

00.060

## **Botschaft zur Schuldenbremse**

vom 5. Juli 2000

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft und den Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse sowie das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

5. Juli 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11034

---

## Übersicht

*Bei der Schuldenbremse handelt es sich um einen institutionellen Mechanismus zur Haushaltsteuerung und Begrenzung der Verschuldung. Sie soll den Bundeshaushalt vor strukturellen Ungleichgewichten bewahren und damit verhindern, dass die Schulden des Bundes wie in der Vergangenheit ansteigen. Dieses neue Instrument soll auf Verfassungsstufe die Übergangsbestimmung zum Haushaltziel 2001 ablösen. Während Letzteres die Sanierung des Bundeshaushalts, also die Eliminierung des strukturellen Defizits zum Ziel hat, soll die Schuldenbremse verhindern, dass der Bundeshaushalt erneut aus dem Gleichgewicht gerät und sich ein neues strukturelles Defizit bilden kann.*

*Auf Grund der Analyse von Erfahrungen mit solchen Instrumenten in der Schweiz und auch im Ausland können verschiedene zentrale Faktoren eruiert werden, welche für den Erfolg einer institutionellen Schuldenbremse von entscheidender Bedeutung sind. Es geht primär darum, die richtige Steuerungsgrösse für den Bundeshaushalt zu finden und hierfür eine möglichst einfache und transparente Regel vorzuschreiben. Zentral ist auch, dass im Falle von Regelverletzungen Sanktionen eintreten. Blosser Zielumschreibungen haben sich auf Grund der Erfahrungen als nicht zielführend erwiesen. Darüber hinaus muss selbstverständlich auch sichergestellt werden, dass der Mechanismus den konjunkturpolitischen Erfordernissen Rechnung trägt.*

*Die mit dieser Botschaft unterbreitete Schuldenbremse schlägt eine konkrete Regel für die zulässige Entwicklung der Ausgaben in der Finanzrechnung vor. Damit wird die Tatsache bekräftigt, dass die Finanzrechnung auf Bundesebene nach wie vor das zentrale Steuerungsinstrument darstellt. Vorgeschlagen wird eine Regel, die Schwankungen des Saldos in Abhängigkeit von der Konjunktur zulässt und trotzdem den Haushaltsausgleich über einen gesamten Konjunkturzyklus sicherstellt.*

*Die vom Bundesrat beantragte Ausgabenregel kann in einer einfachen Formel ausgedrückt werden. Der Höchstbetrag für die Ausgaben wird an die Höhe der Einnahmen gebunden, allerdings korrigiert um einen Faktor, welcher die konjunkturelle Lage berücksichtigt. Für die Schätzung der Einnahmen sollen aus Gründen der Konsistenz mit der Budgetierung und Finanzplanung die jeweiligen Einnamenschätzungen verwendet werden. Der Konjunkturfaktor kann als Quotient des realen Trend-Bruttoinlandprodukts und des geschätzten realen Bruttoinlandprodukts dargestellt werden. Damit werden je nach wirtschaftlicher Lage Überschüsse verlangt oder Defizite in Kauf genommen. Dies entspricht der Grundidee der antizyklischen Finanzpolitik, indem die automatischen Stabilisatoren wirken können. Die gewählte Formel ist allgemein gültig. Sie lässt sowohl Steuererhöhungen beispielsweise zur Finanzierung der demografiebedingten Mehrkosten der Sozialversicherungen als auch Steuersenkungen zu mit dem Ziel, die Staatsquote zu reduzieren.*

*An der institutionellen Ausgestaltung des Budgetprozesses und den entsprechenden Kompetenzen soll möglichst wenig verändert werden. Es wird eine Grundregel unterbreitet, welche Bundesrat und Parlament grundsätzlich bindet. Diese Bindung soll die Zielerreichung sicherstellen. Im Rahmen der von der Regel vorgegebenen*

---

*Ausgabenplafonds bleibt die Budgethoheit des Parlaments vollumfänglich gewährleistet. Gegenstand der Regelungen der Schuldenbremse sollen ausdrücklich der Voranschlag und die Nachträge zum Voranschlag sein.*

*Weil es nicht möglich ist, für sämtliche, nicht steuerbaren Eventualitäten wie schwere Rezessionen, Kriege, Naturkatastrophen oder andere besondere Ereignisse (wie z.B. im Asylwesen) bereits im Voraus adäquate Vorgaben für die Ausgaben zu fassen, schlägt der Bundesrat die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung mit einer Überschreitung der Höchstgrenze für die Ausgaben vor. Damit die Grundregel der Schuldenbremse nicht unterlaufen werden kann, soll aber ein qualifiziertes Mehr in beiden Räten erforderlich sein. Die Ausnahmen sollen sachlich auch Anpassungen im Rechnungsmodell sowie Änderungen beim Auszahlungsmodus von Subventionen umfassen, welche zu hohen dauerhaften Mehrbelastungen oder auch einmaligen Zahlungsspitzen führen. Zudem beantragt der Bundesrat, dass das Kriterium der Ausserordentlichkeit von Ausgaben nicht nur materiell eingeschränkt wird, sondern dieses auch durch ein minimales Gewicht im Bundeshaushalt belegt sein müsste.*

*Es ist selbst im Falle der Verabschiedung eines regelkonformen Budgets und grösster Zurückhaltung bei den Nachträgen nicht auszuschliessen, dass die tatsächlichen Ausgaben in der Staatsrechnung die von den eidgenössischen Räten im Einklang mit der Schuldenbremse bewilligten Ausgaben im Voranschlag überschreiten. Derartige Regelverletzungen sollen einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet werden. Ebenso sollen Fehleinschätzungen der Einnahmen, welche entweder zu hohe oder zu tiefe Höchstbeträge für die Ausgaben ergeben haben, im Ausgleichskonto in Form von Belastungen oder Gutschriften berücksichtigt werden. Die im Ausgleichskonto auflaufenden Überschüsse und Fehlbeträge müssen dabei nicht sofort eliminiert werden, sondern sind jeweils in den folgenden Jahren abzubauen. Damit wird dem Parlament im Rahmen der Budgetierung bewusst ein grosser Spielraum belassen.*

*Eine Analyse der Auswirkungen der Schuldenbremse auf Grund von Simulationen zeigt, dass dieses Instrument zielführend ist. Es besteht auch trotz Ausgabenregel genügend Spielraum für ein nachhaltiges Ausgabenwachstum. Mit dem Instrument der Schuldenbremse gelingt es, den Bundeshaushalt längerfristig im Gleichgewicht zu halten. Damit kann ein defizitbedingter Schuldenanstieg in der Zukunft vermieden werden. Die Schuldenbremse steigert auch die Verlässlichkeit in der Finanzpolitik und führt zu einer erwünschten Verstetigung dieses wichtigen Bereiches der Wirtschaftspolitik. Der Einsatz dieses neuen Instrumentes sollte deshalb auch mit positiven Auswirkungen auf das längerfristige Wirtschaftswachstum in der Schweiz verbunden sein.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Einleitung

Bei der Schuldenbremse handelt es sich um einen institutionellen Mechanismus zur Haushaltsteuerung und zur Begrenzung der Schuldenentwicklung. Sie soll den Bundeshaushalt vor strukturellen Ungleichgewichten bewahren und damit verhindern, dass die Verschuldung des Bundes übermässig ansteigt.

Dieses neue Instrument soll auf Verfassungsstufe die Übergangsbestimmung zum Haushaltsziel 2001<sup>1</sup> ablösen. Während Letzteres die Sanierung des Bundeshaushalts, also die Eliminierung des strukturellen Defizits zum Ziel hat, soll die Schuldenbremse verhindern, dass der Bundeshaushalt erneut aus dem Gleichgewicht gerät und sich ein neues strukturelles Defizit<sup>2</sup> bilden kann.

Bereits 1995/96 wurde zu zwei konkreten Vorschlägen für eine Schuldenbremse eine Vernehmlassung durchgeführt. An Stelle einer raschen Umsetzung des Projekts wurde im Anschluss an die Auswertung der Vernehmlassung der Verankerung des Haushaltsziels 2001 erste Priorität eingeräumt. Die Resultate der Vernehmlassung werden in Ziffer 1.7 zusammengefasst.

Die Schuldenbremse steht im Einklang mit dem Finanzleitbild des Bundesrates, das den Bedarf nach einer Verfassungsbestimmung festhält, welche eine nachhaltige und konjunkturgerechte Stabilisierung des Bundeshaushalts sicherstellt.

### 1.2 Historischer Rückblick über die Bundesfinanzen

Die derzeit hohe Verschuldung des Bundes ist keineswegs ein neues Phänomen. Bereits vor einem halben Jahrhundert sah sich der Bundeshaushalt mit einer bedrohlichen Verschuldungssituation konfrontiert. Ursache hierfür waren in erster Linie die beiden Weltkriege. Am Ende des Zweiten Weltkrieges beispielsweise beliefen sich die Schulden des Bundes auf 9,0 Milliarden oder rund 50 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP). Zehn Jahre später beurteilte der Bundesrat die Verschuldungssituation immer noch als unhaltbar. In der Botschaft vom 1. Februar 1957 (BBl 1957 I 505) unterbreitete er dem Parlament deshalb den neuen Verfassungsartikel 42<sup>bis</sup>: «Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.» Hierbei liess sich der Bundesrat von der Auffassung leiten, dass jeweils die Rechnungsüberschüsse für die Schuldentilgung zu verwenden seien.

In den 60er-Jahren war die Verschuldung des Bundes kein Thema mehr. Obwohl die Ausgaben von 1960 bis 1970 im Durchschnitt um 11,4 Prozent pro Jahr zunahmen,

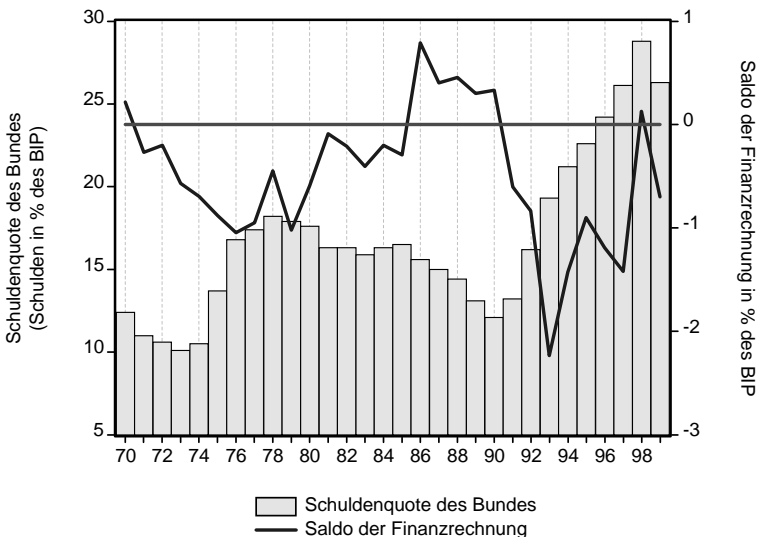
<sup>1</sup> Artikel 196 Ziffer 12 Absatz 10 der Übergangsbestimmung zu Artikel 126 (Haushaltführung) der neuen Bundesverfassung lautet: Diese Bestimmung gilt so lange, bis sie durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung abgelöst wird.

<sup>2</sup> Das strukturelle Defizit wird üblicherweise als Defizit bezeichnet, das sich bei konjunktureller Normallage ergibt, was auf eine strukturelle Überlastung des Haushalts hindeutet.

konnte der Bund in diesen Jahren – mit Ausnahme des Jahres 1967 – regelmässig Rechnungsüberschüsse ausweisen, die bis zu 1,9 Prozent des BIP ausmachten. Diese erfreuliche Entwicklung war aber weniger das Resultat von Artikel 42<sup>bis</sup> der Bundesverfassung, der am 1. Januar 1959 in Kraft trat, als vielmehr die direkte Folge des ausserordentlich starken Wirtschaftswachstums.

Die Entwicklung der letzten 30 Jahre lässt sich in vier Phasen unterteilen (vgl. Abb. 1). In der ersten Phase von 1970 bis 1973 bildete sich die Verschuldungsquote mehr oder weniger kontinuierlich auf 10,9 Prozent zurück. Ursache hierfür war aber nicht eine Abschwächung des hohen Ausgabenwachstums der 60er-Jahre – die Ausgaben nahmen von 1970 bis 1973 sogar noch stärker zu als in den 60er-Jahren –, sondern eine nach wie vor günstige Wirtschaftsentwicklung, die erst mit der tiefen Rezession des Jahres 1975 ein abruptes Ende fand. Ausserdem gilt es zu berücksichtigen, dass auch die hohen Inflationsraten – insbesondere in den frühen 70er-Jahren – dazu beigetragen haben, die Verschuldungsquote zu reduzieren. Während eine bestehende nominelle Schuld in Teuerungszeiten konstant bleibt, legt das nominelle BIP teuerungsbedingt zu, was zu einer Abnahme der Verschuldungsquote führt. Diese Feststellung ändert selbstverständlich nichts an der Tatsache, dass die Inflation unerwünscht und entschieden zu bekämpfen ist. Eine hohe Inflationsrate hat unter anderem zur Folge, dass das Wachstumspotenzial unserer Wirtschaft beeinträchtigt wird und unerwünschte Verteilungswirkungen auftreten.

**Abbildung 1** *Saldo der Finanzrechnung und  
Schuldenquote des Bundes 1970-1999*



Die zweite Phase, die zweite Hälfte der Siebzigerjahre, war dann geprägt von tiefen Wachstumsraten der Wirtschaft, einer tiefen Inflation und einer starken Zunahme der Verschuldungsquote. 1980 belief sich diese finanzpolitische Kennziffer auf

17,6 Prozent; die Bruttoschulden kletterten zum ersten Mal über die 30-Milliarden-Grenze.

In der dritten Phase, den 80er-Jahren, bildete sich die Verschuldungsquote zurück; 1990 betrug sie noch 12,1 Prozent. Dieser Rückgang war aber nicht etwa Folge eines Schuldenabbaus. Dank einem nominalen Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 6,3 Prozent pro Jahr (real: 2,1%) konnte die Zunahme der Bruttoschulden mehr als kompensiert werden. Die Ausgaben legten von 1980 bis 1990 im Durchschnitt um rund sechs Prozent pro Jahr zu.

Zwischen 1990 und 1999, der vierten Phase, stieg die Verschuldungsquote wieder explosionsartig an. Allein in den Jahren 1992 und 1993 wurde die vorangehende, zehnjährige Reduktion der Verschuldungsquote zunichte gemacht. Ende 1999 betragen die Bruttoschulden des Bundes über 100 Milliarden oder rund 26 Prozent des BIP. Innert neun Jahren haben sie sich also fast verdreifacht. Dieser starke Anstieg kann nur teilweise der schlechten Konjunkturlage der 90er-Jahre angelastet werden. Ein beträchtlicher Teil der jährlichen Defizite war struktureller Natur. Dies bedeutet, dass das Defizit- und Schuldenproblem auch bei einem Anziehen der Konjunktur nicht einfach von alleine verschwindet. Das Ausgabenwachstum in den Jahren von 1990 bis 1999 belief sich auf 4,2 Prozent und war damit ungefähr doppelt so hoch wie das durchschnittliche Wachstum des nominalen BIP.

Artikel 42<sup>bis</sup> der alten Bundesverfassung konnte also nicht verhindern, dass sich die Schulden des Bundes von 1970 bis 1999 von 11,3 auf über 100 Milliarden beinahe verzehnfacht haben. Der Fehlbetrag der Bilanz, der gemäss diesem Artikel abzutragen wäre, belief sich Ende 1999 auf über 70 Milliarden.<sup>3</sup> Darüber hinaus zeigt Abbildung 1, dass der Artikel auch nicht zu einer Stabilisierung der Verschuldungsquote geführt hat. Diese unbefriedigende Situation ist unter anderem eine Folge davon, dass griffige Vorschriften zur Umsetzung des Verfassungsauftrages auf Gesetzesstufe bislang fehlten.

### **1.3 Institutionelle Mechanismen zur Haushaltssanierung in den letzten 50 Jahren**

Eigentliche institutionelle Mechanismen zur Haushaltssanierung waren in der Geschichte der Bundesfinanzen immer wieder Gegenstand der finanzpolitischen Diskussionen. Sie sind als institutionalisierte Verfahren zu bezeichnen, welche einen Beitrag an die längerfristige Verbesserung der Haushaltslage des Bundes leisten. Es fehlte in der Vergangenheit nicht an zahlreichen konkreten Vorschlägen von Bundesrat und Parlament. Es fanden zu diesem Thema auch einige Volksabstimmungen statt. Im Folgenden soll auf die wesentlichsten Vorschläge und ihren Inhalt kurz eingegangen werden. Die verschiedenen herkömmlichen Sparpakete mit gezielten oder linearen Ausgabenreduktionen sind dabei nicht Gegenstand dieses Kapitels, weil es sich bei diesen Massnahmenpaketen nicht um dauerhafte institutionelle Vorkehrungen handelt, sondern um bewusste und gezielte Kurskorrekturen in der Finanzpolitik.

Bereits mit seiner Botschaft zu einer neuen Finanzordnung vom 20. Januar 1953 hat der Bundesrat unter anderem eine Ausgabenbremse mit einem qualifizierten Mehr für Mehrausgaben und insbesondere für neue Ausgaben beantragt. Die eidgenössi-

<sup>3</sup> Inklusive Refinanzierung SBB.

schen Räte stimmten am 25. September 1953 diesem Vorschlag im Grundsatz zu. In der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1953 wurde die Vorlage jedoch von Volk und Ständen verworfen. Kurz darauf unterbreitete der Bundesrat noch einmal eine Version der Ausgabenbremse als Gegenvorschlag zu einer Sparinitiative. So schlug der Bundesrat vor, dass für Mehrausgaben das absolute Mehr der eidgenössischen Räte massgebend sein sollte. Zudem wurde die Einführung eines Finanzreferendums zur Diskussion gestellt. Für einmalige Ausgaben von über fünf Millionen und wiederkehrende von über einer Million wurde das fakultative Referendum beantragt. Bei einmaligen Ausgaben von über 100 Millionen und wiederkehrenden Ausgaben von über 20 Millionen schlug der Bundesrat das obligatorische Referendum vor. Auch diese Vorschläge schafften 1956 die Abstimmungshürden nicht. Damit wurde die Idee der Ausgabenbremse und des Finanzreferendums auf Bundesebene für längere Zeit begraben.

Im Rahmen der Diskussionen über eine neue Finanzordnung wurde am 11. Mai 1958 der Artikel 42<sup>bis</sup> der Bundesverfassung in der Volksabstimmung angenommen. Damit wurde der Grundsatz der Entschuldung in der Verfassung verankert. Der Verfassungsauftrag zur Abtragung des Bilanzfehlbetrags unter Rücksichtnahme auf die Wirtschaftslage konnte in der Folge – wie bereits dargelegt – den Anstieg der Bundesschulden nicht verhindern.

Angesichts der beginnenden Defizitwirtschaft in den Siebzigerjahren wurden verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, wobei als institutioneller Mechanismus wiederum eine Ausgabenbremse zur Diskussion gestellt wurde. Neue Ausgaben, Erhöhungen von Ausgaben oder Mehrausgaben im Voranschlag gegenüber dem Vorjahr hätten gemäss Vorschlag die Zustimmung der Mehrheit aller Ratsmitglieder erfordert, wenn die vorberatende Kommission, eine der Finanzkommissionen oder  $\frac{1}{4}$  der Mitglieder eines Rats dies verlangten. Diese Ausgabenbremse wurde zwar in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1974 von Volk und Ständen angenommen, konnte aber wegen ihrer Verknüpfung mit den abgelehnten und gleichzeitig unterbreiteten steuerlichen Massnahmen nicht in Kraft treten. Eine Neuauflage der von Volk und Ständen angenommenen Ausgabenbremse fand schliesslich am 8. Juni 1975 die Zustimmung und war bis 1979 befristet.

Am 12. März 1995 wurde die heute geltende Regelung der Ausgabenbremse von Volk und Ständen angenommen. Demnach bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in beiden Räten.

Schliesslich beinhaltet das von Volk und Ständen am 7. Juni 1998 angenommene Haushaltsziel 2001 eine institutionelle Komponente, indem bei Zielverfehlung ein Mechanismus mit Korrekturmassnahmen ausgelöst wird.

Neben diesen speziellen Vorkehren in der Vergangenheit stellt die Schweiz international gesehen ohnehin einen institutionellen Sonderfall in der Finanzpolitik dar, indem wesentliche Kompetenzen bei Volk und Ständen liegen. Die Einführung neuer und die Abänderung bestehender Steuern unterliegen in den wichtigsten Fällen dem obligatorischen Referendum oder zumindest der fakultativen Volksabstimmung. Diese steuerpolitische Kompetenzzuordnung dürfte einer der wesentlichen Gründe für die im internationalen Vergleich günstigen Staats- und Fiskalquoten in der Schweiz sein.

Aus heutiger Sicht kann gefolgert werden, dass die erwähnten institutionellen Massnahmen bei den jeweiligen Haushaltssanierungen in der Vergangenheit zwar eine gewisse, aber insgesamt wohl eher untergeordnete Rolle gespielt haben. Die Defizitperioden wurden vor allem dank herkömmlicher Sparprogramme und konjunkturbedingter Mehreinnahmen überwunden.

Gerade die Erfahrung mit den hartnäckigen strukturellen Defiziten der Neunzigerjahre, welche vor allem auf neue Aufgaben und Aufgabenintensivierungen zurückzuführen waren, zeigen aber deutlich, dass nach einer Periode mit mehreren klassischen Sparpaketen in Zukunft vor allem präventive institutionelle Massnahmen gefragt sind. Die Bedeutung von institutionellen Massnahmen muss auch im Hinblick auf die bekannten Zukunftslasten im Sozialversicherungsbereich betont werden. Soll ein erneuter Rückfall in eine Defizitperiode verhindert werden, sind neue griffige institutionelle Vorkehrungen nötig.

## **1.4                      Parlamentarische Vorstösse**

### **1.4.1                    Motion der LdU/EVP-Fraktion vom 17. Juni 1994 (94.3282)**

Die Motion der LdU/EVP-Fraktion «Stopp der Defizitwirtschaft» wurde von den eidgenössischen Räten als Postulat überwiesen und im Zusammenhang mit dem Haushaltsziel 2001 beschrieben. Der Text lautete wie folgt:

Der Bundesrat wird beauftragt, spätestens zwei Jahre nach Überweisung dieser Motion den eidgenössischen Räten eine Vorlage zuzuleiten, die das Wachstum der Bundesausgaben auf das Wachstum des Bruttoinlandprodukts beschränkt.

