällt im vorliegenden Zusammenhang aber ausser Betracht, weil die fraglichen rund 45 Milliarden Franken ja nicht zeitlich deutlich verschoben eingegangen worden sind. Eine weitere Bestimmung wurde in der parlamentarischen Beratung im Ständerat eingefügt. Es handelt sich um Art. 17b Abs. 3, wonach die Bundesversammlung in besonderen Fällen die Fristen erstrecken kann.

8. Juni 2020

Aus der Beratung geht aber hervor, dass die Verlängerung nicht aus irgendwelchen Gründen möglich sein soll, sondern nur aus konjunkturellen Verwerfungen (AB 2008 S 1009 f.).

Im vorliegenden Zusammenhang ist das Verhältnis zwischen Ausgleichskonto (Art. 16 und 17 FHG) und Kompensationskonto (Art. 17a und 17b FHG) noch näher ins Licht zu rücken. Zu fragen ist, wie es sich mit der bereits zitierten Aussage des Bundesrates verhalte, wonach Defizite des ausserordentlichen Haushalts durch strukturelle Überschüsse des ordentlichen Haushalts kompensiert werden müssten (Botschaft FHG, BBI 2008 8501). Aufgrund der wiederholten Budgetunterschreitungen der vergangenen Jahre beläuft sich der Stand des Ausgleichskontos derzeit auf 28.7 Milliarden Franken – eine beträchtliche Manövriermasse. Es würde Sinn und Geist der Konzeption der Schuldenbremse geradezu widersprechen, falls man verlangen wollte, dass man diese 28,7 Milliarden Franken vorweg entweder durch Mehrausgaben oder z.B. durch Steuersenkungen in den nächsten Jahren kompensieren müsste und erst anschliessend – beim Gleichstand von Einnahmen und Ausgaben im Ausgleichskonto – die Abtragung der Corona-bedingten Schulden auf dem Kompensationskonto angehen dürfte. Vielmehr scheint es geboten, mindestens einen Teil des Positivsaldos aus dem Ausgleichskonto in das Kompensationskonto zu übertragen und damit einen Teil der Corona-Schulden abzutragen.

Aus dieser Verfassungs- und Gesetzeslage ergibt sich für den vorliegenden Zusammenhang eine Reihe von Folgerungen:

- (1) Eine massive Erhöhung der Bundesschulden, wie sie mit den Corona-Massnahmen verbunden sind, ohne anschliessende Abbaumassnahmen, d.h. ein «Vergessen» dieser Schulden, würde gegen Art. 126 BV verstossen.
- (2) Die durch die Corona-Massnahmen ausgelösten Bundesausgaben müssen dem Amortisationskonto belastet und dort abgebaut werden.
- (3) Das FHG sieht für den Ausgleich zwingend (höchstens) sechs Jahre vor.
- (4) Angesichts des Positivsaldos auf dem Ausgleichskonto von rund 29 Milliarden Franken kann mindestens ein Teil dieses Saldos auf das Amortisationskonto übertragen und damit ein Teil der Corona-bedingten Schulden abgetragen werden.
- (5) Sollte für den Ausgleich des ganzen bzw. des Restbetrags nach Übertragung eines Teils des Ausgleichskontos auf das Amortisationskonto eine Frist von mehr als sechs Jahren erforderlich sein, so wäre trotz der Erstreckungsmöglichkeit in Art. 17b Abs. 3 HFG eine Corona-bezogene Ausnahmebestimmung im FHG einzufügen. Art. 126 BV enthält keine Höchstfrist für den Ausgleich. Im Sinn und Geist dieser Bestimmung liegt aber eine überblickbare Zeitdauer.

8. Juni 2020

Im Regelwerk der Schuldenbremse verbleiben: Corona-Schulden abbauen

Mit der Einführung der Schuldenbremse ist die Finanzpolitik krisenresistent geworden. Davon profitiert die Schweiz aktuell: Die notwendigen Fiskalimpulse zur Stützung der Konjunktur können zügig und umfangreich ausgelöst werden. Dennoch sollte man nicht vergessen: Seit der Einführung der Schuldenbremse wurden Schulden in der Höhe von fast 27 Milliarden abgebaut. Fast im dreifachen Umfang wurden im Rahmen der Corona-Massnahmenpakete nun Ausgaben getätigt und Kredite gesprochen – innerhalb von wenigen Wochen. Damit die Finanzpolitik auch in Zukunft solide bleibt und bei Krisen rasch reagieren kann, sollte der Bund im Regelwerk der Schuldenbremse verbleiben. Ein «Vergessen» der Corona-Schulden ist dabei nicht nur verfassungswidrig, sondern auch nicht zielführend. Allerdings: Der Bund müsste nicht die gesamten 45 Milliarden Franken «amortisieren», weil das Ausgleichskonto einen hohen Überschuss aufweist. Eine Fristverlängerung wäre gemäss geltender Gesetzlage im Übrigen erst möglich, wenn das Ausgleichskonto auf null gestellt wäre.

Die Regelung der Schuldenbremse ist denn auch zielführend, denn der Verfassungsgeber wollte keine Amortisation von Schulden auf ein Niveau unterhalb des stabilisierten Schuldenstands von 2003. Das heisst, liesse man Corona-Ausgaben im Sinne eines negativen «Rechnungsfehlers» im Umfang von etwa 25 Milliarden Franken für das Jahr 2020 auf dem ordentlichen Budget anfallen, reduzierte sich die Amortisationslast um diesen Betrag aus dem Ausgleichskonto. Dies wäre vereinbar mit der Art. 126 BV sowie mit Sinn und Geist der Schuldenbremse. Der Schuldenstand von 2003 würde so mittelfristig nämlich nicht überschritten. Eine Amortisation der verbleibenden 20 Milliarden Franken über den ordentlichen Weg von sechs Jahren, belastete den ordentlichen Haushalt mit weniger als 4 Prozent der Ausgaben. Ob das finanzpolitisch machbar ist, hängt stark von der weiteren konjunkturellen Entwicklung ab. Eine geringfügige Verlängerung der Amortisationsfrist sollte davon abhängig gemacht werden.