Die Vorlage hat sich an folgenden Eckwerten auszurichten:

1. Die Ausgaben des Bundes dürfen prozentual nicht mehr zunehmen als das Bruttoinlandprodukt im Durchschnitt der vier vorangegangenen Jahre.
2. Überschreiten die Ausgaben gemäss Voranschlag die Grenze gemäss Pt. 1, so sind unter Vorbehalt von Pt. 4 die Ausgaben zu kürzen, so dass die maximale Ausgabenhöhe nicht überschritten wird.
3. Vorschriften über die Höhe bestimmter Ausgaben sind durch den Bundesrat so anzupassen, dass die Angaben des Voranschlags nicht überschritten werden.
4. Nicht gemäss Pt. 2 gekürzt werden:
  - a. absolut zwingende Verpflichtungen des Bundes (Zinsen usw.)
  - b. die Beiträge an die Sozialversicherungen (AHV/IV, Arbeitslosenversicherung, soziale Krankenversicherung), sofern aus einer Kürzung eine Abnahme der Reservefonds oder eine Beitragserhöhung resultieren würde.
  - c. Kantonsanteile an Bundeseinnahmen
  - d. die Personalausgaben, sofern sie die Ausgaben des vorangehenden Voranschlags nicht übersteigen.
5. Überschreiten die effektiven Ausgaben die maximalen Ausgaben gemäss Pt. 1, so ist dieser Betrag verteilt auf die vier Jahre, die dem entsprechenden



Rechnungsabschluss folgen, bei der Berechnung der maximalen Ausgabenhöhe abzuziehen.

6. Werden der Eidgenossenschaft zugleich neue Aufgaben und neue Einnahmen zugesprochen, so kann durch allgemein verbindlichen Bundesbeschluss eine einmalige höhere zulässige Steigerung der Ausgaben beschlossen werden.

Das Ziel des Vorstosses bestand darin, das *Ausgabenwachstum* der Eidgenossenschaft *in den Griff zu bekommen*, um eine ständige Defizitwirtschaft zu verhindern. In seiner Stellungnahme hat der Bundesrat festgehalten, dass er mit dem anvisierten Ziel, die Defizitwirtschaft zu beenden, einverstanden ist, die in der Motion vorgeschlagenen Massnahmen jedoch als nicht zielführend erachtet. So hat der Bundesrat unter anderem darauf hingewiesen, dass die Motion unter bestimmten Voraussetzungen den Anforderungen einer *antizyklischen Finanzpolitik* widerspricht. Insbesondere bei langen Konjunkturzyklen besteht die Gefahr, dass eine Finanzpolitik, wie sie in der Motion verlangt wird, die Konjunktur noch anheizt respektive den wirtschaftlichen Abschwung noch verstärkt. Des Weiteren hat der Bundesrat die Ausnahmeregelung für Kürzungen der Beiträge an die Sozialversicherungen als nicht sinnvoll erachtet. Angesichts der finanziellen Bedeutung dieser Transferzahlungen müssten unter Umständen in anderen Aufgabenbereichen entsprechend höhere Sparvorgaben erzielt werden, was als wenig realistisch bezeichnet werden muss. Auch die Ausnahmeregelung bei den Personalausgaben stellt vor allem bei grösseren Schwankungen in der Teuerungsrate keine geeignete Massnahme dar. Schliesslich ist ein gemäss der Motion begrenztes Ausgabenwachstum noch keine Garantie für eine Begrenzung der Defizitwirtschaft. Solange die *Staatsquote* auf längere Sicht über der Einnahmenquote liegt, resultieren weiterhin Ausgabenüberschüsse. Um diesem Argument Rechnung zu tragen, strebte die nachträglich lancierte Volksinitiative nicht mehr eine Ausgaben-, sondern eine Saldo- oder Ergebnissteuerung an (vgl. Ziff. 1.5.1).

#### **1.4.2                    Parlamentarische Initiative Gerold Bührer vom 5. Oktober 1994 (94.422)**

Die Parlamentarische Initiative von Nationalrat Gerold Bührer wollte das Ausgabenwachstum auf das mittelfristige Wachstum des BIP ausrichten. Angestrebt wurde dieses Ziel mit einer Revision von Artikel 42<sup>bis</sup> der alten Bundesverfassung:

##### *Artikel 42<sup>bis</sup>*

- bisher: <sup>1</sup> Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.
- neu: <sup>2</sup> Das Wachstum der Ausgaben darf das mittelfristige Wachstum des Bruttoinlandproduktes nicht übersteigen. Der Bundesrat beantragt nötigenfalls der Bundesversammlung die erforderlichen Sparmassnahmen.
- neu: <sup>3</sup> Bei einem real rückläufigen Bruttoinlandprodukt kann von Absatz 2 abgewichen werden.

### *Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung:*

neu: Die Ausgaben des Bundes sind innert 10 Jahren nach Annahme schrittweise so zu verringern, dass sie einen Zehntel des Bruttoinlandproduktes nicht überschreiten.

In der Begründung hielt der Initiant fest, dass sein Vorstoss nicht nur auf die Begrenzung des Ausgabenwachstums zielt, sondern auch eine Begrenzung der Defizit- und Verschuldungswirtschaft anvisiert. Er wies unter anderem auf die «... empirisch klar nachgewiesenen negativen Effekte struktureller Defizite ...» hin, und betonte, dass Defizite, von rezessiven Phasen abgesehen, eigentlich verfassungswidrig sind.

Die Stossrichtung der parlamentarischen Initiative Bührer deckt sich zu einem guten Teil mit den bundesrätlichen Vorstellungen zu einer Schuldenbremse. Mit der Ausrichtung des Ausgabenwachstums auf das mittelfristige Wirtschaftswachstum enthält die Initiative auch ein wesentliches Element der bundesrätlichen Vorlage, nämlich eine über eine längere Periode angestrebte Angleichung von Ausgaben und Einnahmen. Ein Unterschied besteht allenfalls in der für die Ausrichtung der Finanzpolitik zu betrachtenden Dauer der Periode. Die parlamentarische Initiative Bührer spricht von einer mittelfristigen Ausrichtung, während die Schuldenbremse einen längerfristigen Zeitraum im Sinne eines gesamten Konjunkturzyklus im Visier hat. Bei den institutionellen Mechanismen zur Sicherstellung des längerfristigen Haushaltsausgleichs ist die Schuldenbremse wesentlich konkreter und damit griffiger als die parlamentarische Initiative Bührer.

Der Nationalrat beschloss im Herbst 1995 unter Hinweis auf die laufenden Arbeiten des Bundesrates an einer Schuldenbremse, der Initiative nicht Folge zu geben. Nach Eröffnung und Auswertung der Vernehmlassung zur Schuldenbremse schliesslich entschied der Nationalrat am 10. März 1997, die Initiative abzuschreiben.

### **1.4.3 Motion Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 11. April 1995 (95.3194)**

Die Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Nationalrates «Beschränkung des Ausgabenwachstums» wurde im Rahmen der Beratung der in Ziffer 1.4.2 erwähnten Parlamentarischen Initiative Bührer beschlossen und vom Nationalrat am 24. September 1996 als Postulat überwiesen. Der Vorstoss wurde schliesslich im Zusammenhang mit dem Haushaltsziel 2001 abgeschrieben. Der Text lautet wie folgt:

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament Gesetzes- und gegebenenfalls Verfassungsgrundlagen zum dauerhaften Ausgleich der Finanzrechnung des Bundes zu unterbreiten, mit dem Ziel:

- a. das Wachstum der durchschnittlichen Ausgaben längerfristig an die Entwicklung des BIP oder andere zweckmässige und definierte Referenzwerte zu binden,
- b. die Einhaltung dieser Vorgaben durch geeignete Massnahmen zu gewährleisten und
- c. so eine wirksame Eindämmung der Verschuldung zu bewirken.

Die vorgeschlagene Lösung darf die Möglichkeiten für eine antizyklische Finanzpolitik nicht einengen.

Auch dieser Vorstoss liegt auf der Linie des Grundkonzepts der vom Bundesrat vorgeschlagenen Schuldenbremse. Mit den längerfristig am BIP oder einer anderen Referenzgrösse auszurichtenden Ausgaben entspricht sie allerdings noch besser den bundesrätlichen Vorstellungen als die parlamentarische Initiative Bühner. Der Motionstext der WAK Nationalrat ist sehr offen formuliert, indem geeignete Massnahmen zur Einhaltung der Vorgaben verlangt werden. Mit der vorliegenden Schuldenbremse wird diese Grundidee nun auch konkret umgesetzt.

## **1.5 In- und ausländische Beispiele institutioneller Vorkehren**

### **1.5.1 Volksinitiative «Schluss mit der Schuldenwirtschaft!»**

Die Unterschriftensammlung für die Initiative des Landesrings der Unabhängigen (LdU) wurde am 31. Januar 1995 gestartet. Die Initiative kam jedoch innerhalb der für die Unterschriftensammlung gesetzten Frist nicht zu Stande. Weil der Initiativtext einen ausformulierten Vorschlag zur Schuldeneindämmung auf Verfassungsebene enthält, soll er in dieser Botschaft dennoch kurz erläutert werden. Der Text der Volksinitiative lautete wie folgt:

#### **I**

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 42<sup>bis</sup> Abs. 2–4 (neu)*

<sup>2</sup> Die Ausgaben des Bundes dürfen dessen Einnahmen, bezogen auf einen Zeitraum von jeweils vier Jahren, nicht übersteigen.

<sup>3</sup> Das Bundesgesetz legt fest, wie die Ausgaben zu kürzen sind, wenn sonst die Bedingung gemäss Absatz 2 nicht erfüllt ist.

<sup>4</sup> Von Kürzungen gemäss Absatz 3 werden ausgenommen:

- a. die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen;
- b. die Beiträge des Bundes an die Sozialversicherungen (AHV/IV, Arbeitslosenversicherung, soziale Krankenversicherung).

#### **II**

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Art. 23 (neu)*

<sup>1</sup> Spätestens für die vier Jahre, die dem ersten Jahr nach Annahme dieser Übergangsbestimmung durch Volk und Stände folgen, muss der Bundeshaushalt den Bestimmungen von Artikel 42<sup>bis</sup> Absatz 2 genügen.

<sup>2</sup> Liegt bis zum Ende des zweiten Kalenderjahres nach Annahme dieser Übergangsbestimmung durch Volk und Stände noch kein Bundesgesetz gemäss Artikel 42<sup>bis</sup> Absatz 3 vor, so regelt der Bundesrat die Kürzungen durch Verordnung.

Die Initiative forderte die Ergänzung von Artikel 42<sup>bis</sup> der alten Bundesverfassung. Verlangt wurde, dass, bezogen auf einen Zeitraum von jeweils vier Jahren, die Bundesausgaben die Bundeseinnahmen nicht übersteigen dürfen. Wird die Vorschrift von Absatz 2 verletzt, so sind die Ausgaben entsprechend einem durch Bundesgesetz festzulegenden Schlüssel zu kürzen, wobei Ausnahmen vorgesehen waren. Die Initiative beinhaltet auch eine Übergangsregelung, welche auf dem Verordnungsweg durchgesetzt werden sollte, falls ein entsprechendes Gesetz nicht spätestens zum Ende des zweiten Kalenderjahres nach Annahme der Initiative durch Volk und Stände erlassen ist.

Die LdU-Initiative strebte eine Stabilisierung der Nominalverschuldung des Bundes an. Weil der Ausgleich der Ausgaben und Einnahmen über eine verhältnismässig kurze Frist von jeweils vier Jahren vorgeschrieben wurde, bestünde die Gefahr prozyklischer Wirkungen der Finanzpolitik, was als erheblicher Nachteil der Initiative bezeichnet werden muss. Auch die Ausnahmen von allfälligen Kürzungen sind problematisch. Die Kantonsanteile und die Beiträge an die Sozialversicherungen machen zusammen rund 30 Prozent der Gesamtausgaben aus. Damit würde der Spielraum für Ausgabenkürzungen sehr stark eingeengt. Bei einer unvorhergesehenen Rezession würde dies infolge der sinkenden Einnahmen dazu führen, dass die Regel des Budgetausgleichs nur mit einem eigentlichen Kahlschlag in anderen Ausgabenbereichen erfüllt werden könnte.

## **1.5.2                    Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung in den Kantonen**

### **1.5.2.1                Kanton St. Gallen**

Der Kanton St. Gallen kennt bereits seit dem Jahre 1929 eine Defizit- und Schuldenbremse, die im Wesentlichen darin besteht, dass der langfristige Rechnungsausgleich anvisiert wird. Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 schreibt in Artikel 61 folgendes vor: «Der Staatssteuerfuss wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt.» Zielführend ist diese Vorgabe natürlich nur, wenn eine Verletzung der Zielgrösse Sanktionen nach sich zieht. In Artikel 64 des genannten Gesetzes findet sich diese Sanktionsnorm: «Der Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann.» Konkret bedeutet dies, dass entweder der Aufwand gekürzt und/oder der Ertrag über einen Reservebezug beziehungsweise über eine Heraufsetzung des Steuerfusses erhöht werden muss, wenn im betreffenden Budget mit dem geltenden Steuerfuss kein Ausgleich herbeigeführt werden kann.

*Für die Funktionstüchtigkeit des «St. Galler-Modells» sind folgende Faktoren von ausschlaggebender Bedeutung:*

- Die Vorgaben sind für den Grossen Rat verpflichtend. Dieser hat auch die abschliessende Kompetenz, die zu treffenden ausgaben- oder einnahmenseitigen Massnahmen zu beschliessen.
- Wichtig ist auch, dass sich die Ausgleichsvorschrift zwar zuerst einmal auf den Voranschlag bezieht, dass die Erfüllung aber schliesslich an der Rech-

nung gemessen wird. Nur so kann verhindert werden, dass im Rahmen der Budgetierung von zu optimistischen Annahmen ausgegangen wird.

- Von zentraler Bedeutung ist auch die Vorschrift, dass ein Aufwandüberschuss in der laufenden Rechnung bei der nächsten Möglichkeit, nämlich beim Voranschlag des übernächsten Jahres, zwingend zu korrigieren ist.
- Unter gewissen Voraussetzungen wird das Schuldenmachen im Kanton St. Gallen als legitim erachtet. Die Kreditfinanzierung lässt sich insbesondere dann rechtfertigen, wenn ausserordentlich hohe Investitionen auf mehrere Jahre verteilt werden sollen. Artikel 61 des Staatsverwaltungsgesetzes schreibt denn auch lediglich den Ausgleich der laufenden Rechnung vor. In der Investitionsrechnung ist daher eine Verschuldung über mehrere Jahre möglich. Im Unterschied zu anderen Kantonen hat der Grosse Rat aber keine Möglichkeit, die Abschreibungen beliebig zu variieren. In den Beschlüssen zu den entsprechenden Vorlagen wird der Abschreibungsplan festgelegt. Mit dem Voranschlag können allerdings zusätzliche Abschreibungen vorgesehen werden.
- Weist die laufende Rechnung einen Ertragsüberschuss aus, so kann der Kanton St. Gallen neben zusätzlichen Abschreibungen auch Reserven zur Eigenkapitalbildung anlegen. Diese können im Falle von auftretenden Aufwandüberschüssen in der laufenden Rechnung zu deren Finanzierung eingesetzt werden, womit eine Vorbelastung zukünftiger Budgets vermieden werden kann. Die Bildung und Auflösung von Reserven trägt zu einer Begrenzung der Steuerfusschwankungen in beiden Richtungen bei.

Das St.-Galler-Modell der Verschuldungsbegrenzung war in der Vergangenheit sehr erfolgreich. Eine Kreditfinanzierung von laufenden Ausgaben konnte völlig verhindert und die Gesamtverschuldung auf tiefem Niveau gehalten werden. 1997 war die Pro-Kopf-Verschuldung die fünftiefste aller Kantone, und die Nettozinslast (Passivzinsen minus Vermögenserträge im Verhältnis zu den Fiskaleinnahmen) betrug lediglich 0,3 Prozent.

Die Schuldenbremse des Bundesrates nimmt in verschiedenen Punkten die Grundideen des St.-Galler-Modells auf, so insbesondere die Verpflichtung des Parlaments auf eine Zielgösse im Voranschlag und die grundsätzliche Vorgabe zu Korrekturen bei einer Zielverfehlung in der Rechnung. Eine vollständige Übernahme des Modells kommt für den Bundesrat vor allem deshalb nicht in Frage, weil er von einer direkten Steuerung des Rechnungsergebnisses absehen will und stattdessen eine Ausgabenregel bevorzugt. Die Gründe hierfür sind in Ziffer 1.6.1 zu finden. Zudem ist ein direkter Vergleich wegen der unterschiedlichen Bedeutung und Behandlung von Investitionen im Rechnungsmodell des Kantons St. Gallen und beim Bund erschwert.

### **1.5.2.2 Kanton Freiburg**

Eine ähnliche Regelung zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung wie der Kanton St. Gallen kennt auch der Kanton Freiburg. Am 25. November 1994 hat der Grosse Rat ein neues Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) verabschiedet, welches das alte Finanzgesetz vom 15. November 1960 ersetzte. In der Botschaft zum neuen FHG begründet der Staatsrat das Festhalten an den Regelungen zur Defi-

zit- und Verschuldungsbegrenzung damit, dass diese Regelungen eine sparsame und wirtschaftliche Führung des Kantonshaushaltes ermöglichen und einer zu hohen Verschuldung entgegenwirken.

Analog zu Artikel 2 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt im Kanton St. Gallen hält Artikel 5 des freiburgischen FHG fest: «Der Voranschlag der Laufenden Rechnung muss ausgeglichen sein.» Ebenfalls in Analogie zum Kanton St. Gallen wird die Erfüllung dieser Vorschrift mit Hilfe einer griffigen Sanktionsnorm durchgesetzt. Diese Sanktionsnorm findet sich in den ersten drei Absätzen von Artikel 41 FHG. Darüber hinaus enthält Artikel 41 FHG aber auch noch flankierende Regelungen, die insbesondere eine Kompetenzverlagerung vom Grossen Rat zum Staatsrat (Regierung) beinhalten. Artikel 41 lautet wie folgt:

<sup>1</sup> Die Steuerfüsse der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen, der Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen sowie der Minimalsteuer werden jedes Jahr vom Grossen Rat nach Massgabe des Voranschlagsergebnisses festgesetzt.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat kann den Steuerfuss der in Absatz 1 aufgezählten Steuern um höchstens 20% erhöhen oder senken.

<sup>3</sup> Erreicht das Defizit des Voranschlags der Laufenden Rechnung vor internen Verrechnungen 3% des Gesamtertrags, so ist eine Erhöhung des Steuerfusses verpflichtend. Diese Erhöhung gilt weder für die Gemeindesteuer noch für die Kirchensteuer<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Der Grosse Rat darf den vom Staatsrat vorgeschlagenen Ausgabenbetrag nicht überschreiten, ohne gleichzeitig eine entsprechende Ausgabenkürzung vorzusehen.

<sup>5</sup> Jeder grossrätliche Antrag auf Kürzung von Einnahmen unterliegt einer vorherigen Prüfung des Staatsrates und der Staatswirtschaftskommission. Wenn sich der Staatsrat und die Staatswirtschaftskommission der Kürzung widersetzen, fällt der Antrag dahin.

<sup>6</sup> Der Grosse Rat kann die Gewährleistung der finanziellen Deckung von sehr hohen ausserordentlichen Ausgaben durch eine vorübergehende Erhebung eines Steuerzuschlages auf den Kantonssteuern beschliessen. Dieser Beschluss gilt weder für die Gemeindesteuer noch für die Kirchensteuer<sup>5</sup>.

Gesamthaft betrachtet ist die Regelung im Kanton Freiburg wohl weniger griffig als im Kanton St. Gallen. Zwar ist auch hier eine Saldoregel sowie ein institutioneller Mechanismus zur Zielerreichung im Budget vorgegeben. Im Gegensatz zum St.-Galler-Modell kommt es aber insbesondere im neuen Voranschlag nicht zu einer verbindlichen Korrektur einer Zielverfehlung in der Rechnung. Zudem scheint den einnahmenseitigen Korrekturen ein grösseres Gewicht beigemessen zu werden als den Ausgabenreduktionen.

<sup>4</sup> Fassung gemäss Gesetz vom 18.11.1998 (Art.2).

<sup>5</sup> Fassung gemäss Gesetz vom 18.11.1998 (Art.2).

### 1.5.2.3

### Kanton Basel-Stadt

Das Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt hat am 2. Mai 1995 einen Entwurf zu einem Gesetz betreffend den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vorgelegt. Zentrales Element des Finanzhaushaltsgesetzes war eine Vorschrift, welche mit verbindlichen Regeln danach trachtet, den Finanzhaushalt mittelfristig im Gleichgewicht zu halten. Hierbei liess man sich von der Erkenntnis leiten, dass «geordnete Staatsfinanzen und damit verbunden die Verhinderung einer übermässigen Staatsverschuldung ... ein vorrangiges Ziel eines Staatswesens sein» muss. «Es drängt sich deshalb auf, rechtlich die Grundsätze festzuschreiben, welche allen staatlichen Organen eine Bindung zur Erreichung des Zieles auferlegen»<sup>6</sup>. Die Entwicklung der Verschuldung von Basel-Stadt hat denn auch bedrohliche Ausmasse angenommen. Die Pro-Kopf-Verschuldung im Jahre 1997 war (nach Genf) die zweithöchste aller Kantone und die Nettozinslast verschlang 11,8 Prozent der Fiskaleinnahmen. Der Antrag der Regierung wurde in der parlamentarischen Beratung allerdings sehr stark abgeschwächt, indem im wesentlichen lediglich das Ziel des mittelfristigen Haushaltsausgleichs festgehalten wurde.<sup>7</sup>

Weil Artikel 4 des Finanzhaushaltsgesetzes gemäss Antrag des Regierungsrats Elemente einer institutionellen Begrenzung der Verschuldung enthielt, soll die abgelehnte Regelung hier dennoch vorgestellt werden. Sie lautete wie folgt:

<sup>1</sup> Der Finanzhaushalt ist mittelfristig im Gleichgewicht zu halten. Schulden sind abzutragen.

<sup>2</sup> Weist das Budget der Finanzrechnung einen Ausgabenüberschuss von mehr als 2% der Gesamteinnahmen auf, erhöht der Grosse Rat bei dessen Behandlung, auf Antrag des Regierungsrates oder der Finanzkommission, die Tarife der im Budgetjahr fälligen Einkommenssteuern der natürlichen Personen und Ertragssteuern der juristischen Personen gemäss Gesetz über die direkten Steuern für das Budgetjahr um so viel, dass der Ausgabenüberschuss 2% der geschätzten Gesamteinnahmen nicht übersteigt.

<sup>3</sup> Die Erhöhung des Steuerfusses ist auf maximal 10 Prozent begrenzt.

<sup>4</sup> Ist eine Steuererhöhung nach Absatz 2 beschlossen und weist die Finanzrechnung des entsprechenden Jahres einen Einnahmenüberschuss aus oder einen Ausgabenüberschuss von weniger als 2% der Gesamteinnahmen, so sind bis zu einem Ausgabenüberschuss von 2% der Gesamteinnahmen und bis zur Höhe der Einnahmen aus der Steuererhöhung zu Lasten der Finanzrechnung Reserven zu bilden. Diese Reserven sind zweckgebunden für die Vermeidung von Ausgabenüberschüssen der Budgets späterer Jahre über die in Absatz 2 festgelegte Höhe zu verwenden.

Der Vorschlag des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt ist weniger griffig als das Freiburger-Modell, auch wenn das Defizitziel ambitiöser ausfällt. Dies liegt

<sup>6</sup> Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend den Kantonalen Finanzhaushalt [Finanzhaushaltsgesetz] und Bericht zu einer Motion sowie 8 Anzügen vom 2. Mai 1995, Seite 11.

<sup>7</sup> Artikel 4 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997 lautet:  
«<sup>1</sup> Der Finanzhaushalt ist mittelfristig im Gleichgewicht zu halten. Schulden sind abzutragen.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat sorgt dafür, dass das Ergebnis der Verwaltungsrechnung im Gesamten nicht schlechter ausfällt als das Budget.»

primär am schwächeren Sanktionsmechanismus. Ein Beschluss des Grossen Rates zur Erhöhung des Steuerfusses hätte gemäss dieser Regel dem fakultativen Referendum unterlegen. Damit wäre die angestrebte Zielerreichung wohl wesentlich unsicherer gewesen als im Falle einer abschliessenden Zuordnung der Kompetenz zum Grossen Rat.

### **1.5.3 USA: Balanced Budget Constitutional Amendment**

Der von den Republikanern angestrebte Verfassungszusatz über den Budgetausgleich (Balanced Budget Constitutional Amendment) sah vor, dass ab dem Jahr 2002 beziehungsweise zwei Jahre nach Ratifizierung durch die Einzelstaaten die jährlichen Staatsausgaben die Einnahmen nicht übersteigen dürfen. Von dieser Regel hätte nur abgewichen werden können, wenn drei Fünftel aller Abgeordneten beider Kammern des Kongresses einem solchen Antrag zugestimmt hätten. Auch für eine Erhöhung des Schuldenplafonds hätte es der Zustimmung von 60 Prozent aller Abgeordneten beider Kammern bedurft. Schliesslich hätten Steuererhöhungen nur mit einer Mehrheit aller Abgeordneten beschlossen werden können. Mit der gleichen Mehrheit hätte der Verfassungszusatz in Kriegs- und Krisenzeiten ausser Kraft gesetzt werden können.

Das amerikanische Repräsentantenhaus hat dem Verfassungszusatz am 26. Januar 1995 mit 300 gegen 132 Stimmen zugestimmt. Im Senat stimmten am 2. März 65 Mitglieder für und 35 gegen den Verfassungszusatz. Damit wurde die notwendige Zwei-Drittels-Mehrheit, die es für eine Verfassungsänderung braucht, äusserst knapp verfehlt. Bereits in den Jahren 1982, 1990, 1992 und 1994 scheiterten ähnliche Vorschläge zur verfassungsmässigen Begrenzung der Verschuldung knapp an der notwendigen Zwei-Drittels-Mehrheit beider Kammern.

Das Balanced Budget Constitutional Amendment wäre zweifelsohne eine griffige Massnahme zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung. Wie bei den oben beschriebenen kantonalen Modellen postuliert auch der gescheiterte Verfassungszusatz den Grundsatz eines jährlichen Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben. Damit würde die nominale Staatsverschuldung eingefroren. Dieser Grundsatz fand auch bei Gegnern der Vorlage breite Unterstützung.<sup>8</sup>

Das Scheitern des Balanced Budget Constitutional Amendment war denn auch nicht auf die ihm zu Grunde liegende Idee einer Verschuldungsbegrenzung, sondern – neben juristischen Bedenken – in erster Linie auf die folgenden Einwände zurückzuführen:

- Eine zentrale Rolle bei den Diskussionen um den Verfassungszusatz spielte der Sozialversicherungsbereich. Die republikanische Mehrheit vertrat die Ansicht, dass die Überschüsse der Sozialversicherungen in das Budget mit einzubeziehen seien. Demgegenüber war ein Grossteil der Demokraten der Auffassung, die Sozialversicherungen seien aus dem Budget auszuklamern. Nur so könnten die Renten der «Baby-boomer»-Generation im nächsten Jahrhundert gesichert werden.

<sup>8</sup> Vgl. House of Representatives, 104th Congress, 1st Session, Report 104-3: Balanced Budget Constitutional Amendment, Report together with dissenting and additional views, January 18, 1995.



- Des Weiteren wurde angeführt, dass der Verfassungszusatz konjunkturpolitische Erfordernisse in geradezu gefährlicher Weise vernachlässige. Durch das Balanced Budget Constitutional Amendment könne ein eigentlicher Teufelskreis entstehen: Bemühungen für ein ausgeglichenes Budget in rezessiven Zeiten könnten die Konjunktur negativ beeinflussen, was infolge schleichender Einnahmen eine noch restriktivere Finanzpolitik bedinge, die sich ihrerseits wiederum negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirke.
- Schliesslich wurde gegen den Verfassungszusatz vorgebracht, dass dieser den Weg zu einem ausgeglichenen Budget nicht aufzeige. Eine starke demokratische Mehrheit hat den Republikanern vorgeworfen, sich vor konkreten Massnahmen zur Verringerung des Defizits zu drücken.

### 1.5.4 Am Trendwachstum orientierte Finanzpolitik in Holland

Auch wenn die am Trendwachstum orientierte Finanzpolitik in Holland streng genommen keine institutionelle Schuldenbremse darstellt, sondern einer von der Mehrheitsregierung publizierten Absichtserklärung für die nächsten vier Jahre gleichkommt, so ist das Konzept im Zusammenhang mit der unterbreiteten Schuldenbremse dennoch von grundlegendem Interesse.

Die Koalitionsvereinbarung der holländischen Regierung vom Sommer 1998 beinhaltet unter anderem auch Grundsätze für die Finanzpolitik. Diese wurden umgesetzt mit dem Budget Memorandum für 1999<sup>9</sup>, welches verbindliche Richtlinien für die Ausgaben der Jahre 1999 bis 2002 enthält.

Die Grundidee der holländischen Regierung besteht darin, dass sich die Finanzpolitik an einem *mittelfristigen Trend für das Wirtschaftswachstum* ausrichten sollte. Damit soll die Finanzpolitik verstetigt werden und an Verlässlichkeit gewinnen, indem von den konjunkturellen Ausschlägen abstrahiert werden soll. Umgesetzt wird die Idee konkret mit realen jährlichen Ausgabenplafonds für die Periode 1999–2002. Das reale Ausgabenwachstum wird dabei auf durchschnittlich 1,5 Prozent jährlich festgesetzt. Die konkreten Beträge teilen sich auf die drei wesentlichen Budgetbereiche auf, nämlich auf das Staatsbudget im engeren Sinne, das Budget für die soziale Wohlfahrt und für das Gesundheitswesen.

Die realen Ausgabenplafonds richten sich aus auf ein vorsichtig geschätztes reales Wirtschaftswachstum von 2¼ Prozent pro Jahr. Die Wahrscheinlichkeit eines höheren Wirtschaftswachstums wird von der Regierung als gross eingeschätzt, so dass sie vor allem Überlegungen anstellte, was mit den zu erwartenden, konjunkturell bedingten Entlastungen zu geschehen sei. Weil gemäss den Schätzungen der Regierung auch in den nächsten Jahren noch Ausgabenüberschüsse resultieren werden, steht die Defizitreduktion als Mittelverwendung im Vordergrund der Überlegungen. Dabei wurden die folgenden Grundregeln aufgestellt:

- Falls das Defizit gemäss Maastrichter Kriterien mehr als 0,75 Prozent des BIP beträgt, müssen die Entlastungen zu ¾ zur Defizitreduktion und zu ¼ für Steuersenkungen verwendet werden.

<sup>9</sup> 1999 Budget Memorandum, Ministry of Finance, The Hague, September 15, 1998.

- Falls das Defizit gemäss Maastrichter Kriterien weniger als 0,75 Prozent des BIP beträgt, erfolgt eine je hälftige Verwendung der Entlastungen für die Defizitreduktion und Steuersenkungen.

Allfällige aus der Defizitreduktion entstehende Minderausgaben bei den Zinsausgaben sollen als Reserven angelegt werden, um mögliche konjunkturell bedingte Mehrbelastungen in der Zukunft abfedern zu können.

Damit unterstreicht die holländische Regierung in erster Linie, dass konjunkturell günstige Situationen nicht für die Finanzierung von zusätzlichen Ausgaben verwendet werden sollen. Die Vergangenheit hat sowohl im In- wie im Ausland gezeigt, dass die ausgabenseitig bedingte strukturelle Überlastung oftmals in wirtschaftlich guten Zeiten beginnt.

Dieses vorgestellte Konzept der holländischen Regierung enthält mit dem Gedanken, die Ausgaben an das wirtschaftliche Trendwachstum zu binden, eine wichtige Gemeinsamkeit mit dem vorgestellten Konzept des Bundesrates für eine Schuldenbremse. Unterschiede bestehen vor allem in den betrachteten Zeiträumen und in der Strenge der Vorgaben. Während die holländische Regierung eine Vierjahres-Periode im Auge hat und Defizite in diesem Zeitraum möglich sind, will der Bundesrat den Haushaltsausgleich über den Zeitraum eines ganzen Konjunkturzyklus realisieren.

## **1.6 Grundprobleme und Erfolgsfaktoren von institutionellen Mechanismen zur Schuldenbegrenzung**

Nachfolgend werden die wesentlichen Bausteine für einen institutionellen Mechanismus zur Schuldenbegrenzung und die Gründe für die gewählte Ausprägung dargestellt. Die wichtigsten Fragen in diesem Zusammenhang sind gestützt auf Erfahrungen in der Schweiz und im Ausland diejenigen nach:

- der richtigen Steuerungsgrösse
- der Art des Mechanismus
- der Berücksichtigung der Konjunktur
- der Rolle der Investitionen.

### **1.6.1 Welche Steuerungsgrösse?**

Nach Artikel 126 der Bundesverfassung ist der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen, wobei auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen ist. Man liess sich bei der Formulierung dieses Verfassungsartikels von der Auffassung leiten, dass Überschüsse in der Finanzrechnung anzustreben wären, welche für die Tilgung der Schulden hätten verwendet werden müssen. Die Beziehung zwischen dem angestrebten Abbau des Bilanzfehlbetrages und den Ergebnissen der Finanzrechnung ist sehr eng.

Auch das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) weist auf einen engen Zusammenhang zwischen dem Abbau des Bilanzfehlbetrages und der Finanzrechnung hin. Nach Artikel 2 Absatz 2 des FHG trachten Bundesversammlung, Bundesrat und Verwaltung

danach, den Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen und die Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten.

Für die Verwendung der Finanzrechnung als Messgrösse spricht insbesondere, dass sie das zentrale Steuerungsinstrument für den Bundeshaushalt ist. Die Finanzrechnung ist die ideale Grundlage für die politische Prioritätenbildung, weil alle geplanten Aktivitäten in einer Rechnung zusammengefasst werden. Der Finanzierungserfolg ist ausserdem ein sehr guter Frühindikator für die mittelfristige Haushaltsentwicklung. Schliesslich bilden Ausgaben und Einnahmen des Bundes, wie sie in der Finanzrechnung erfasst werden, auch die Grundlage für die Beurteilung der Auswirkungen des Bundeshaushalts auf den Wirtschaftskreislauf.

Grundsätzlich könnte die Defizit- und Schuldenbremse auch bei der Erfolgsrechnung ansetzen. Dies wäre vor allem dann angezeigt, wenn die Investitionen des Bundes jährlich grossen Schwankungen unterliegen würden, wie dies zum Teil bei den Kantonen und vor allem bei den Gemeinden der Fall ist. Die Investitionsausgaben des Bundes verlaufen jedoch sehr gleichmässig. Aus diesem Grund, aber auch wegen des Charakters eines Transferhaushalts, verzichtet die Bundesrechnung auf eine Unterteilung in eine laufende und eine Investitionsrechnung gemäss kantonalem Rechnungsmodell. Investitions- und Konsumausgaben können jedoch auf einer statistischen Basis klar auseinandergehalten werden.

Gegen eine Ausrichtung der Schuldenbremse an der Erfolgsrechnung sprechen weitere Gründe. So schafft das zeitliche Hinausschieben der Deckung von Investitionsausgaben zusätzliche Sachzwänge, welche den finanzpolitischen Handlungsspielraum in der Zukunft weiter einschränken können, weil der gebundene Aufwand weiter erhöht wird. Durch die Aktivierung und nachträgliche Abschreibungen der Investitionen wird die Deckung der Investitionsausgaben so weit hinausgeschoben, dass sie ihren vollen Niederschlag in der Erfolgsrechnung meist erst ausserhalb der Planungsperiode findet.

Beim Konzept der Finanzrechnung als Steuerungsgrösse stellt sich auch die entscheidende Frage, ob sich eine Regel auf den Finanzrechnungssaldo oder die Ausgaben orientieren soll. Für die letztere Variante spricht insbesondere, dass die Ausgaben trotz der verschiedenen Ausgabenbindungen einfacher zu steuern sind als die Einnahmen. Die Ausgaben werden vom Bundesrat im Voranschlag beantragt und von den eidgenössischen Räten bewilligt. Sie sind also von der Politik grundsätzlich steuerbar – dies gilt mindestens mittel- bis langfristig.<sup>10</sup> Die Einnahmen dagegen werden im Wesentlichen vom Volk bestimmt (Verankerung von Höchstsätzen und weiteren zentralen Bestimmungen in der Verfassung). Zudem sind sie bei gegebenen Steuersätzen im Wesentlichen vom Bruttoinlandprodukt und dessen Wachstum abhängig und müssen geschätzt werden. Sie unterliegen deshalb zyklischen Schwankungen.

Die bereits durchgeführte Vernehmlassung zur Schuldenbremse beinhaltete je eine Saldo- und Ausgabenregel. In der Vernehmlassung wurde mehrheitlich der Ausgabenregel der Vorzug gegeben (vgl. hierzu Ziff. 1.7). Nicht zuletzt auch aus diesem Grunde unterbreitet der Bundesrat mit dieser Vorlage eine Ausgaben- und keine Saldoregel.

<sup>10</sup> Die Ausgaben sind im Rahmen der jährlichen Budgetierung wegen der gesetzlichen und vertraglichen Ausgabenbindungen nur beschränkt steuerbar.

## 1.6.2

### Einfacher oder komplexer Mechanismus?

Soll ein ergebnisorientierter Mechanismus eingeführt werden, muss eine explizite Regel gewählt werden, die das Soll-Ergebnis vorgibt. Grundsätzlich lassen sich dabei zwei Arten von Mechanismen unterscheiden: Einfache Konzepte, die lediglich eine Aussage über die Zielgrösse machen und komplexere Konzepte, die das Soll-Ergebnis der Zielgrösse in Abhängigkeit von anderen Variablen (insbesondere des Bruttoinlandprodukts als Messgrösse für die Konjunktur) festlegen.

Die einfachste Regel, um ein Defizit zu begrenzen, ist gar keines zuzulassen, also jedes Jahr einen Budgetausgleich zu verlangen. Die USA haben erfolglos versucht, eine derartige Regelung mit einer Ausnahmeklausel einzuführen (vgl. Ziff. 1.5.3). Der Einfachheit und Klarheit einer solchen Regel stehen aber schwerwiegende Nachteile gegenüber. Eine optimale Budgetpolitik gleicht temporäre Einnahmen- und Ausgabenschwankungen aus. Der jährliche Budgetausgleich verhindert dies, weil er entweder zu starken Schwankungen in den Ausgaben führt oder aber Anpassungen der Steuersätze verlangt. Beide Massnahmen führen im Vergleich zu einer Verstetigung der Fiskalpolitik zu volkswirtschaftlichen Mehrkosten. Ausserdem ist keine Rücksichtnahme auf die Konjunktur möglich, Konjunkturausschläge werden im Gegenteil sogar verstärkt. Dies widerspricht dem konjunkturpolitischen Auftrag von Artikel 100 der Bundesverfassung. Zu guter Letzt würden längerfristige Ausgabenprogramme erschwert werden, was entweder zu einem Verzicht oder einer Ausgliederung aus dem allgemeinen Haushalt oder einer Finanzierung zu Lasten der übrigen Aufgabengebiete führen müsste. Aus all diesen Gründen ist der jährliche Budgetausgleich kein gangbarer Mechanismus zur Begrenzung der Defizitwirtschaft.

Eine weitere einfache Möglichkeit zur Begrenzung des Defizits beziehungsweise der Verschuldung besteht in der Bestimmung von Obergrenzen. Dies ist denn auch eine in ausländischen Bestimmungen mit ähnlichen Zielen häufig verwendete Methode. Am bekanntesten sind sicherlich die *Maastricht-Kriterien*, die für die Länder der EU eine Defizitobergrenze von 3,0 Prozent des BIP und für die Verschuldung von 60 Prozent des BIP festlegen. Aber auch in den USA wurde im Rahmen des *Gramm-Rudman-Hollings-Act* (1985/1987) eine nominale Obergrenze für die Verschuldung gesetzt. Deutschland setzt keine numerische Grenze fest, sondern lässt eine Verschuldung im Ausmass der Investitionen zu, wobei die Verschuldung trotzdem «massvoll» bleiben soll. Auch die Übergangsbestimmung von Artikel 196 Ziffer 12 zu Artikel 126 der Bundesverfassung (*Haushaltsziel 2001*) stellt eine einseitige Begrenzung des Saldos der Finanzrechnung ab 2001 dar, indem sie den maximalen Ausgabenüberschuss auf zwei Prozent der Einnahmen festsetzt.

Obergrenzen für die Verschuldung weisen einige Nachteile des jährlichen Budgetausgleichs nicht auf. So lassen sie zum Beispiel eine Rücksichtnahme auf die Konjunktur zumindest bis zum Erreichen des Grenzwertes zu. Allerdings ist die eingebaute *Asymmetrie der Regelung* mit einem schwerwiegenden Nachteil verbunden: während in schlechten Zeiten die Defizite begrenzt werden, sind in guten Zeiten keine Überschüsse garantiert. Fehlentwicklungen werden erst spät sanktioniert, da sich in guten Zeiten strukturelle Defizite aufbauen können, die erst in schlechten Zeiten die Obergrenzen erreichen. Die Sanktionen greifen somit erst, wenn die Probleme ohnehin schon beträchtlich sind. Bei der Übergangsbestimmung zu Artikel 126 der Bundesverfassung kommt dazu, dass die Defizitbegrenzung durch die Bindung an die Einnahmen tendenziell prozyklisch ausgestaltet ist. Je kleiner das BIP und

damit auch die Einnahmen ausfallen, desto geringer wird das höchstzulässige Defizit.

Ein erfolgreicher Mechanismus sollte also *nicht nur die Defizite begrenzen, sondern auch definieren, wann Überschüsse zu erzielen sind*. Nur so kann langfristig ein ausgeglichener Haushalt erreicht oder sogar die Verschuldung abgebaut werden. Auf Grund der historischen Analyse kann zudem festgehalten werden, dass dies den zentralen Punkt zur Defizitbekämpfung darstellt: Es muss verhindert werden, dass in Zeiten mit Überschüssen in der Staatsrechnung zu viele neue Verpflichtungen eingegangen werden<sup>11</sup>. Damit wird nämlich ein strukturelles Defizit aufgebaut, das sich erst in der nächsten Rezession im vollen Ausmass in der Staatsrechnung zeigt. Und zu diesem Zeitpunkt kann das strukturelle Defizit nur mit schmerzhaften Sanierungsprogrammen wieder abgebaut werden. Ein solches Verhalten kann nur verhindert werden, wenn nicht nur Grenzwerte für die Verschuldung, sondern auch Vorgaben für Überschüsse aufgestellt werden.

In diesem Sinne stellt ein Beibehalten der Übergangsbestimmung von Artikel 196 Ziffer 12 zu Artikel 126 der Bundesverfassung keine langfristige Lösung dar. Wohl beschränkt sie die maximal zulässigen Defizite, gewährleistet aber zu keinem Zeitpunkt Überschüsse und damit auch keinen langfristigen Haushaltsausgleich. Ausserdem ist die Festlegung der Defizitobergrenze bei zwei Prozent der Einnahmen bei einem Konjunktur einbruch nicht angemessen. So führt allein schon die rückläufige Einnahmenentwicklung in einer Rezession selbst bei gleich bleibenden Ausgaben zu grösseren Defiziten<sup>12</sup>.

### 1.6.3 Berücksichtigung der Konjunktur?

#### 1.6.3.1 Übersicht

Weil die Schuldenbremse nicht nur zu bestimmten Zeiten Defizite zulassen soll, sondern auch bei entsprechender Konjunktur Überschüsse vorschreiben muss, drängt sich eine Bindung an den Konjunkturverlauf auf. Dies gilt umso mehr, als die Finanzpolitik neben Allokations- und Verteilungszielen auch stabilitätspolitische Zielsetzungen hat. *Stabilisierungsziele* beinhalten die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen und die volle Auslastung des volkswirtschaftlichen Produktionspotenzials<sup>13</sup>. Zu diesem Zweck sollte der Staat seine Ausgaben und Einnahmen derart steuern, dass die Ausschläge des Wirtschaftsablaufs gedämpft werden.

Die stabilitäts- beziehungsweise konjunkturpolitische Zielsetzung ist in Artikel 100 der Bundesverfassung verankert. Ihren Niederschlag finden die verfassungsmässigen Leitplanken auch in Artikel 2 Absatz 3 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG). Im FHG wird eine Finanzpolitik verlangt, die den Erfordernissen der Konjunkturpolitik ge-

<sup>11</sup> Dies entspricht auch den Erfahrungen in anderen Ländern: «As other countries have found, surpluses have a magical way of disappearing as soon as the politicians get to know about them» (Economist, 17.7.99, S.13).

<sup>12</sup> Die automatische Stabilisierungswirkung der Einnahmen führt bei einer BIP-Elastizität von ungefähr eins zu einem Defizit (in Prozent der Einnahmen) in der Höhe des negativen Output-Gaps. Ein negativer Output-Gap von 2 Prozent des BIP wurde aber in der Nachkriegszeit mehrmals überschritten.

<sup>13</sup> Hinzu kommt das Ziel der Preisniveaustabilität, das durch die Geldpolitik anzustreben ist.

recht wird. Daraus lässt sich die Forderung ableiten, dass die *Schuldenbremse einer antizyklischen Ausgestaltung des Bundeshaushalts nicht im Weg stehen darf*.

Eine konjunkturgerecht ausgestaltete Defizit- und Schuldenbremse wird in einer Rezession gewisse Ausgabenüberschüsse zulassen. Gleichzeitig muss aber sichergestellt werden, dass diese Defizite in wirtschaftlich guten Zeiten durch Einnahmenüberschüsse kompensiert werden. Aus Rücksicht auf die Konjunkturlage ist deshalb nicht ein jährlicher Budgetausgleich, sondern ein solcher über einen Konjunkturzyklus anzustreben. Mit einer zyklusorientierten Schuldenbremse werden einerseits die bekannten Mängel der diskretionären Finanzpolitik möglichst umgangen, andererseits die Vorteile der stabilisierenden Wirkungen der Finanzpolitik nutzbar gemacht, indem ein stetiger Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung erreicht werden kann.

Es besteht jedoch die Gefahr, dass konjunkturpolitische Argumente als Einfallstor für eine Verwässerung der Schuldenbremse missbraucht werden. Diesen Bestrebungen muss durch eine klare Regelung mit restriktiven Ausnahmeklauseln begegnet werden (vgl. hierzu Ziff. 1.9.5.2).

### **1.6.3.2                    Wie stark soll die Konjunktur berücksichtigt werden?**

Selbst wenn man sich für eine Berücksichtigung der Konjunktur entschieden hat, stellt sich die *Frage nach dem Ausmass*: Soll lediglich im Sinne einer optimalen Budgetpolitik auf den Konjunkturzyklus Rücksicht genommen werden (passive Flexibilität), oder soll darüber hinaus eine aktive Stabilisierungspolitik mit diskretionären, auf die konjunkturelle Entwicklung abgestimmten Änderungen der Einnahmen und Ausgaben betrieben werden (aktive Flexibilität)?

Bei der aktiven Stabilisierungspolitik soll die Wirtschaft in der Rezession zusätzlich zu den automatischen Stabilisatoren mit finanzpolitischen Massnahmen stimuliert werden, zum Beispiel in Form von Impulsprogrammen. In der Hochkonjunktur müsste aktiv gebremst werden. Verglichen mit den automatischen Stabilisatoren fallen deshalb in der *Rezession* höhere Defizite an, und in der Boomphase müssten entsprechend höhere Überschüsse erzielt werden.

Die Durchführbarkeit einer aktiven Stabilisierungspolitik stösst jedoch auf theoretische Schwierigkeiten. Eine kleine Volkswirtschaft mit flexiblen Wechselkursen unterliegt sehr stark internationalen Einflüssen. Im Extremfall, wie er im Mundell-Fleming-Modell<sup>14</sup> umschrieben wird, kann die Finanzpolitik gar keine konjunkturelle (stabilisierende) Wirkung entfalten. Während eine fiskalpolitische Expansion in einer geschlossenen Volkswirtschaft den Zinssatz und das Einkommen erhöht, lässt diese in einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit flexiblen Wechselkursen das Einkommen unverändert. Der Grund für diesen Unterschied besteht darin, dass in einer offenen Volkswirtschaft der durch die expansive Fiskalpolitik bedingte Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis eine Verminderung der Nettoauslandinvestitionen (d.h. Nettokapitalimporte) und eine Aufwertung der inländischen Währung hervorruft. Diese Aufwertung führt ihrerseits zu einem Rückgang des Nettoexports, der die expansive Wirkung auf die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen gerade aufhebt. Neben diesen theoretischen Einwänden bestehen auch praktische

<sup>14</sup> Vgl. hierzu Mankiw, Gregory N., Makroökonomik, 1996, Kapitel 13.

Probleme bei der Umsetzung. Namentlich die direkten Volksrechte und der föderalistische Staatsaufbau stehen einer aktiven Konjunkturpolitik im Wege.

Die Geschichte hat gezeigt, dass weder die Wissenschaft noch die Politik in der Lage sind, die notwendigen Voraussetzungen für einen Erfolg der aktiven Stabilisierungspolitik zu schaffen. Angesichts der in der Vergangenheit gezeigten Mängel einer solchen Politik empfiehlt sich deshalb eine Beschränkung auf eine passive Stabilisierungspolitik im Sinne des Wirkenlassens der automatischen Stabilisatoren. Sie werden so genannt, weil sie ihre stabilisierende Wirkung automatisch und ohne wirtschaftspolitisches Zutun entfalten. Die wichtigsten Beispiele für solche automatische Anpassungen finden sich bei den Fiskaleinnahmen und den Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung.

Der Vorteil der automatischen Stabilisatoren ist, dass diese grundsätzlich unumstritten sind und auch von Nicht-Keynesianern befürwortet werden. Die neoklassische Theorie verneint bekanntlich die Möglichkeit einer Stabilisierung durch diskretionäre Massnahmen der Finanzpolitik. Sie unterstellt in ihrem Theoriegebäude, dass es keine lang anhaltenden Marktungleichgewichte gibt, sodass die Notwendigkeit zu korrigierenden staatlichen Eingriffen entfällt. Umgekehrt werden temporäre Defizite und Überschüsse im Gefolge von konjunkturellen Schwankungen gutgeheissen. Budgetdefizite und –überschüsse dienen in einem solchen Umfeld als Puffer.

Die nötige Flexibilität für schwerwiegende und unvorgesehene Ereignisse, welche die Wirtschaftsentwicklung massgeblich beeinträchtigen, muss – trotz der vorgebrachten Bedenken gegenüber einer aktiven Stabilisierungspolitik – vorhanden sein. Der Bundesrat trägt diesem Aspekt durch eine zweckmässige Ausgestaltung einer Ausnahmeregelung Rechnung (vgl. hierzu Ziff. 1.9.5.2).

#### **1.6.4 Wie sollen Investitionen behandelt werden?**

In der Vernehmlassung zur Schuldenbremse Mitte der Neunzigerjahre gehörte die Behandlung der Investitionsausgaben zu den umstrittensten Punkten. Eine starke Minderheit sprach sich zum Teil vehement dafür aus, dass zukunftsgerichtete Investitionsausgaben kreditfinanziert werden dürfen. Mithin hätte sich die Schuldenbremse auf die laufenden Ausgaben des Bundes zu beschränken. Ausserdem gelte es dem Trend entgegenzutreten, dass es politisch leichter sei, bei Sparübungen Investitionsvorhaben zu verschieben oder zu redimensionieren als Konsumausgaben zu kürzen. Diese beiden Fragen sollten getrennt behandelt werden, da es sich um sachlich verschiedene Aspekte handelt.

##### **1.6.4.1 Keine Kreditfinanzierung von Investitionen**

Verschiedene Modelle zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung behandeln die Investitionsausgaben anders als die laufenden Ausgaben. In Grossbritannien dürfen nach der sogenannten «Golden-rule»-Investitionen durch Verschuldung finanziert werden, welche aber massvoll zu sein hat. In *Deutschland* werden die Investitionsausgaben ebenfalls gesondert behandelt. Artikel 115 des deutschen Grundgesetzes hält fest, dass die Nettokreditaufnahme die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten darf. Auch in entsprechenden *kantonalen*

*Regelungen* wird eine Verschuldung für Investitionen zugelassen. Aus verschiedenen Überlegungen wird bei der nachfolgend vorgeschlagenen Schuldenbremse jedoch von einer Sonderbehandlung der Investitionsausgaben Abstand genommen. Dabei sind vor allem die folgenden Erwägungen massgebend.

Aus *betriebswirtschaftlicher Sicht* (Prinzip der Substanzerhaltung) ist die Kreditfinanzierung von Ausgaben grundsätzlich soweit zulässig, als ihr der entsprechende Sachwert als Aktivum gegenübergestellt werden kann. Die Rentabilität von privatwirtschaftlichen Investitionen kann grundsätzlich nachgewiesen werden. Nach *volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten* haben Ausgaben für Sachgüter und Forschung sowie Bildung investiven Charakter, wenn sie zur Produktion von anderen Gütern oder Dienstleistungen verwendet werden und damit die Produktivität der gesamten Volkswirtschaft erhöhen. Öffentliche Investitionen generieren in den meisten Fällen nur indirekt höhere Steuererträge mittels ihrer Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Eine massvolle Verschuldung für solche Investitionen wäre, soweit sie sich mit einer stabilitätsgerechten Geld- und Konjunkturpolitik vereinbaren lässt, aus wachstumspolitischer Sicht grundsätzlich zulässig. Dies gilt jedoch nur, wenn der volkswirtschaftliche Nutzen der öffentlichen Investitionen grösser ist als derjenige der privaten Investitionen. Der Nutzen staatlicher Investitionsausgaben fällt jedoch nur in Ausnahmefällen in Form eines direkten Ertrags im Sinne eines «return on investment» an. Für eine Fremdfinanzierung der Investitionsausgaben wird oft auch das «*Pay-as-you-use-Prinzip*» angeführt. Gemäss diesem Prinzip sollen die Investitionskosten gerecht auf die Generationen verteilt werden. Dies würde eine Kostenanlastung gemäss dem der jeweiligen Generation zukommenden Nutzen bedeuten. Dieser Grundsatz bezieht sich allerdings nur auf einmalige Investitionen oder Investitionsspitzen, nicht aber auf regelmässige Investitionsflüsse. Daraus folgt, dass die Finanzierung der in der Praxis sehr stabilen Investitionstätigkeit des Bundes auch aus dieser Sicht keine Verschuldung bedingt oder rechtfertigt (vgl. auch Kasten 1).

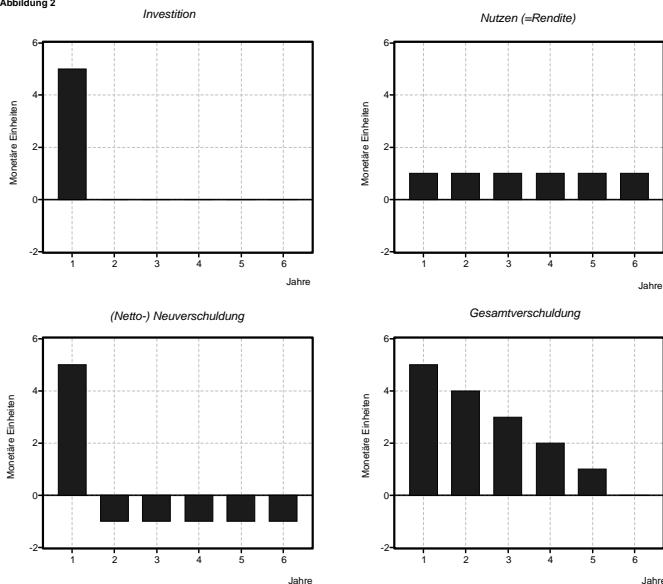


## Kasten 1: Einmalige Investition versus stetiger Fluss an Investitionen

Das Argument, dass Verschuldung für Investitionen zulässig ist, geht auf die Betriebswirtschaftslehre zurück. Ein einmaliges Investitionsprojekt wird mit Krediten finanziert und durch die später anfallenden Erträge werden die Schulden nach und nach abgebaut (siehe Abb. 2). Wenn es sich um ein rentables Projekt handelt, wird es sich im Verlauf der Zeit amortisieren, d.h. am Schluss ist der Schuldenstand höchstens Null (oder es resultiert ein Gewinn).

Nun fallen beim Staat in der Regel keine monetären Erträge als Folge von Investitionen an. Man kann aber das Argument insofern übertragen, als die Finanzierung durch Steuern zum gleichen Zeitpunkt und in derselben Höhe erfolgen soll, wie auch der Nutzen des Projekts anfällt («pay as you use»).

Abbildung 2

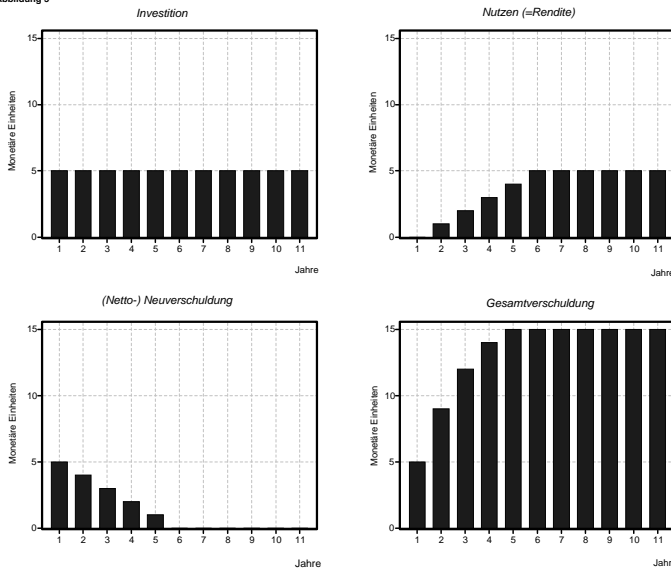


Diese Argumentation gilt aber nur für ein einmaliges Projekt. Betrachtet man einen konstanten Fluss an Investitionsprojekten (in der gleichen Höhe), so lassen sich im Fall eines Unternehmens mit der Zeit die neuen Investitionen mit Erträgen aus vergangenen Investitionen finanzieren<sup>15</sup> (siehe Abb. 3). Die Neuverschuldung geht zurück und die Gesamtverschuldung stabilisiert sich<sup>16</sup>. Übertragen auf den Staat heisst das, dass (bei einem konstanten Fluss an Investitionen gleicher Höhe) der Nutzen, den die heutige Generation aus ver

- <sup>15</sup> Eine Kreditfinanzierung wäre nur für den Teil der Neuinvestitionen gerechtfertigt, der die Abschreibungen auf den vergangenen Investitionen übersteigt (Investitionsspitze).
- <sup>16</sup> Anders ausgedrückt: der Kapitalstock bleibt konstant, da sich Abschreibungen und Neuinvestitionen die Waage halten.

gangenen Investitionen zieht, genau die Kosten der neuen Investitionen aufwiegt. Somit sollten nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern auch die Investitionen mit Steuermitteln finanziert werden.

Abbildung 3



Gegen eine Sonderbehandlung der Investitionsausgaben sprechen aber auch praktische Gründe. Der Bundeshaushalt ist schwergewichtig ein Transferhaushalt. Ein grosser Teil der Investitionsausgaben des Bundes, welche sich in der Vergangenheit sehr stabil entwickelt haben, fällt in Form von Beiträgen des Bundes an Investitionen Dritter an. Zudem muss berücksichtigt werden, dass der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes mit rund 11 Prozent ohnehin verhältnismässig gering ist. Der Unterscheidung in laufende Ausgaben und Investitionsausgaben kommt aber für den Bundeshaushalt aus einem anderen Grunde nur eine sehr begrenzte Aussagekraft zu. Die Unterteilung erfolgt nämlich in erster Linie nach einem volkswirtschaftlichen Investitionsbegriff, wobei zu beachten ist, dass eine eindeutige Abgrenzung in der Praxis nicht möglich ist und somit immer ein gewisser Interpretationsspielraum verbleibt. Gegen die Zulässigkeit der Fremdfinanzierung von Investitionsausgaben auf Bundesebene spricht jedoch in erster Linie die *politische Prioritätenbildung*, welche sich im Rahmen der Budgetentscheide unverfälscht herausbilden und welche nicht durch irgendwelche Sonderbehandlungen verzerrt werden sollte. Aus dieser Sicht können etwa laufende Ausgaben für Forschung und Ausbildung ebenso wichtig oder noch wichtiger sein als etwa Investitionen im Strassenbereich. Für die Prioritätenbildung auf Bundesebene ist also eine differenzierte Beurteilung der Ausgaben im Lichte der politischen Zielsetzungen wertvoller als die wenig aussagekräftige Unterscheidung in laufende und investive Ausgaben.

Nicht vergleichbar sind Privatwirtschaft und öffentliche Haushalte auch hinsichtlich der Finanzierungsmechanismen. In der Privatwirtschaft ist die Aktivierung und nachträgliche Abschreibung nach Massgabe des Wertverzehr systemnotwendig, weil die Kapitalkosten periodengerecht auf die Produkte verteilt werden müssen. Erfolgreiche Investitionen refinanzieren sich direkt durch Verkaufserlöse. Über die Richtigkeit des unternehmerischen Handelns entscheidet der Markterfolg. Bei den öffentlichen Investitionsausgaben liefert der Markt nicht die relevanten Erfolgskennzahlen. Namentlich beim Bund besteht zwischen Investitionstätigkeit und Einnahmenentwicklung nur ein sehr loser Zusammenhang. Staatliche Investitionen bringen zwar oft einen volkswirtschaftlichen Nutzen. Den Investitionen direkt zuteilbare Mehreinnahmen werden hingegen kaum realisiert. Zudem können viele Investitionsobjekte auch nicht frei veräussert werden, da sie für die staatliche Aufgabenerfüllung gebunden sind und Verwaltungsvermögen darstellen. Damit sind aber beim öffentlichen Haushalt die Voraussetzungen für eine rechnungsmässige Sonderbehandlung der Investitionen im privatwirtschaftlichen Sinne nicht gegeben.

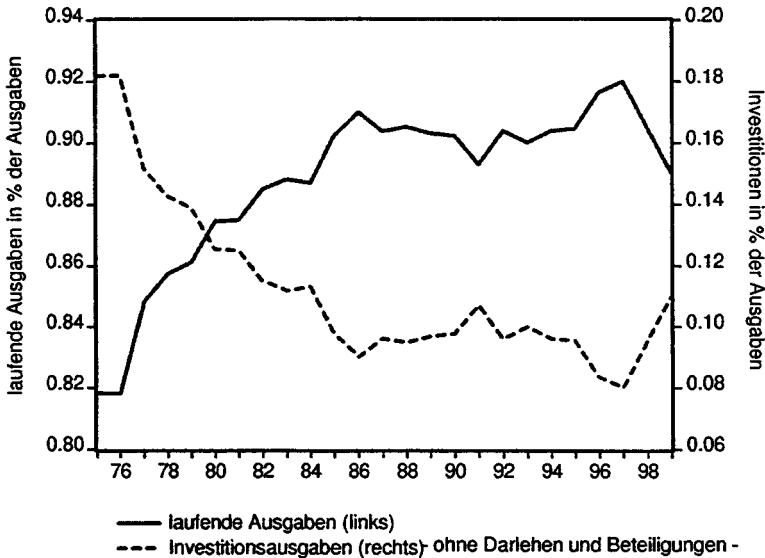
Schliesslich sprechen auch *polit-ökonomische Überlegungen* dagegen, den Investitionsausgaben einen Sonderstatus zukommen zu lassen. Eine Sonderbehandlung würde den Spardruck von den Investitionsausgaben abwenden. Ein volkswirtschaftlich übermässiges und ineffizientes Wachstum der Investitionsausgaben könnte dann nicht ausgeschlossen werden.

Wenn Bundesrat und Parlament bestimmte Investitionen in die Infrastruktur als prioritär betrachten, so kann deren *Finanzierung auch im Rahmen der Schuldenbremse sichergestellt* werden. Die politische Prioritätensetzung wird durch die Schuldenbremse nicht tangiert. Bei einer Sonderbehandlung der Investitionen wäre dies jedoch gerade der Fall. Mit Hilfe von Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen kann die Finanzierung grosser Projekte nach wie vor auf eine langfristig tragbare und kalkulierbare Basis gestellt werden. Die Planbarkeit von Grossprojekten wird durch die Schuldenbremse also nicht eingeschränkt.

#### **1.6.4.2 Vermeidung von übermässigem Spardruck auf die Investitionen**

Wie bereits unter Ziffer 1.6.4.1 dargelegt wurde, gibt es keine sachliche Begründung für die Schuldenfinanzierung von Investitionen des Bundes. Deshalb sollte den Investitionsausgaben im Rahmen einer Schuldenbremse keine Sonderbehandlung gewährt werden. Dennoch stellt sich die Frage nach den Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Investitionen. Insbesondere ist zu überprüfen, ob der Einbezug der Investitionsausgaben in die Schuldenbremse negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit in der Schweiz haben könnte.

**Abbildung 4** Anteil der Investitionen (ohne Darlehen und Beteiligungen) und der laufenden Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes



Im Folgenden sollen deshalb Überlegungen zur Entwicklung der Investitionsausgaben anhand von zwei Kennziffern angestellt werden. Dabei steht die Frage im Zentrum, ob sich über einen längeren Zeitraum ein besonderer Spardruck auf die Investitionsausgaben erkennen lässt. Darüber hinaus sollen auch die Sanierungsmassnahmen 1992, 1993 und 1994 sowie das Stabilisierungsprogramm 1998 auf ihre Wirkungen in Bezug auf die Investitionsausgaben des Bundes analysiert werden.

Abbildung 4 zeigt die langfristige Entwicklung der Anteile der Investitionsausgaben<sup>17</sup> und der laufenden Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes zwischen 1975 und 1999. Es kann festgestellt werden, dass die *Investitionen des Bundes zwischen 1975 und 1985 an Gewicht im Bundeshaushalt verloren*. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass die laufenden Ausgaben in diesem Zeitraum um durchschnittlich rund sieben Prozent pro Jahr zulegten, während die Investitionsausgaben gleichzeitig leicht rückläufig waren. Dieser Effekt war vor allem auf die sinkenden Investitionsbeiträge an die Kantone zurückzuführen. *Zwischen 1985 und 1999* dagegen kann festgehalten werden, dass sich die *Anteile der Investitionsausgaben und der Konsumausgaben am Gesamthaushalt kaum verschoben* haben. In den letzten zehn Jahren ist also keine spürbare Benachteiligung der Entwicklung der Investitionsausgaben festzustellen.

<sup>17</sup> Die Investitionsausgaben in der Abbildung 4 enthalten die Ausgaben für die Darlehen des Bundes an die Arbeitslosenversicherung nicht. Diese Ausgabenkategorie unterliegt bekanntlich konjunkturellen Schwankungen, welche das Gesamtbild von Jahr zu Jahr stark verzerren können.

Abbildung 5

Anteil der Investitionen (ohne Darlehen und Beteiligungen) am Bruttoinlandprodukt

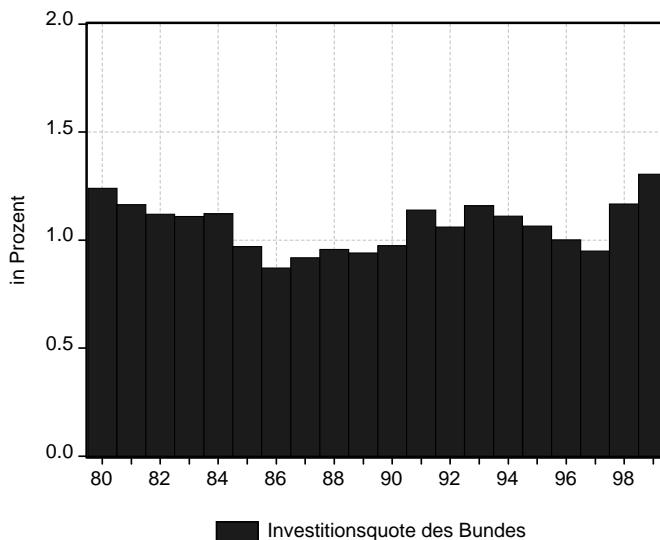


Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Investitionsausgaben des Bundes ohne Darlehen und Beteiligungen im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt. Insgesamt kann auch hier festgehalten werden, dass *die Investitionsquote zwischen 1980 und 1999* keine grösseren Schwankungen aufwies. Sie hat sich in den letzten zwanzig Jahren zwischen rund 0,9 und 1,2 Prozent des Bruttoinlandprodukts bewegt, was auf eine hohe *Stabilität* trotz verschiedener Sparmassnahmen hindeutet.

Um den Einfluss von Sparpaketen auf die Entwicklung der Investitionsausgaben im Einzelnen besser abschätzen zu können, sollen verschiedene Sparmassnahmen in der Vergangenheit unter diesem Aspekt beurteilt werden. Eine grobe Analyse der Wirkungen der Sanierungsmassnahmen 1992, 1993 und 1994 sowie des Stabilisierungsprogramms 1998 zeigt denn auch, dass die Investitionsausgaben tendenziell überdurchschnittlich stark von diesen Ausgabenkürzungen betroffen waren (vgl. Tab. 1). Diese Tatsache erklärt wohl teilweise den Rückgang der relativen Bedeutung der Investitionsausgaben im Bundshaushalt und in der Gesamtwirtschaft in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre. Die überdurchschnittlichen Kürzungen im Bereich der Investitionsausgaben sind Folge davon, dass die Investitionen gesamthaft gesehen einen geringeren Grad an Ausgabenbindungen aufweisen als die Konsumausgaben. Es muss beispielsweise berücksichtigt werden, dass ein beachtlicher Teil der Konsumausgaben des Bundes gar nicht steuer- und kürzbar ist, nämlich die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen und die Passivzinsen. Diese belaufen sich immerhin auf rund 18 Prozent der Gesamtausgaben. Kürzungen bei den Investitionsausgaben können in aller Regel auch rascher umgesetzt werden als Korrekturen von gebundenen laufenden Ausgaben im Transferbereich. Es muss auch berücksichtigt werden, dass der starke Anstieg der Ausgaben der sozialen Wohlfahrt und anderer Aufga-

bengebiete, welche vorwiegend dem Konsumbereich zuzuordnen sind, ebenfalls für diese Entwicklung verantwortlich war.

### **Aufteilung der Sanierungsmassnahmen 1992, 1993 und 1994 sowie des Stabilisierungsprogramms 1998 auf den Konsum- und Investitionsbereich<sup>8</sup>**

*Tabelle 1*

Massnahmenpaket	Anteil Kürzungen bei Konsumausgaben	Anteil Kürzungen bei Investitionsausgaben	Anteil Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben <sup>19</sup>
Sanierungsmassnahmen 1992	≈3/4	≈1/4	11,0%
Sanierungsmassnahmen 1993	≈2/3	≈1/3	16,3%
Sanierungsmassnahmen 1994	≈3/4	≈1/4	13,3%
Stabilisierungsprogramm 1998	≈3/4	≈1/4	12,7%

Auch wenn notwendige Ausgabenkürzungen auf Grund der Erfahrungen tendenziell stärker bei den Investitionsausgaben als bei den Konsumausgaben ausfallen können, so bedeutet dies keineswegs, dass der Anteil der Investitionsausgaben am Bundeshaushalt oder am Bruttoinlandprodukt längerfristig in einem stark spürbaren Ausmass abnehmen muss. Zudem hat der Bundesrat im Zusammenhang mit dem Finanzleitbild bekräftigt, dass Investitionen in Human- und Realkapital im Rahmen von Sparprogrammen nicht stärker gekürzt werden sollen als die übrigen Ausgaben.

## **1.7 Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse**

Am 18. Oktober 1995 ermächtigte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement, den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen zwei Varianten einer Schuldenbremse zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 29. Februar 1996. Von den *68 eingeladenen Adressaten* gingen *48 Stellungnahmen* ein; drei weitere Organisationen liessen sich ohne Einladung vernehmen.

Ein grosser Teil der Stellungnahmen war grundsätzlicher Natur. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den unterbreiteten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen fand nur in wenigen Fällen statt.

Gegenstand der Vernehmlassung bildeten *zwei Varianten* zur Begrenzung der Neuverschuldung: eine *Saldoregel*, welche das Ergebnis der Finanzrechnung an das Wirtschaftswachstum koppelt, und eine *Ausgabenregel*, welche die zulässigen Ausgaben an die Wirtschaftsentwicklung bindet. Die beiden Varianten unterschieden sich nicht nur in Bezug auf ihre Zielgrösse – Saldo der Finanzrechnung beziehungsweise Ausgabenwachstum –, sondern auch bezüglich ihrer Zielhierarchie. Bei

<sup>18</sup> Bei den hier ausgewiesenen Anteilen handelt es sich um grobe Schätzungen der Zuteilung der vom Bundesrat in eigener Kompetenz realisierten Entlastungen und der von den eidgenössischen Räten beschlossenen Ausgabenkürzungen im Rahmen der erwähnten Sparpakete.

<sup>19</sup> Die genannten Anteile gemäss Tabelle beziehen sich auf die Rechnungsjahre 1992, 1993 und 1994 sowie 1998, also jeweils auf Jahre, welche von den neuen Sparmassnahmen nicht beeinflusst wurden. Die Schwankungen sind vorwiegend auf die Darlehen an die Arbeitslosenversicherung zurückzuführen.

der Saldoregel wurde der *Stabilisierung der Verschuldung* oberste Priorität zugeordnet. Die Zielerreichung sollte allerdings auf die konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse gebührend Rücksicht nehmen. Die Begrenzung der Staatsquote wurde nur indirekt angestrebt. Bei der Ausgabenregel hingegen wurden konjunkturpolitische Aspekte des Haushalts und die *Begrenzung der Staatsquote* gleich stark gewichtet wie die Stabilisierung der Verschuldung. Das Ziel der Verschuldungsbegrenzung wurde deshalb bei der Ausgabenregel nicht gleich intensiv angestrebt wie bei der Saldoregel.

*Die Vernehmlasser begrüßten grundsätzlich institutionelle Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung*, die nach einem Abbau der strukturellen Defizite dafür sorgen sollen, dass der Bundeshaushalt im Gleichgewicht bleibt. Verschiedentlich wurde – in Übereinstimmung mit der bundesrätlichen Ansicht – darauf hingewiesen, dass der Abbau des strukturellen Defizits Priorität geniesse. Nur eine kleine Minderheit der Vernehmlasser war der Meinung, die Verschuldungssituation des Bundes dürfe nicht dramatisiert werden.

Vor allem von kantonaler Seite wurde gefordert, die Schuldenbremse sei *in ein finanzpolitisches Gesamtkonzept zu betten*. Diese Forderung kann aus heutiger Sicht als erfüllt betrachtet werden. Die Schuldenbremse soll das Haushaltsziel 2001 ablösen und sicherstellen, dass die Bundesfinanzen im Gleichgewicht bleiben. Sie bildet auch Bestandteil des finanzpolitischen Leitbildes.

Das mit der Schuldenbremse anvisierte Ziel, *ein weiteres Ansteigen der Verschuldung zu verhindern*, indem sich Defizite und Einnahmenüberschüsse in einem Konjunkturzyklus kompensieren, wurde von einer *Mehrheit der Vernehmlasser begrüßt*. Eine starke Minderheit vertrat die Auffassung, eine nominale Verschuldungsbegrenzung schiesse über das Ziel hinaus und könne zu unerwünschten volkswirtschaftlichen Effekten führen. Deshalb wäre eine weniger weitgehende Zielsetzung wie etwa eine Stabilisierung der Verschuldungsquote angebracht. Nach Ansicht einer kleinen Minderheit müsste hingegen sogar ein Abbau der Nominalverschuldung ins Auge gefasst werden.

Die Stabilisierung der absoluten Verschuldung war für verschiedene Vernehmlasser nicht das drängendste finanzpolitische Problem. Vielmehr sei prioritär eine *Reduktion und Stabilisierung der Staatsquote* anzustreben. Zumindest müssten gemäss dieser Meinung, die von einer starken Minderheit vertreten wird, das Ziel eines in Grenzen gehaltenen Ausgabenwachstums und die Verschuldungsbegrenzung parallel verfolgt werden. Eine kleine Minderheit warnte hingegen davor, der Staatsquote zu grosse Bedeutung zukommen zu lassen.

Einzelne Vernehmlasser bezweifelten die Vorstellung eines um einen Trend herum schwankenden BIP, wie sie der Schuldenbremse zu Grunde liegt. Wünschenswert sei deshalb nicht eine Ausrichtung der Schuldenbremse am BIP oder seiner Veränderungsrate, *sondern am gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad der Produktionsfaktoren*. Auch die Finanzrechnung als Anknüpfungspunkt für die Zielfestlegung bei der Schuldenbremse war nicht unumstritten. In Kenntnis der neuen Rechnungsdarstellung wurde allerdings bloss vereinzelt gefordert, die Schuldenbremse habe sich an der *Erfolgsrechnung* zu orientieren.

Einigkeit bestand bei den Vernehmlassern bezüglich der Ansicht, dass die Schuldenbremse neben der Begrenzung der Verschuldung insbesondere auch *konjunkturpolitischen Aspekten zu genügen* habe. Allerdings wiesen die einzelnen Stellungnahmen grosse Unterschiede hinsichtlich der Umsetzung dieses Grundsatzes auf.

Für die einen waren die konjunkturellen Aspekte zweitrangiger Natur, für die anderen beschränkte sich der konjunkturelle Aspekt klar auf das Spielenlassen der automatischen Stabilisatoren. Andere Vernehmlasser betonten hingegen die grosse Bedeutung der Konjunkturpolitik und gewichteten diese zumindest gleich stark wie das Ziel der Verschuldungsbegrenzung.

Zu den umstrittensten Punkten der Vernehmlassungsvorlage gehörte die Behandlung der Investitionsausgaben. Die unterbreitete Schuldenbremse verzichtete auf eine Sonderbehandlung der Investitionsausgaben. Eine starke Minderheit sprach sich zum Teil vehement dafür aus, dass *zukunftsgerichtete Investitionsausgaben verschuldungsfinanziert werden dürfen*. Mithin habe sich die Schuldenbremse auf die laufenden Ausgaben des Bundes zu beschränken. Investitionsausgaben seien nicht nur aus volkswirtschaftlicher Sicht gegenüber den Konsumausgaben des Staates präferierter zu behandeln. Auch gelte es dem Trend entgegenzutreten, dass es politisch leichter sei, bei Sparprogrammen Investitionsvorhaben zu verschieben oder zu reduzieren als Konsumausgaben zu kürzen.

Die in der Vernehmlassung unterbreiteten zwei Varianten einer Schuldenbremse ermächtigten den Bundesrat, Finanzhilfen und Abgeltungen um bis zu 30 Prozent zu kürzen sowie Kürzungen im Eigenbereich vorzunehmen, wenn die Zielgrösse verletzt wird. Viele Kantone hielten in ihren Stellungnahmen fest, dass diese Regelung nur akzeptiert werden könne, wenn *zwischen Transfer- und Eigenbereich Opfersymmetrie* herrsche und der Bund mit den Kürzungen im Transferbereich gleichzeitig seinen Einfluss, seine Vorschriften und seine Auflagen gegenüber den Empfängern reduziere. Es könne nicht angehen, dass die Verhaltens- und Leistungspflichten der Beitragsempfänger aufrechterhalten würden, während die Finanzierung spürbare Abstriche erleide. Eine kleine Minderheit der Vernehmlasser forderte des Weiteren, dass die *Leistungen des Bundes an die Sozialversicherungen von Kürzungen im Rahmen der Kompensationsregel auszunehmen* seien. Praktisch dieselbe Minderheit vertrat auch die Ansicht, dass die Kompensationsregelungen zu einseitig bei den Ausgaben ansetzen würden. Die Kompensation von Zielverfehlungen habe zumindest teilweise über Mehreinnahmen zu erfolgen. Einzelnen Vernehmlassern war die Bestimmung, wonach bei den Kürzungen auf die berechtigten Interessen der Empfänger Rücksicht zu nehmen sei, zu weit gefasst. Dadurch werde Ausnahmen Tür und Tor geöffnet. Schliesslich wurde vereinzelt gefordert, dass die Massnahmen zur Kompensation von Zielverfehlungen rascher eingeleitet werden müssten.

Stark umstritten war auch die im Rahmen der Kompensationsmassnahmen vorgesehene Kompetenzdelegation an den Bundesrat. *Eine Mehrheit der Vernehmlasser war der Ansicht, das Parlament müsse aus staatspolitischen Überlegungen besser in die Kompensationsmassnahmen eingebunden werden*. Hingegen vertrat eine starke Minderheit die Auffassung, eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat sei unumgänglich, wenn eine wirkungsvolle Begrenzung der Verschuldung angestrebt werde.

Die zwei unterbreiteten Varianten einer Schuldenbremse, also die Saldo- sowie die Ausgabenregel, wurden von praktisch allen Vernehmlassern als *verbesserungsbefähigt* eingestuft. Dies zeigte sich darin, dass Wirksamkeit und Praktikabilität der beiden Varianten einer Schuldenbremse in vielen Stellungnahmen in Frage gestellt wurde.

*Eine Mehrheit der Vernehmlasser sprach sich für eine Schuldenbremse vom Typ der Ausgabenregel aus*, also für eine indirekte Begrenzung der Verschuldung durch eine kontrollierte Ausgabenentwicklung. Die Ausgabenregel stiess vor allem deshalb auf



breitere Unterstützung, weil sie einen direkten Bezug zum Ausgabenwachstum herstellte. Da übermässiges Ausgabenwachstum für die desolate Lage der Bundesfinanzen verantwortlich sei, müsse eine Regel zur Verschuldungsbegrenzung dafür sorgen, dass das Ausgabenwachstum inskünftig in Grenzen gehalten werde. Damit könne auch sichergestellt werden, dass die *Staatsquote unter Kontrolle* gehalten werde. Als Nachteil der Ausgabenregel wurde insbesondere der konjunkturbedingte Spielraum für Mehrausgaben ins Feld geführt. Dadurch leide die Wirksamkeit der Ausgabenregel nicht nur in Bezug auf die Verschuldungsbegrenzung, sondern auch in Bezug auf die Staatsquotenbegrenzung.

*Eine Minderheit präferierte hingegen die Saldoregel*, also eine direkte Begrenzung der Verschuldung unter Berücksichtigung der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung. Zwar wurde der Saldoregel von vielen Vernehmlassern zugestanden, dass sie das Ziel einer nominalen Verschuldungsbegrenzung besser garantieren könne als die Ausgabenregel. Diesem Vorteil stand jedoch insbesondere der in vielen Stellungnahmen vorgebrachte Einwand gegenüber, *die Saldoregel schiele nach Mehreinnahmen*, weil sie eine offen formulierte Kompensationspflicht enthalte. Eine Eindämmung der Staatsquote sei mit der Saldoregel mithin nicht garantiert. Als weiterer Nachteil der Saldoregel wurde vereinzelt aufgeführt, dass das Ausgabenvolumen massgeblich von den stark schwankenden Einnahmen bestimmt werde. Dadurch würden auch die zulässigen Zuwachsraten der Ausgaben unerwünscht grossen Schwankungen unterliegen.

Vereinzelt wurde explizit gefordert, *die Schuldenbremse habe den Zielen einer nominalen Verschuldungsbegrenzung und einer Kontrolle des Ausgabenwachstums gleichzeitig Rechnung zu tragen*. Verschuldungs- sowie Staatsquotenbegrenzung seien mit der Schuldenbremse möglichst kumulativ zu realisieren.

## **1.8 Schuldenbremse: Ausgangslage**

Mit der Übergangsbestimmung von Artikel 196 Ziffer 12 zu Artikel 126 der Bundesverfassung ist bereits heute de facto eine Schuldenbremse in Kraft, indem gemäss Absätzen 2 und 9 der Ausgabenüberschuss ab dem Rechnungsjahr 2001 höchstens zwei Prozent der Einnahmen betragen darf. Wie unter Ziffer 1.6.2 dargelegt worden ist, stellt dies aber längerfristig trotz der Ausnahmemöglichkeit bei schwacher Konjunktur keinen sinnvollen Mechanismus dar, da er einerseits nur einseitig wirkt, d.h. keine Kompensation allfälliger Defizite verlangt, und andererseits zu restriktiv ist.

## **1.9 Die vorgeschlagene Schuldenbremse**

### **1.9.1 Gegenstand und Zielsetzung der Schuldenbremse**

Die vorgeschlagene Schuldenbremse stellt Regeln auf für die zulässige Entwicklung der Ausgaben in der Finanzrechnung. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Finanzrechnung auf Bundesebene nach wie vor das zentrale Steuerungsinstrument darstellt. Mit der Grundregel der Schuldenbremse wird das Ziel verfolgt, die Überschüsse und Defizite in der Finanzrechnung über den gesamten Konjunkturzyklus ungefähr auszugleichen.

Zwischen den Rechnungsabschlüssen der Finanzrechnung und der Schuldenentwicklung besteht sowohl sachlich als auch auf Grund der Erfahrungen eine enge Beziehung. Es ist deshalb das Ziel der Schuldenbremse, mit einer Ausgabenregel den *Anstieg der nominellen Bundesschulden in der Zukunft weitestgehend zu verhindern*.

Trotz Schuldenbremse kann ein Anstieg der Verschuldung nicht zum vornherein vollständig ausgeschlossen werden, so beispielsweise im Fall von *Transaktionen, welche lediglich die Bestandesrechnung betreffen* oder im Fall, in dem die *eidgenössischen Räte mit qualifiziertem Mehr<sup>20</sup> von der Schuldenbremse abweichen*.

Mit der Schuldenbremse wird *kein Abbau der Bundesschulden und damit des Fehlbetrages in der Bilanz* anvisiert. Im Vordergrund steht das Ziel, diese Grössen möglichst zu stabilisieren. Mit dem neuen Instrument ist es jedoch möglich, das Verhältnis zwischen Bundesschulden und dem Bruttoinlandprodukt oder die sogenannte *Schuldenquote sukzessive zu reduzieren*. Die Schulden werden längerfristig konstant bleiben, während das BIP wächst.

### 1.9.2 Das Konzept

Vorgeschlagen wird eine Regel, die *Schwankungen des Saldos der Finanzrechnung in Abhängigkeit von der Konjunktur* zulässt und trotzdem einen *Ausgleich des Saldos über einen Konjunkturzyklus* sicherstellt. Dabei bewegen sich die Schwankungen der Rechnungsabschlüsse in der Grössenordnung der automatischen Stabilisatoren (vgl. hierzu Ziff. 1.6.3). Als automatische Stabilisatoren im Bundeshaushalt gelten hauptsächlich die Fiskaleinnahmen sowie die Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung<sup>21</sup>.

Die auf der Idee der Schuldenbremse basierende Finanzpolitik wird in Abbildung 6 dargestellt. Das *Ausgabenniveau* wird über einen ganzen Konjunkturzyklus *auf das Niveau der Einnahmen* begrenzt. In den einzelnen Jahren werden jedoch im Einklang mit der Konjunktur entweder Überschüsse verlangt oder Defizite in Kauf genommen. Diese konjunkturelle Ausrichtung in der Finanzpolitik wird mit einem Vergleich zwischen dem langfristigen realen Trend-Bruttoinlandprodukt (Trend-BIP) und dem laufenden oder geschätzten realen Bruttoinlandprodukt (BIP) erzielt. Solange das geschätzte BIP höher ist als das Trend-BIP, müssen im betreffenden Jahr Überschüsse erwirtschaftet werden, während Defizite zugelassen sind, sobald das laufende BIP unter das Trend-BIP fällt. Mit diesem Grundkonzept kann der Haushaltsausgleich über den gesamten Konjunkturzyklus gewährleistet werden, wie dies aus der folgenden schematischen Abbildung 6 hervorgeht. Der Verlauf des geschätzten BIP und des Trend-BIP ist jedoch in Realität nicht so regelmässig wie in der Grafik dargestellt. Dies gilt vor allem auch für das Trend-BIP, welches durchaus gewissen Schwankungen unterliegen kann.

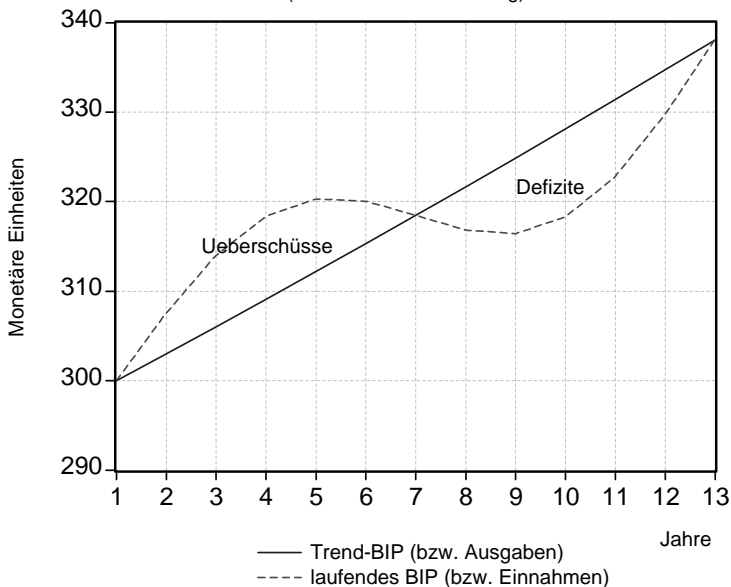
<sup>20</sup> Vgl. hierzu Ziffer 1.9.5.2.

<sup>21</sup> Es ist beabsichtigt, die konjunkturell bedingten finanziellen Schwankungen bei der Arbeitslosenversicherung per 1.1.2003 aus der Finanzrechnung auszugliedern. Weil aus heutiger Sicht ein Inkrafttreten der Schuldenbremse frühestens auf den Voranschlag 2003 möglich sein wird, muss die Schuldenbremse die zyklisch bedingten Schwankungen bei den Finanzen der Arbeitslosenversicherung, wie sie sich in der Vergangenheit manifestiert haben, keine Rechnung mehr tragen.

Abbildung 6

Konzept eines ausgeglichenen Budgets  
über einen Konjunkturzyklus

(schematische Darstellung)



Die vorgeschlagene Ausgabenregel knüpft somit an den Ausgaben an und schreibt das maximale Niveau für die Ausgaben vor. Dies ist insofern sinnvoll, als die Ausgaben trotz der verschiedenen Ausgabenbindungen die politisch einfacher steuerbare Grösse darstellen als die Einnahmen. Letztere sind bei gegebenen Abgabensätzen im wesentlichen vom Bruttoinlandprodukt und dessen Wachstum sowie von Sonderfaktoren abhängig. Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich auch die Abgabensätze ändern. Beispielsweise werden Zölle abgebaut und Lenkungsabgaben eingeführt. Eine Ausgabenregel, die langfristig Bestand haben soll, muss deshalb auch Veränderungen auf der Einnahmenseite berücksichtigen (siehe dazu Ziff. 1.9.3.2).

Die Schuldenbremse führt nur dann zum Haushaltsausgleich über einen ganzen Konjunkturzyklus, wenn der Haushalt bei der Einführung der Ausgabenregel strukturell nicht mehr überlastet ist. Die Beseitigung der strukturellen Defizite soll mit der Umsetzung des Haushaltsziels 2001 erreicht werden.

### 1.9.3 Die konkrete Ausgabenregel

Die Schuldenbremse soll in Form einer konkreten institutionellen Regel zur Begrenzung der Ausgaben ausgestaltet werden. Der Bundesrat unterbreitet den eidgenössischen Räten hierzu die notwendigen *Änderungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe*. Die wesentlichen Grundsätze der Schuldenbremse sollen mit den neuen

Absätzen 2 - 5 von Artikel 126 der Bundesverfassung<sup>22</sup> sowie mit Anpassungen von Artikel 159 der Bundesverfassung festgehalten werden. Die Ausführungsbestimmungen werden in Form einer Revision des Finanzhaushaltgesetzes realisiert.<sup>23</sup>

Die Grundidee der Ausgabenregel besteht darin, dass die Ausgaben an das Niveau der Einnahmen geknüpft werden. Die Höhe der Einnahmen hängt ihrerseits von den Steuersätzen und von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Die Ausgabenregel kann mit folgender *einfachen Formel* ausgedrückt werden:

$$\begin{aligned} & \text{Höchstbetrag für die Ausgaben} \\ & = \\ & \text{geschätzte Einnahmen} * [\text{reales Trend-BIP} / \text{geschätztes reales BIP}] \\ & \text{oder} \\ & \text{geschätzte Einnahmen} * [\text{Konjunkturfaktor}] \end{aligned}$$

Der Höchstbetrag für die Ausgaben entspricht also dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen und dem Quotienten des realen Trend-BIP und des geschätzten realen BIP. Der genannte Quotient nimmt dabei die *Funktion eines Konjunkturfaktors* ein. Aus der Formel geht beispielsweise hervor, dass die Ausgaben genau den geschätzten Einnahmen entsprechen müssen, wenn reales Trend-BIP und geschätztes reales BIP gleich hoch liegen. Eine solche Konstellation entspricht einer konjunkturellen Normallage. In einer solchen Situation ist ein ausgeglichener Saldo nötig. Falls das geschätzte BIP kleiner als das Trend-BIP und damit der Konjunkturfaktor grösser als eins ausfällt, was auf eine tendenziell schwache Wirtschaftslage hindeutet, dürfen die Ausgaben die Einnahmen überschreiten. Das sich ergebende Defizit unterstützt damit die konjunkturelle Entwicklung. Im Falle, dass das geschätzte BIP über das Trend-BIP zu liegen kommt und der Konjunkturfaktor kleiner als eins ist, müssen die Ausgaben entsprechend tiefer als die Einnahmen ausfallen. Auch in diesem Fall wirkt das Rechnungsergebnis konjunkturstabilisierend. Die Schwankungen der Rechnungssaldi in der Grössenordnung der automatischen Stabilisatoren sind also Ausdruck der angestrebten antizyklischen Finanzpolitik. Die wesentlichsten Überlegungen zur Bestimmung der einzelnen Teilgrössen der Formel folgen in den Ziffern 1.9.3.1 und 1.9.3.2.

<sup>22</sup> Die geltenden Absätze 1 und 2 lauten: <sup>1</sup> Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. <sup>2</sup> Er trägt einen allfälligen Fehlbetrag seiner Bilanz ab; dabei nimmt er Rücksicht auf die Wirtschaftslage.

<sup>23</sup> Die vorgeschlagenen Rechtserlasse finden sich am Ende der Botschaft und werden in Ziffer 2 Besonderer Teil kommentiert.

### 1.9.3.1

### Bestimmung des Konjunkturfaktors

Der Konjunkturfaktor besteht wie gesagt aus dem Quotienten des realen Trend-BIP und des geschätzten realen BIP. Indem die beiden Teilgrössen in realen Zahlen ausgedrückt werden, soll deutlich gemacht werden, dass der Faktor *nur konjunkturelle Schwankungen* der Realwirtschaft berücksichtigen soll. Es entspricht denn auch der gängigen ökonomischen Theorie und Praxis, dass zur Beurteilung der jeweiligen Konjunkturlage das reale Bruttoinlandprodukt herangezogen wird. Würden hingegen nominelle Grössen miteinander verglichen werden, hätte dies zur Folge, dass auch die zyklischen Schwankungen des BIP-Deflators den Konjunkturfaktor beeinflussen würden. Die *zyklischen Bewegungen des realen BIP und des BIP-Deflators sind aber nicht deckungsgleich*. Dies bedeutet, dass die Verwendung von nominellen Zahlen für den Konjunkturfaktor *ein aus der Sicht der Realwirtschaft verfälschtes Bild* ergeben könnte. Zudem hat die Verwendung von nominellen Grössen den Nachteil, dass bei der Schätzung der Preisentwicklung ebenfalls Fehler gemacht werden können.

Mit der Schätzung des realen Trend-BIP und des realen BIP sind verschiedene Unsicherheiten behaftet, welche auf die spezifische Informationslage zurückzuführen sind. Idealerweise müssten sowohl präzise Angaben über die aktuelle Konjunkturlage als auch verlässliche Schätzungen über den weiteren Verlauf der Konjunktur vorliegen. Beides ist in der Praxis nur bedingt gegeben, was die Bestimmung des Konjunkturfaktors selbstverständlich erschwert.

In Bezug auf die aktuelle konjunkturelle Lage ist man auf Schätzungen des realen Bruttoinlandprodukts angewiesen, welche sich auf Quartalssschätzungen des BIP und andere ökonomische Indikatoren stützen. *Genaue Angaben oder definitive Schätzungen* des Bruttoinlandproduktes der Schweiz sind erst *mit zweijähriger Verzögerung* verfügbar. Die Beurteilung der Frage, wo die Schweiz zum aktuellen Zeitpunkt im Konjunkturzyklus steht, ist also eigentlich erst in der Retrospektive klar erkennbar. Wie die Rezession der 90er-Jahre gezeigt hat, ist die Unterscheidung zwischen konjunkturellen Schwankungen und Änderungen im Wachstumstrend erst aus grosser historischer Distanz zu beurteilen. Die Schätzung des weiteren Verlaufs der Konjunktur ist unter diesen Bedingungen selbstverständlich noch schwieriger und beeinflusst nicht zuletzt auch die Güte der Resultate der Schuldenbremse.

Trotz der genannten Probleme hat sich aus wissenschaftlicher und auch aus praktischer Sicht die *Glättung von historischen BIP-Daten und von BIP-Prognosen* als Methode für die Bestimmung des Trend-BIP bewährt. Dabei steht aus heutiger Sicht das *von Hodrick und Prescott entwickelte Verfahren* im Vordergrund. Diese Methode wurde denn auch von der KOF/ETH in einem Gutachten zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung für die Berechnung der strukturellen Defizite des Bundes als geeignetste Methode bezeichnet.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Vgl. hierzu den Bericht der KOF/ETH «Analyse verschiedener Methoden zur Bestimmung eines Referenz-BIP», Zürich 1995. Für die Details zur Berechnung des im Rahmen der Botschaft zur Schuldenbremse verwendeten Trend-BIP verweisen wir auf den technischen Anhang am Ende der Botschaft.

Abbildung 7

Reales Bruttoinlandprodukt der Schweiz  
und rekursive Schätzung des Trend-BIP  
(mit dem Verfahren von Hodrick und Prescott)

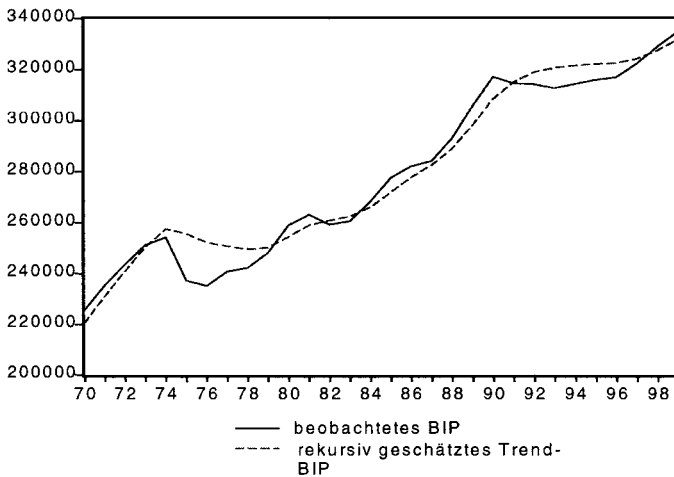


Abbildung 7 zeigt, dass die rekursiven Trend-BIP-Schätzungen mit dem Hodrick-  
Prescott-Verfahren den nachträglich festgestellten effektiven Konjunkturverlauf  
verhältnismässig gut abgebildet hätten. Dies gilt selbst für die Trendbrüche von  
1975 und 1991.<sup>25</sup>

Aus finanzpolitischer Sicht entscheidend ist vor allem, dass das reale *Trend-BIP*  
sich nicht an einem imaginären Vollbeschäftigungsausgang orientiert, das von einer  
ständigen Vollausslastung der Produktionsfaktoren ausgeht. Dies ist deshalb abzu-  
lehnen, weil sich die Finanzpolitik am mittleren Auslastungsgrad und nicht an einer  
idealen Vollausslastung in der Wirtschaft orientieren muss, wenn sie langfristig eine  
ausgeglichene Rechnung aufweisen will.

### 1.9.3.2 Bestimmung der Einnahmen

Bei der Bestimmung der Höhe der Einnahmen muss insbesondere zwei Faktoren  
Rechnung getragen werden. Erstens sind die Steuersätze auf längere Sicht nicht  
einfach fix gegeben. Zweitens ist bekannt, dass die Bundeseinnahmen unter anderem  
auch von der konjunkturellen Entwicklung abhängig sind. Beiden Aspekten muss  
bei der Einnahmenschätzung Rechnung getragen werden, um den Erfolg der Schuldenbremse sicherzustellen.

Eine Senkung der Steuern würde zum Beispiel zu Defiziten führen, wenn die Aus-  
gaben den sinkenden Einnahmen nicht angepasst werden. Umgekehrt führt eine  
Steuererhöhung zu Überschüssen, wenn dies in der Berechnung der zulässigen Aus-  
gaben nicht berücksichtigt wird. Da schon jetzt *Anpassungen bei den Abgabesätzen*,  
beispielsweise ein weiterer Abbau von Zöllen und Steuersatzerhöhungen bei der

<sup>25</sup> Vgl. auch die Resultate der Simulationsrechnungen in Ziffer 1.9.7.1.

Mehrwertsteuer sowie die Einführung von neuen Steuern wie etwa der Energieabgabe absehbar sind, muss dies in der Ausgabenregel entsprechend berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass die Auswirkungen von Änderungen bei den Steuersätzen in der Schätzung der Einnahmen für die jeweiligen Voranschläge berücksichtigt werden müssten. Auch die *Einnahmenelastizität* kann einen Einfluss auf die Entwicklung der Bundeseinnahmen haben. Wenn die BIP-Elastizität der Einnahmen kleiner als eins ist, so werden sich die Einnahmen weniger stark als das Bruttoinlandprodukt entwickeln. Bei einer Einnahmenelastizität von grösser als eins wachsen sie dagegen stärker als das Bruttoinlandprodukt. Eine Korrektur der beiden genannten Effekte drängt sich in den Einnamenschätzungen für das jeweilige Voranschlagsjahr auf.

Die *gewählte Formel ist allgemein gültig*. Sie ist nicht an bestimmte Steuersätze gebunden. Sie deckt sowohl die Steuererhöhungen ab, welche die demografiebedingten Mehrkosten der Sozialversicherungen finanzieren sollen als auch denkbare Steuerensenkungen mit dem Ziel, die Staatsquote zu senken.

Mit der *Verwendung einer aktuellen Schätzung der Einnahmen für die Finanzplanperiode*, wie sie ohnehin jedes Jahr im Rahmen der Budget- und Finanzplanung vorgenommen werden muss, ist sichergestellt, dass sowohl Steuersatzanpassungen als auch Veränderungen in der Einnahmenelastizität berücksichtigt werden. Sämtliche Einnahmenrubriken werden nämlich auf Grund der Bestimmungsfaktoren für die Einnahmenentwicklung einzeln geschätzt. Das sich ergebende Total wird jeweils auch anhand von Plausibilitätsüberlegungen auf seine Güte überprüft. Dabei wird insbesondere die Frage untersucht, ob die berechnete BIP-Elastizität der Einnahmen im Hinblick auf die erwartete Konjunktorentwicklung als vernünftig erscheint.

In aller Regel können die *ordentlichen Einnahmen aus dem nicht-fiskalischen Bereich* ohne weiteres budgetiert werden. Diese Einnahmenkategorie entwickelte sich in der Vergangenheit denn auch verhältnismässig stabil.<sup>26</sup> Anders sieht es im Falle von *ausserordentlichen Investitionseinnahmen* aus Verkäufen von Beteiligungen wie etwa der Swisscom-Aktien im Jahre 1998 oder von ausserordentlichen Einnahmen aus Regalien und Konzessionen aus<sup>27</sup>. Solche sind infolge der vielen Unbekannten fast unmöglich zu budgetieren. Selbst wenn es möglich wäre, derartige «windfall profits» einigermaßen verlässlich zu budgetieren, sprechen in aller Regel auch sachliche Gründe gegen eine Aufnahme in den Voranschlag. Eine präzise Budgetierung solcher Einnahmen würde zu unerwünschten Signalen an die Finanzmärkte führen, indem der Bund seine Erlöserwartungen bekannt geben würde. Zudem wäre es im Zusammenhang mit der Schuldenbremse nicht gerechtfertigt, die Ausgaben infolge von einmaligen Einnahmenspitzen nach oben anzupassen.<sup>28</sup> Aus diesem Grunde sollen ausserordentliche nicht fiskalische Einnahmen, welche den

26 Dies galt jedoch nicht für die Rückzahlungen von Darlehen des Bundes an die Arbeitslosenversicherung. Diese zyklischen Schwankungen sollen allerdings per 1.1.2003 aus der Finanzrechnung eliminiert werden (vgl. hierzu Fn. 21).

27 Zu denken wären etwa an die BAKOM-Konzessionen im Bereiche der Telekommunikation.

28 In Fällen wie des ab dem Voranschlag 1991 um über eine Milliarde angestiegenen Einnahmenüberschusses der Pensionskasse des Bundes, was auf eine Verbuchungsänderung von Bundesleistungen an die Pensionskasse zurückzuführen war, wäre auf Grund der Schuldenbremse zwar ein erhöhter Spielraum bei den Ausgaben gegeben gewesen. Dieser wurde jedoch durch die gleichzeitige neue Verbuchung von Leistungen des Bundes an die Pensionskasse in der Finanzrechnung kompensiert.

Höchstbetrag für die Ausgaben verfälschen, in der Ausgabenregel keinen Eingang finden.<sup>29</sup>

Denkbar wäre auch die Verwendung eines gleitenden Durchschnitts von Einnahmewerten aus der Vergangenheit oder auch eine Kombination von vergangenen Werten mit Schätzungen für die zukünftige Entwicklung. Abgesehen davon, dass diese Methode komplizierter ist und damit wesentlich *weniger transparent* wäre, ist keineswegs sichergestellt, dass derartige Extrapolationen die besseren Einnahmeprognosen darstellen als eine laufende Schätzung im Rahmen des Budgetierungs- und Finanzplanungsprozesses. Zudem erscheint es dem Bundesrat *aus Gründen der Konsistenz in der Finanzpolitik* unabdingbar zu sein, in der Formel der Schuldenbremse jeweils die Einnahmen aus den aktuellen Schätzungen im Rahmen der Budgetierung und Finanzplanung zu verwenden.

#### **1.9.4                    Verlässlichkeit der vorgeschlagenen Schätzmethode**

Die vorgeschlagene Schätzmethode für die Einnahmen führt in der Praxis zu *nachträglich feststellbaren Unter- und Überschätzungen der Höchstbeträge für die Ausgaben*. So wurden die Einnahmen der Jahre 1988 bis 1999 im Voranschlag per Saldo um rund drei Milliarden oder durchschnittlich 250 Millionen pro Jahr unterschätzt.<sup>30</sup> Dies bedeutet, dass die Höchstbeträge für die Ausgaben bei einer reinen Anwendung der Schuldenbremse ohne jegliche Beanspruchung der Ausnahmeklausel tendenziell zu restriktiv ausgefallen wären. Auch wenn die Differenzen zwischen Voranschlag und Rechnung in einzelnen Jahren Milliardenbeträge erreichen können, so führt die unterbreitete Formel längerfristig zu verhältnismässig geringen kumulierten Abweichungen. Damit zeigt sich, dass die vorgeschlagene Ausgabenregel über einen längeren Zeitraum eine *hohe Verlässlichkeit* aufweist.

#### **1.9.5                    Umsetzung / Ausnahmeregelung / Sanktionsmechanismus**

Wie der geltende Artikel 126 der Bundesverfassung<sup>31</sup> gezeigt hat, entfalten Bestimmungen ohne entsprechende Sanktionen bei Nichteinhaltung keine oder nur eine ungenügende Wirkung. Es reicht also nicht aus, ein Ziel zur Schuldenbegrenzung in der Verfassung oder im Gesetz festzuschreiben. Es hat sich in der Praxis der Bundes- und Kantonsfinanzen gezeigt, dass dies ein ungenügender Anreiz ist, die Schulden abzubauen. Auch im Ausland bewahrheitete sich, dass die *Durchsetzung der gesetzten Ziele* das Hauptproblem der institutionellen Mechanismen darstellt. So wurden zum Beispiel die Schuldenobergrenzen des sogenannten Gramm-Rudman-Hollings-Act in den U.S.A. nicht immer eingehalten. Eine wichtige Ursache stellt die Art der Sanktionen und ihre Glaubwürdigkeit dar. In der Folge wird daher ein Mechanismus vorgestellt, der die praktische Umsetzung der Schuldenbremse sicher-

<sup>29</sup> Vgl. hierzu die Artikel 24a Absatz 2 und 24c Absatz 2 des revidierten Finanzhaushaltgesetzes (Entwurf) sowie die Detailerläuterungen dazu in Ziffer 2.2.

<sup>30</sup> Die ausserordentliche, nicht budgetierte Einnahmenspitze im Jahre 1998, welche auf den Erlös aus den Swisscom-Aktien zurückzuführen war und die Grössenordnung von drei Milliarden erreichte, wurde dabei ausgeklammert.

<sup>31</sup> Siehe Fussnote 22.



stellen soll, aber gleichzeitig die notwendige Handlungsfreiheit des Parlaments und die Flexibilität für ausserordentliche Ereignisse bewahrt (für eine Darstellung des Ablaufs siehe das Schema 1 Umsetzung der Schuldenbremse am Ende von Ziff. 1.9.5).

Der Bundesrat strebt mit der Schuldenbremse einen Mechanismus an, welcher sowohl *präventiv wirkt wie auch nachträglich festgestellte Regelverletzungen längerfristig korrigiert*. Dieser Ansatz von Ex-ante-Vorkehrungen und Ex-post-Kontrollen mit nachträglichen Korrekturen ist notwendig, um eine strukturelle Überlastung des Bundeshaushaltes in der Zukunft mit möglichst hoher Wahrscheinlichkeit zu vermeiden. Dabei soll das Parlament im Rahmen der Zielsetzung der Schuldenbremse weiterhin einen grösstmöglichen Handlungsspielraum besitzen.

### 1.9.5.1 Umsetzung der Schuldenbremse

An der institutionellen Ausgestaltung des Budgetprozesses und den entsprechenden Kompetenzen soll möglichst wenig verändert werden. Es wird eine Grundregel vorgeschlagen, welche Bundesrat und Parlament bindet. Dies ist nötig, um das Ziel des Haushaltsausgleichs über den ganzen Konjunkturzyklus sicherzustellen. Die Budgethoheit des Parlaments bleibt innerhalb der Ausgabenplafonds gemäss Regel vollumfänglich gewährleistet.

Für den Erfolg der Schuldenbremse ist entscheidend, dass sie bei den wichtigsten Instrumenten der Haushaltsführung greift. *Gegenstand* der Regelungen der Schuldenbremse *sollen ausdrücklich sein*

- der Voranschlag
- sowie die Nachträge zum Voranschlag.

Beim *Voranschlag* lässt sich die Ausgabenregel direkt und betragsmässig genau umsetzen. Die Einhaltung der Regel ist insofern einfach nachzuvollziehen, als die Ausgaben nicht höher als die geschätzten Einnahmen zu liegen kommen dürfen, welche um den Konjunkturfaktor korrigiert worden sind.

Dies gilt mit Einschränkungen auch unter Berücksichtigung der Nachträge. Die Relativierung ist damit zu begründen, dass Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen Ende Jahr das Ausgabenniveau des Voranschlags infolge von allfälligen Kreditresten nicht einfach entsprechend erhöhen müssen. Für die Nachtragskredite ist deshalb ein Verfahren ins Auge zu fassen, bei welchem wahrscheinliche Überschreitungen des Ausgabenplafonds gemäss Regel verhindert werden können. Im Sinne einer einfachen und pragmatischen Lösung schlägt der Bundesrat vor, die Schuldenbremse in aller Regel nur beim zweiten Nachtrag im Herbst Wirkung entfalten zu lassen. Zu diesem Zeitpunkt lässt es sich wesentlich verlässlicher als im Frühjahr abschätzen, ob sich eine Überschreitung des Ausgabenplafonds unter Berücksichtigung der Nachtragskredite und allfälliger Kreditüberschreitungen sowie von Kreditresten abzeichnet. Wäre dies der Fall, müsste der Bundesrat auf gewisse Nachträge verzichten oder dem Parlament beantragen, diese im Sinne der Ausnahmeregelung dem Erfordernis eines qualifizierten Mehrs gemäss Ziffer 1.9.5.2 zu unterstellen.

Selbstverständlich sind die durch die Schuldenbremse gesetzten ausgabenpolitischen Rahmenbedingungen auch im *Finanzplan* einzuhalten. Für die *übrigen Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen* wie die Beschlussfassung über neue Gesetze, Geset-

zesanpassungen sowie Finanzbeschlüsse ausserhalb des Voranschlags und der Nachträge soll die Schuldenbremse als institutioneller Mechanismus nur indirekt zur Anwendung gelangen, indem die Höchstbeträge für die Ausgaben nach der Ausgabenregel bei solchen Entscheiden zu berücksichtigen sind.

### 1.9.5.2                    **Ausnahmeregelung**

Der Vorschlag basiert auf dem Grundgedanken, die *bestehende Verteilung der Budgetkompetenz möglichst zu erhalten*. Der Bundesrat ist im Rahmen seiner Zuständigkeit gehalten, Kürzungen vorzunehmen, soweit sie zur Einhaltung der Ausgabenregel notwendig sind. Kürzungen im Zuständigkeitsbereich der eidgenössischen Räte kann er dem Parlament lediglich beantragen. Die eidgenössischen Räte können zwar wie bis anhin über die Struktur des Voranschlags bestimmen. Sie sind aber grundsätzlich an den Ausgabenplafonds der Ausgabenregel gebunden.

Eine Möglichkeit zur *Erhöhung des budgetären Gestaltungsspielraums von Bundesrat und Parlament* im Vergleich zu einer sehr strikten Regel besteht zweifellos in der Schaffung einer Ausnahmeregelung. Damit diese die Grundidee der Schuldenbremse nicht unterlaufen kann, sind *besondere Anforderungen an eine Heraufsetzung der Höchstgrenze für die Ausgaben* im Rahmen der Schuldenbremse zu stellen. So schlägt der Bundesrat vor, dass das Parlament den Höchstbetrag für die Ausgaben im Voranschlag, das vom Bundesrat im Einklang mit der strikten Regel präsentiert wurde, nur mit einem qualifizierten Mehr erhöhen kann. Dabei kann selbstverständlich bereits der Bundesrat die Beanspruchung der Ausnahmeregelung beantragen. Je höher man dieses Mehr ansetzt, desto stärker wird die Bindung durch die Schuldenbremse. Die absolute Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte gemäss Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung erscheint dem Bundesrat in dieser Frage einerseits eine genügend hohe Hürde darzustellen, ohne andererseits berechnete Ausnahmen zum vornherein auszuschliessen. Erreicht das durch das Parlament abgeänderte Budget nicht die qualifizierte Mehrheit, so tritt automatisch das Budget mit einem Höchstbetrag für die Ausgaben in Kraft, welches der strikten Ausgabenregel ohne Ausnahmen folgt. Um die Transparenz in der Beratung des Voranschlags optimal zu gewährleisten, müssten die eidgenössischen Räte – gegebenenfalls auf Antrag des Bundesrates – diejenigen Ausgabenrubriken bezeichnen, welche unter die Ausnahmeregel fallen sollen. Konsequenterweise muss die Ausnahmeregelung auch Anwendung auf das Nachtragskreditverfahren finden.

Eine derartige Ausnahmeregelung ist nötig, weil es nicht möglich ist, für sämtliche nicht steuerbaren Eventualitäten wie beispielsweise schwere Rezessionen, Naturkatastrophen, kriegerische Ereignisse und andere besondere Entwicklungen (wie z.B. im Asylwesen) bereits im voraus adäquate Vorgaben für die Ausgaben festzulegen. Tritt ein solch schwerwiegendes Ereignis ein, sollte es in der Tat möglich sein, die qualifizierte Mehrheit im Parlament für eine Erhöhung des Ausgabenplafonds zu erreichen. In den letzten Jahren haben aber auch *Anpassungen im Rechnungsmodell sowie Änderungen beim Auszahlungsmodus von Subventionen* zu hohen dauerhaften Mehrbelastungen oder auch einmaligen Zahlungsspitzen geführt. Beispielsweise hat die Verbuchung von Darlehen des Bundes an die SBB in der Finanzrechnung ab 1997 das Ausgabenvolumen um jährlich rund eine Milliarde erhöht. Darüber hinaus verursachte der Übergang von nachschüssigen zu laufenden Zahlungen bei den Krankenkassensubventionen 1996 und bei den Beiträgen an die SBB 1998 spürbare

einmalige Zahlungsspitzen.<sup>32</sup> In solchen Fällen stellt sich die Frage, ob derartige Ausgabensprünge im Rahmen der Budgetierung zwecks Einhaltung der Regel in anderen Bereichen aufzufangen sind oder als Ausnahme betrachtet werden sollen. Diese Entscheide sind von grundlegend politischer Natur und müssen deshalb von den eidgenössischen Räten gefällt werden.

Zudem beantragt der Bundesrat, dass das *Kriterium der Ausserordentlichkeit* von Ausgaben nicht nur materiell eingeschränkt wird, sondern auch durch ein *bestimmtes Gewicht im Bundeshaushalt* belegt sein müsste.<sup>33</sup> Zusätzliche Belastungen des Haushalts in der Grössenordnung von einigen wenigen hundert Millionen sollten im Rahmen der Budgetbereinigung aufgefangen werden können. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass zusätzliche Ausgaben nur dann der Ausnahmeregelung unterstellt werden dürfen, sofern sie zu einem Ausgabenanstieg gegenüber dem regelkonformen Budget von mindestens 0,5 Prozent führen. Dies entspricht gegenwärtig einem Ausgabenvolumen von etwa 250 Millionen.

### **1.9.5.3 Sanktion bei Zielverfehlung in der Staatsrechnung**

Es ist selbst im Falle einer Verabschiedung eines regelkonformen Budgets und grösster Zurückhaltung bei den Nachträgen nicht auszuschliessen, dass die tatsächlichen Ausgaben in der Staatsrechnung die von den eidgenössischen Räten im Einklang mit der Schuldenbremse bewilligten Ausgaben im Voranschlag überschreiten. Zu hoch geschätzte Kreditreste oder unterschätzte Kreditüberschreitungen können zusammen mit den bewilligten Nachträgen durchaus zu einer Regelverletzung führen.

Für solche Fälle ist ein flexibler Sanktionsmechanismus vorgesehen, welcher *auf lange Sicht eine Ex-post-Kompensation* verlangt. Zielverfehlungen sollen dem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet und längerfristig abgebaut werden (vgl. hierzu Ziff. 1.9.5.4). Dieser Ausgleich soll mithelfen, das Ziel einer ausgeglichenen Rechnung über den gesamten Konjunkturzyklus zu erreichen. Zudem hat die Sanktion eine durchaus erwünschte präventive Wirkung. Es ist damit zu rechnen, dass sich allfällige Überschreitungen in aller Regel in der Grössenordnung von lediglich einigen wenigen hundert Millionen bewegen werden.

### **1.9.5.4 Ausgleichskonto und Sparmassnahmen**

Bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Ausgabenregel können wie bei allen auf Prognosen beruhenden Mechanismen Schätzfehler eintreten. Insbesondere sind solche auf Unter- und Überschätzungen der Einnahmen in den Voranschlägen zurückzuführen. Die Grössenordnung der Abweichungen zwischen Voranschlag und Rechnung kann auf Grund von gemachten Erfahrungen ohne weiteres mehrere Milliarden pro Jahr betragen. Solche Fehleinschätzungen können im Rahmen der Schuldenbremse zu einem zu hohen oder auch zu einem zu tiefen Höchstbetrag für die Ausgaben führen. Diese Prognosefehler sollen im Rahmen eines Ausgleichskontos berücksichtigt werden.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu auch Tabelle 3 in Ziffer 1.9.7.1.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu den vorgeschlagenen neuen Artikel 24b des Finanzhaushaltsgesetzes.

Darüberhinaus ist es – wie bereits erläutert – auch möglich, dass der vom Parlament bewilligte Höchstbetrag für die Ausgaben in der Rechnung überschritten wird, was einer Zielverfehlung im Rahmen der Schuldenbremse gleichkommt. Dies ist möglich, wenn die Kreditreste die Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen nicht voll kompensieren. Mit der Schaffung eines Ausgleichskontos sollen auch solche Zielverfehlungen berücksichtigt werden.

Der Bundesrat schlägt für das Ausgleichskonto folgende Grundsätze vor:

- Wird der vom Parlament bewilligte Höchstbetrag für die Ausgaben in der Rechnung überschritten, soll diese *Zielverfehlung dem Ausgleichskonto belastet* werden (vgl. hierzu Ziff. 1.9.5.3). Unterschreitungen dagegen sollen nicht berücksichtigt werden. Es soll am Grundsatz, dass bewilligte, aber nicht ausgeschöpfte Kredite verfallen, festgehalten werden.
- Nach der Genehmigung der Staatsrechnung werden Korrekturen des Höchstbetrags für die Ausgaben vorgenommen, welche auf eine Fehleinschätzung der Einnahmen in den Voranschlägen zurückzuführen sind. Ergibt die nachträgliche Berechnung des Höchstbetrages aufgrund der tatsächlich erzielten Einnahmen einen tieferen Höchstbetrag als ursprünglich festgelegt, wird die Differenz dem Ausgleichskonto *belastet*. Ergibt sie einen höheren Höchstbetrag, erhält das Konto eine Gutschrift. Ausgenommen von letzterer Berichtigung sind solche Korrekturen, welche auf ausserordentliche Investitionseinnahmen und Einnahmen aus Regalien und Konzessionen zurückzuführen wären.<sup>34</sup> Mit den Belastungen und Gutschriften verändert sich der jeweilige Stand des Ausgleichskontos. Dieser gibt an, ob gegenüber dem nachträglich festgestellten und damit korrekten langfristigen Ausgabenplans ein Überschuss oder ein Fehlbetrag besteht.
- Überschüsse und Fehlbeträge im Ausgleichskonto sind bei der Festlegung des Höchstbetrags für die Ausgaben *in den folgenden Voranschlägen zu eliminieren*. Von einer starren Festlegung von Beträgen und Zeiträumen für den Abbau soll grundsätzlich abgesehen werden, weil Bundesrat und Parlament aus mehreren Gründen über einen grossen *Spielraum* verfügen sollten. Für den Ausgleich des Kontos spielen neben der Höhe der Überschüsse oder Fehlbeträge verschiedene weitere Aspekte eine Rolle. Müssen Überschüsse abgebaut werden, ist neben der konjunkturellen Entwicklung die Sicherstellung einer sinnvollen Ausgabenpolitik massgebend. Im Falle von Fehlbeträgen sind insbesondere die konjunkturellen Aussichten und die Festlegung einer vernünftigen Dimension von notwendigen Sparmassnahmen zu berücksichtigen.
- Damit die Ziele der Schuldenbremse nicht in Frage gestellt werden, muss für den Fall von sehr hohen Fehlbeträgen eine *Sicherung* eingebaut werden. Der Bundesrat beantragt deshalb, dass Fehlbeträge im Ausgleichskonto, welche 6,0 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreiten, zwingend innerhalb der nächsten drei Jahre wieder auf diese Grenze zurückgeführt werden müssen. Eine solche Situation hätte sich in der Vergangenheit mit grosser Wahrscheinlichkeit im Jahre 1993 ergeben. Die Einnahmen in der Rechnung fielen damals um 3,9 Milliarden tiefer als budgetiert aus. Dies hätte für sich alleine rund zehn Prozent der Ausgaben von

<sup>34</sup> Vgl. hierzu den vorgeschlagenen neuen Artikel 24a Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes sowie die Erläuterungen dazu in Ziffer 2.2 der Botschaft.

1993 entsprochen.<sup>35</sup> Per saldo wurden jedoch die Einnahmen in den Voranschlägen 1988–1999 um etwa drei Milliarden unterschätzt.<sup>36</sup> Die Höchstbeträge für die Ausgaben hätten also infolge der Fehleinschätzung bei den Einnahmen um durchschnittlich 250 Millionen pro Jahr<sup>37</sup> nach oben angepasst werden können.

- Das Ausgleichskonto soll als besonderes Steuerungsinstrument ausserhalb der Staatsrechnung geführt werden. In den Botschaften zum Voranschlag und zur Staatsrechnung werden entsprechende Erläuterungen mit einer Tabelle Eingang finden.

Mit dem Ausgleichskonto sollen Schätzfehler bei den Einnahmen und Zielverfehlungen bei den Ausgaben auf eine flexible Art und Weise in den zukünftigen Voranschlägen berücksichtigt werden, ohne dass das Ziel der Schuldenbremse dabei systematisch unterlaufen werden kann. Mit diesem Instrument wird der finanzpolitische Spielraum im Rahmen der Budgetierung und Finanzplanung erhöht.

Im Falle von *Fehlbeträgen im Ausgleichskonto* sollen Bundesrat und Parlament verpflichtet werden, diese durch Sparmassnahmen in den folgenden Jahren abzubauen. Bei dieser Kompensation soll aus den bereits genannten Gründen bewusst ein verhältnismässig grosser Spielraum gegeben werden. Er soll erst bei einer bestimmten Höhe der Fehlbeträge eingeengt werden. Anhand dieser Überlegungen wird deutlich, dass die Einhaltung des durch die Schuldenbremse vorgegebenen langfristigen Ausgabenpfads bei der Bemessung allfälliger Sparmassnahmen das entscheidende Kriterium sein wird.

Zur Einhaltung der Schuldenbremse wird der Bundesrat in erster Linie Sparmassnahmen in seiner Zuständigkeit beschliessen. Reicht dies nicht aus, so wird der Bundesrat gezwungen sein, der Bundesversammlung zusätzliche Einsparungen mit den notwendigen Änderungen von Gesetzen zu beantragen. Diese wären in Analogie zum Haushaltsziel 2001 in derselben Session zu beschliessen und im Dringlichkeitsverfahren in Kraft zu setzen. Die eidgenössischen Räte sind an den Betrag der Sparvorhaben des Bundesrates gebunden, sofern die 6%-Grenze bei den Fehlbeträgen im Ausgleichskonto überschritten worden ist. Dabei könnte das Parlament aber die Zusammensetzung des Gesamtpakets an Einsparungen verändern.

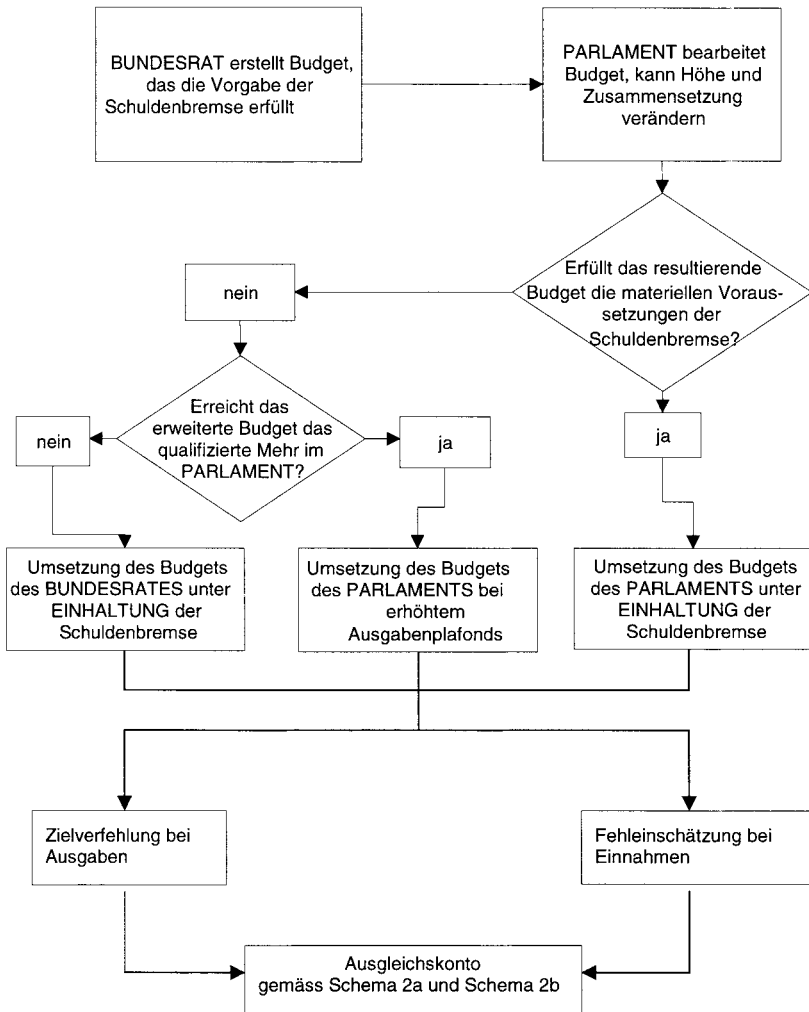
Das folgende Schema 1 zeigt die Umsetzung der Schuldenbremse im Überblick. Die Schemen 2a und 2b stellen den Mechanismus des Ausgleichskontos dar beziehungsweise den finanzpolitischen Handlungsspielraum beim Abbau des Ausgleichskontos.

<sup>35</sup> Nicht berücksichtigt wurde in diesem Zahlenbeispiel der vorherige Stand des Ausgleichskontos, welcher von früheren Schätzfehlern und auch von allfälligen Zielverfehlungen beeinflusst wird.

<sup>36</sup> Unter Ausklammerung der nicht budgetierten Mehreinnahmen aus dem Verkauf der Swisscom-Aktien von etwa drei Milliarden im Jahre 1998.

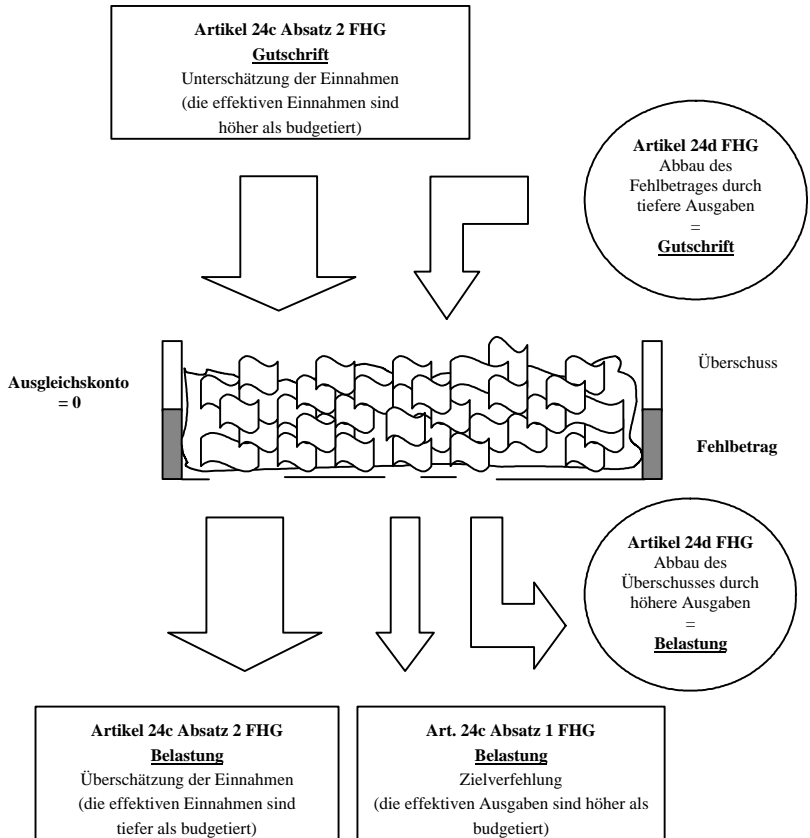
<sup>37</sup> Die Ausgaben hätten also wegen der Fehleinschätzungen bei den Einnahmen zwischen 1988 und 1999 im Rahmen der Schuldenbremse nicht um 32 Milliarden (vgl. Tab. 2 in Ziff. 1.9.7.1), sondern lediglich um 29 Milliarden gekürzt werden müssen. Dies bedeutet, dass die Kürzungen durchschnittlich 2,4 Milliarden anstatt 2,7 Milliarden pro Jahr betragen hätten.

# Schema 1: Umsetzung der Schuldenbremse

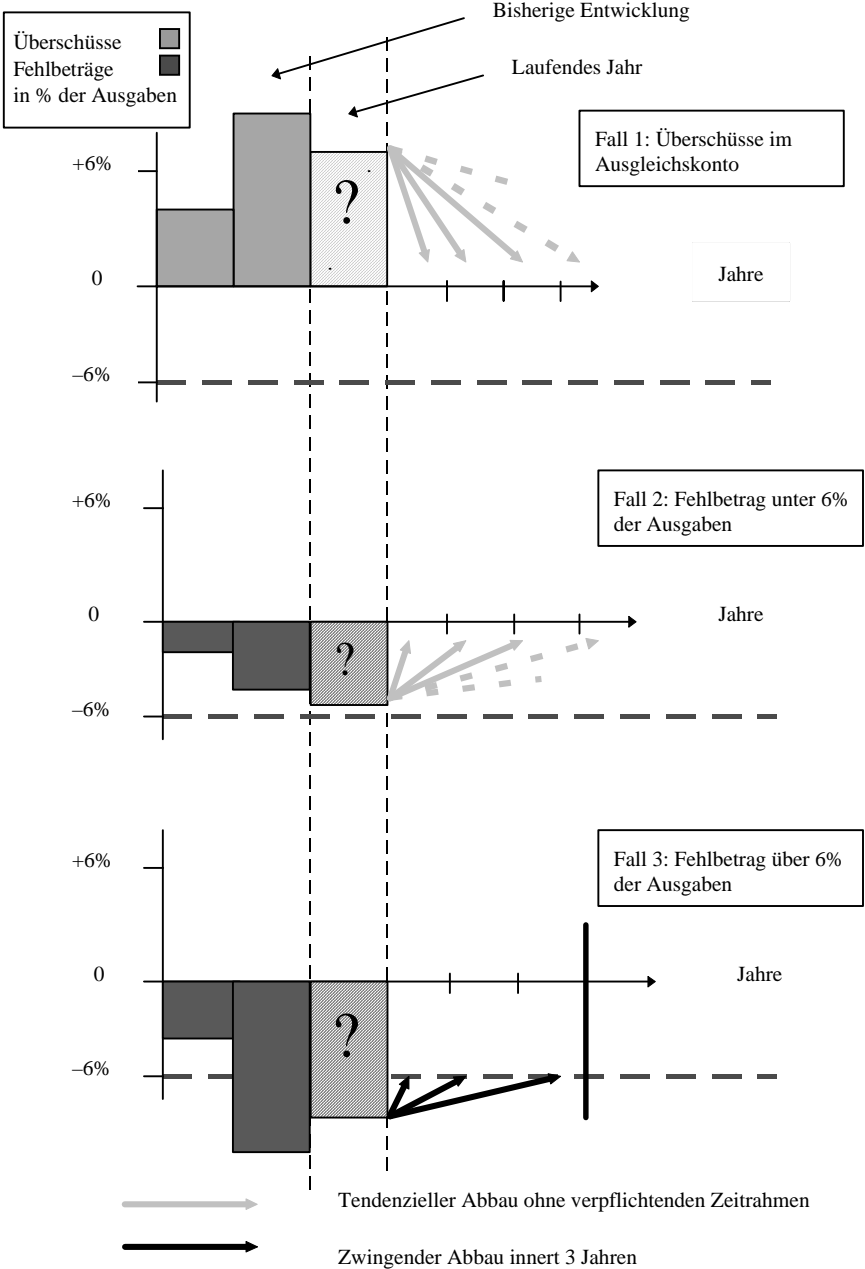


## Schema 2a: Mechanismus des Ausgleichskontos

### Mechanismus des Ausgleichskontos



**Schema 2b: Finanzpolitischer Handlungsspielraum beim Abbau des Ausgleichskontos**





## 1.9.6

### Schuldenbremse und Budgethoheit des Parlaments

Die Schuldenbremse tangiert die Budgethoheit des Parlaments zweifellos in gewissem Ausmass. Die eidgenössischen Räte sind grundsätzlich an die von der *Ausgabenregel* vorgegebenen Höchstbeträge der Ausgaben *gebunden*. Mit dieser Einschränkung der Handlungsfreiheit im Rahmen der Budgetierung soll sichergestellt werden, dass das Ziel des langfristigen Haushaltsausgleichs erreicht werden kann. Ohne eine derartige Regel kann nicht zwingend verhindert werden, dass die Bundesschulden in der Zukunft wieder ansteigen.

*Innerhalb* des von der Regel festgesetzten Ausgabenplafonds ist die Budgethoheit wie bis anhin in vollem Ausmass gegeben. Damit können die eidgenössischen Räte bei der Budgetierung ihre finanzpolitische Prioritätensetzung voll zum Ausdruck bringen. Dies ist beispielsweise möglich, indem das Ausgabenwachstum der Aufgabengebiete differenziert ausfällt. Auch allfällige Prioritätensetzungen zwischen Konsum- und Investitionsausgaben sind ohne Einschränkungen möglich. Zudem wird mit der Möglichkeit einer Ausnahmeregelung sichergestellt, dass die eidgenössischen Räte den Ausgabenplafonds erhöhen können, wenn sich eine nicht zu verhindernde, ausserordentliche Ausgabenentwicklung abzeichnet. Mit der Ausnahmeregelung wird die volle Handlungsfähigkeit in der Finanzpolitik aufrechterhalten. Allerdings soll die Beanspruchung der Ausnahmeregelung nur bei Erreichen eines qualifizierten Mehrs möglich sein.

Zudem wird mit dem vorgeschlagenen Ausgleichskonto sichergestellt, dass Fehleinschätzungen bei den Einnahmen die Budgethoheit des Parlaments in keiner Art und Weise unterlaufen können. Solche fehlerhafte Prognosen sollen mit dem Ausgleichsmechanismus in den zukünftigen Voranschlägen berücksichtigt werden. Diesem Aspekt misst der Bundesrat grösste Bedeutung zu. Während in der Vergangenheit der Umfang der Sparpakete zu einem guten Teil von den Einnahmenprognosen abhängig war, soll der Ausgleichsmechanismus quasi für eine «richtige» Dimensionierung der Sparanstrengungen sorgen.

Die *konkrete Ausgestaltung des Ausgleichskontos* gibt darüber hinaus den eidgenössischen Räten einen möglichst grossen Handlungsspielraum. Zielverfehlungen sollen nämlich nicht zwingend beim nächstmöglichen Voranschlag korrigiert werden müssen. Ebenso sind Über- und Unterschätzungen der Einnahmen, welche zu Korrekturen bei den Ausgabenplafonds führen, nicht sofort zu kompensieren. Sie fliessen als Belastungen oder Gutschriften in das Ausgleichskonto. Dabei sind Fehlbeträge und Überschüsse grundsätzlich abzutragen. In Bezug auf die Geschwindigkeit des Abbaus soll bewusst eine grosse Handlungsfreiheit belassen werden. Lediglich im Falle von hohen Fehlbeträgen ist ein verpflichtender Zeitraum für die Eliminierung des Ungleichgewichts gegeben. Diese Sicherung, welche erst bei Fehlbeträgen von über 6 Prozent der Ausgaben greift, ist notwendig, um eine Umgehung der Ausgabenregel via Ausgleichskonto zu verhindern.

Die eidgenössischen Räte werden schliesslich über die *Festlegung der steuerlichen Rahmenbedingungen sowie der Steuersätze und -tarife* indirekt auch auf die Höhe der Ausgaben Einfluss nehmen können.

Als *Fazit* kann festgehalten werden, dass die Schuldenbremse die Budgethoheit zwar einschränkt. Diese Einschränkung bezieht sich aber lediglich auf das Ziel des langfristigen Budgetausgleichs, welches bereits heute in der Verfassung verankert

ist. Innerhalb dieser Schranken wird dem Parlament grösstmögliche Handlungsfähigkeit belassen.

## **1.9.7 Implikationen der Schuldenbremse**

### **1.9.7.1 Ergebnisse von Simulationsrechnungen**

Anhand von *Simulationsrechnungen* sollen die konkreten zahlenmässigen Auswirkungen der Schuldenbremse aufgezeigt werden. Dabei soll der *Zeitraum von 1988 bis 2003* abgedeckt werden. Diese *Zeitreihe* beinhaltet insgesamt 12 Rechnungsjahre und die vierjährige Budget- und Finanzplanperiode. Vorteilhaft bei diesem Zeitraum ist neben dem Aufzeigen der Wirkungen in der Vergangenheit und der Zukunftsperspektiven auch die Tatsache, dass sich die schweizerische Wirtschaft 1988 gemäss unseren Berechnungen annähernd auf dem Pfad des Trendwachstums befand. Mit dem tatsächlich realisierten Einnahmenüberschuss von rund 1,2 Milliarden oder 0,5 Prozent des BIP befand sich der *Bundshaushalt* ungefähr in einem strukturellen Gleichgewicht, so dass die Voraussetzung für die Einführung der Schuldenbremse damals erfüllt gewesen wäre.

*Für die korrekte Interpretation der folgenden Zahlen in Tabelle 2 müssen folgende Vorbemerkungen angebracht werden:*

- Es werden die Resultate einer rekursiven Ex-ante-Simulation gezeigt. Dies bedeutet, dass jeweils nur diejenigen Informationen in Bezug auf die Einnahmenentwicklung sowie den Konjunkturfaktor verwendet wurden, die in den betreffenden Jahren tatsächlich bekannt waren. Die Zahlen in der Tabelle 2 zeigen somit einen jährlichen Vergleich zwischen der tatsächlichen und einer hypothetischen Entwicklung der Bundesfinanzen gemäss strikter Anwendung der Schuldenbremse<sup>38</sup>.
- Der jährlich ausgewiesene Kürzungsbedarf *kann nicht ohne weiteres so interpretiert werden*, dass die betreffenden Ausgabenkürzungen im Rahmen der jeweiligen jährlichen Budgetierung hätten realisiert werden müssen und können. Die sich kumulierende Finanzierungslücke in Milliardenhöhe ist im Grunde genommen nichts anderes als das Spiegelbild der sich in der Vergangenheit kontinuierlich aufbauenden strukturellen Defizite. Diese strukturelle Überlastung des Bundshaushalts hatte bekanntlich ihren Ursprung in der Sachplanung der jeweiligen vorangegangenen Jahre. Mit der Schuldenbremse sollen aber strukturelle Defizite infolge von nicht finanzierten neuen Aufgaben und Aufgabenintensivierungen präventiv verhindert werden. Falls die Sachplanung wider Erwarten finanzielle Probleme schafft, ergäbe sich auf Grund der Ausgabenregel ein Korrekturbedarf in der Höhe der Zielverfehlung.
- Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Alternative zur Schuldenbremse eine Fortführung der Regelungen des in der Verfassung verankerten Haushaltsziels 2001 bedeuten würde. Bei einer analogen Anwendung dieser

<sup>38</sup> Die Zahlen in Tabelle 2 berücksichtigen keine Auswirkungen von theoretisch möglichen Ausnahmebeschlüssen des Parlaments. Überlegungen zu den möglichen Fällen und die zahlenmässigen Auswirkungen folgen jedoch in dieser Ziffer, insbesondere in Tabelle 3. Auch nicht berücksichtigt wurden die Auswirkungen des flexibel ausgestalteten Mechanismus des Ausgleichskontos gemäss Ziffer 1.9.5.4.

Bestimmungen für die Ex-ante-Simulationen in der Vergangenheit hätten die Defizite gemäss Haushaltsziel grundsätzlich auf maximal zwei Prozent der Einnahmen begrenzt werden müssen. Bei einem hypothetischen *Vergleich zwischen dem Kürzungsbedarf der Schuldenbremse und gemäss Haushaltsziel 2001*<sup>39</sup> zeigt sich, dass sich der Handlungsbedarf in der Defizitperiode 1991–1997 bei beiden Regelungen ungefähr in derselben Grössenordnung bewegt hätte.

- Auch in Bezug auf die Interpretation der Zahlen des Voranschlags 2000 und des Legislaturfinanzplanes 2001–2003 ist Vorsicht angebracht. Zwar liesse die Schuldenbremse für den Legislaturfinanzplan 2003 einen um rund eine Milliarde erhöhten Spielraum bei den Ausgaben zu. Indes handelt es sich um einen vermeintlichen Spielraum. Zu beachten ist, dass in den Jahren 2000–2002 die Ausgabenregel tiefere Ausgabenplafonds vorschreiben würde, als sie in der Finanzplanung eingestellt sind. Gemäss Ausgabenregel ergäbe sich nämlich im Voranschlag 2000 und im Legislaturfinanzplan 2001 und 2002 ein kumulierter Kürzungsbedarf von rund 3,1 Milliarden. Zudem ist als Alternative zu höheren Ausgaben auch eine Steuersenkung, wie sie vom Bundesrat grundsätzlich beschlossen worden ist, denkbar. Schliesslich muss ein einmal gewonnener finanzpolitischer Spielraum in Form von Überschüssen auch nicht immer zwingend abgebaut werden.

<sup>39</sup> Ein quantitativer Vergleich zwischen dem Kürzungsbedarf der Schuldenbremse und des Haushaltsziels 2001 ist insofern nicht möglich, als die Schuldenbremse eine Regelung für einen gesamten Konjunkturzyklus darstellt, während das Haushaltsziel primär Vorgaben für eine Defizitperiode mit der Möglichkeit einer zeitlichen Verschiebung aus konjunkturellen Gründen formuliert. Zudem beinhaltet die Schuldenbremse eine Ausgabenregel und das Haushaltsziel eine Saldoregel.

## Simulation der Auswirkungen der Ausgabenregel 1988–2003<sup>40</sup>

Tabelle 2

Jahr	Ausgaben im Voran- schlag <sup>41</sup> / Finanzplan in Mio	Wachstums- rate in %	Ausgaben gemäss Aus- gabenregel in Mio	Wachstums- rate in %	Kürzungsbedarf in Mio – = Kürzung + = Aufstockung	Abschluss effektiv / geplant in Mio	Abschluss gemäss Aus- gabenregel in Mio <sup>42</sup>
1988	26 000		26 653		653	1 248	1 228
1989	27 555	6.0	27 004	1.3	–551	885	1 330
1990	29 607	7.4	29 325	8.6	–282	1 058	1 841
1991	33 829	14.3	34 246	16.8	417	–2 011	–756
1992	37 117	9.7	37 242	8.8	125	–2 864	–2 289
1993	39 738	7.1	38 491	3.4	–1 247	–7 818	–5 709
1994	42 583	7.2	36 947	–4.0	–5 636	–5 102	–708
1995	42 399	–0.4	37 249	0.8	–5 150	–3 263	17
1996	43 972	3.7	41 286	10.8	–2 686	–4 363	–1 809
1997	44 242	0.6	38 726	–6.2	–5 516	–5 270	126
1998	47 590	7.6	39 702	2.5	–7 888	484	7 372 <sup>43</sup>
1999	46 297	–2.7	42 218	6.3	–4 079	–2 640	798
2000	47 424	2.4	45 559	7.9	–1 865	–1 840	25
2001	48 315	1.9	47 245	3.7	–1 070	–935	135
2002	49 576	2.6	49 418	4.6	–158	95	253
2003	53 006	6.9	54 293	9.9	1 287	1 691	404

Tabelle 2 gibt Auskunft über die Entwicklung der Bundesfinanzen unter strikter Einhaltung der Regeln der Schuldenbremse. Der Tabelle kann entnommen werden, dass im Zeitraum zwischen 1988 und 1999 gegenüber der tatsächlichen Entwicklung *potenzielle Ausgabenkürzungen von rund 32 Milliarden* oder durchschnittlich rund 2,7 Milliarden pro Jahr hätten vorgenommen werden müssen. Werden die durch die Einsparungen erzielten Entlastungen bei den Passivzinsen berücksichtigt, reduzieren sich diese allerdings auf etwa 28 Milliarden oder 2,3 Milliarden pro Jahr. Zudem hätten die jährlichen Ausgaben infolge der Fehleinschätzungen bei den Einnahmen tendenziell nach oben korrigiert werden können. Schliesslich gilt es noch zu berücksichtigen, dass sich der Kürzungsbedarf gemäss Schuldenbremse und gemäss einer hypothetischen Anwendung des Haushaltsziels in der Defizitperiode 1991 bis 1997 kaum wesentlich voneinander unterschieden hätte.

Im Voranschlag 2000 sowie im Legislaturfianzplan 2001–2003 würde der potenzielle Kürzungsbedarf insgesamt *rund 1,8 Milliarden* oder 0,45 Milliarden pro Jahr betragen.

<sup>40</sup> Allfällige Auswirkungen der Aufstockungen oder Ausgabenkürzungen gemäss Schuldenbremse auf das Wirtschaftswachstum und die Zinsausgaben sind bei den Berechnungen nicht berücksichtigt worden. Zudem wurden allfällige Auswirkungen der Ausnahmeregelung gemäss Ziffer 1.9.5.2 und des flexiblen Abbaus der Belastungen und Guthaben des Ausgleichskontos gemäss Ziffer 1.9.5.4 nicht berücksichtigt.

<sup>41</sup> Gemäss Bundesbeschluss zum Voranschlag (ohne Nachtragskredite).

<sup>42</sup> Diese Kolonne zeigt den potenziellen Abschluss unter Berücksichtigung der Ausgaben gemäss Ausgabenregel und der effektiv erzielten Einnahmen.

<sup>43</sup> Wird der nicht budgetierte Sonderfaktor «Swisscom» ausgeklammert, reduziert sich der Einnahmenüberschuss um rund 3 Milliarden.

Abbildung 8

*Budgetierte Ausgaben und  
Höchstbetrag gemäss Regel*

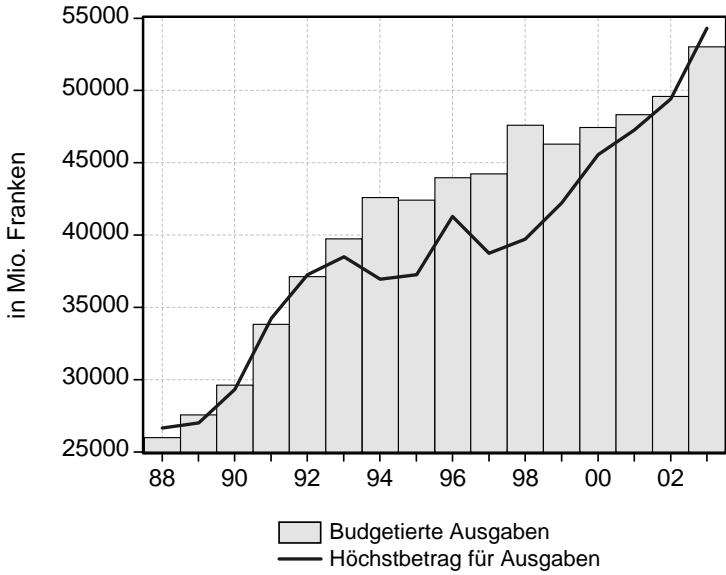
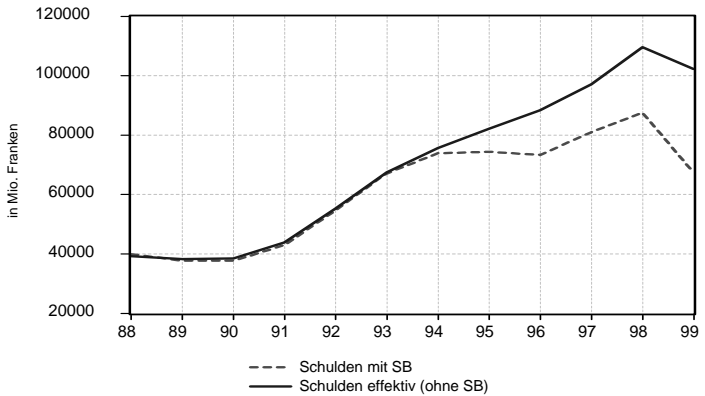


Abbildung 9

*Bruttoschulden mit und ohne Schuldenbremse (SB)*



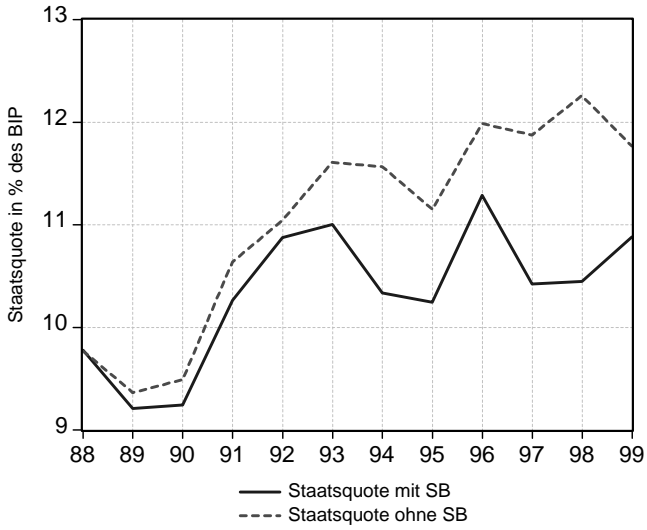
Die Zahlen in der Tabelle 2 zeigen deutlich, dass das *Ziel eines längerfristigen Haushaltsausgleichs unter strikter Einhaltung der Schuldenbremse* hätte erreicht werden können. Die kumulierten Ergebnisse gemäss Regel hätten zwischen 1988 und 1999 einen Überschuss von etwas mehr als eine Milliarde erbracht. Selbst der zu korrigierende Fehler bei den Einnamenschätzungen, welcher tendenziell zu höheren Höchstbeträgen für die Ausgaben geführt hätte, dürfte das Bild nur unwesentlich verändern. Dass die Schulden im gleichen Zeitraum trotz Schuldenbremse angestiegen wären, wie dies aus Abbildung 9 hervorgeht, ist weitgehend auf zwei sich nicht in der Finanzrechnung manifestierende Ursachen zurückzuführen. Einerseits *nahmen die Verpflichtungen des Bundes* vor allem im Zusammenhang mit der Refinanzierung der SBB zu und andererseits war ein Anstieg des Finanzvermögens zu verzeichnen.

Ebenso geht aus den Zahlen hervor, dass sich die *durchschnittliche* Wachstumsrate bei den Ausgaben 1988–1999 auf Grund der bewilligten Voranschläge bei 5,4 Prozent pro Jahr bewegte, während sie unter Berücksichtigung der Höchstbeträge für die Ausgaben gemäss strikter Anwendung der Ausgabenregel immer noch um jährlich 4,3 Prozent hätte zunehmen dürfen. Dies liegt um rund einen Prozentpunkt höher als das durchschnittliche Wachstum des nominellen BIP. Zu erklären ist dieses auf den ersten Blick unplausible und unerwünschte Ergebnis, das eine steigende Staatsquote impliziert, mit verschiedenen bereits erfolgten Steuererhöhungen. Diese Feststellung unterstreicht die Tatsache, dass die Schuldenbremse nicht während, sondern erst nach einer Stabilisierungsphase in Kraft gesetzt werden soll. Im Übrigen sind die verhältnismässig grossen Schwankungen bei den jährlichen Veränderungsraten bei den Ausgaben gemäss Ausgabenregel in den Jahren 1991, 1996, 1997, 2000 und 2003 auf verschiedene Faktoren zurückzuführen.<sup>44</sup>

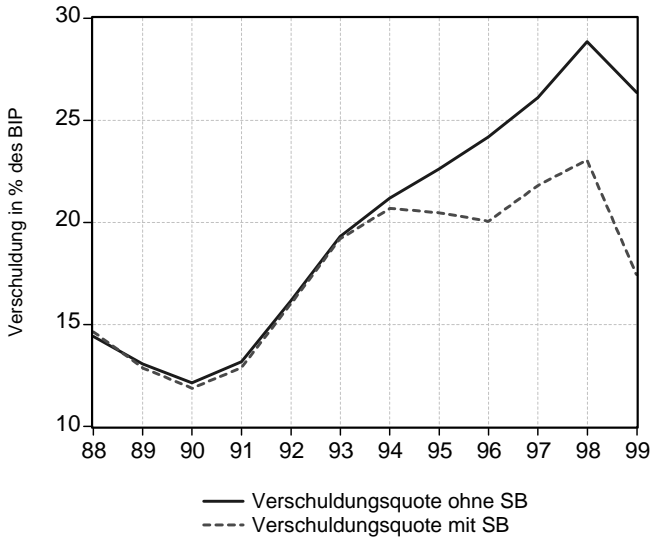
Abbildungen 10 und 11 zeigen im Übrigen die Staatsquoten- und Verschuldungsquoten-Entwicklung mit und ohne Schuldenbremse im Zeitraum zwischen 1988 und 1999.

<sup>44</sup> Ab dem Voranschlag 1991 erhöhten sich sowohl die Ausgaben wie die Einnahmen aus buchungstechnischen Gründen (Verbesserte Rechungs-darstellung VEREDA). Im Jahr 1996 wirkte sich die Einführung der Mehrwertsteuer voll aus. 1997 wurde der Einnahmenüberschuss der Pensionskasse des Bundes wiederum aus der Finanzrechnung herausgenommen. In den Jahren 2000 und 2003 sind es vor allem die Mehrwertsteuererhöhungen, welche ins Gewicht fallen.

**Abbildung 10** Staatsquote des Bundes  
mit und ohne Schuldenbremse (SB)

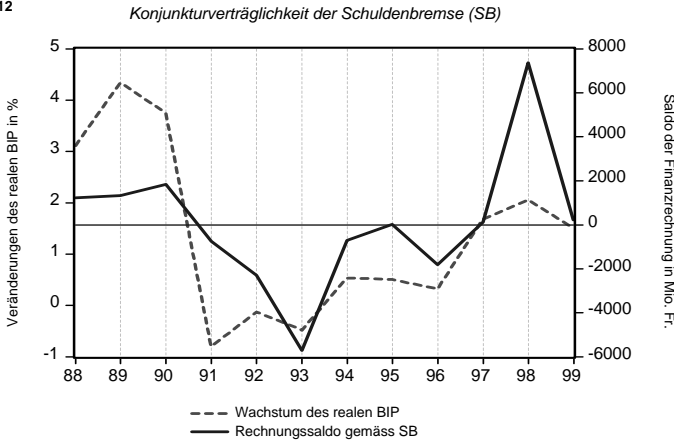


**Abbildung 11** Brutto-Verschuldungsquote des Bundes  
mit und ohne Schuldenbremse (SB)



Die Simulationen zeigen auch klar, dass die *vorgeschlagene Ausgabenregel konjunkturverträglich* ausgestaltet ist. Einerseits wären in wirtschaftlich schwachen Jahren wie 1991 bis 1993 Defizite in Milliardenhöhe zulässig gewesen. Andererseits hätten 1988 bis 1990, also in Jahren mit guter Konjunktur, substanzielle Überschüsse erzielt werden müssen. Die folgende Abbildung 12 verdeutlicht den erwähnten Zusammenhang.<sup>45</sup>

Abbildung 12



Weil die Frage der Ausnahmeregelung von grosser politischer Tragweite ist, sollen die folgenden Fälle von möglichen Ausnahmen aus der Vergangenheit zur Diskussion gestellt werden und die entsprechenden Konsequenzen für die Bundesfinanzen aufgezeigt werden. Dabei soll der Zeitraum 1991–1999 analysiert werden.

Als ausnahmewürdig könnten auf Grund der vorgeschlagenen Rechtserlasse etwa die folgenden Ausgabenkategorien bezeichnet werden:

<sup>45</sup> In der oberen Hälfte der Grafik sind reale Wachstumsraten des BIP von >1,5 Prozent abgebildet, was ungefähr dem Potenzialwachstum entsprechen dürfte. Bei solchen Wirtschaftslagen müssten Überschüsse erzielt werden. Unterhalb der erwähnten Linie, also in wirtschaftlich eher schwachen Zeiten, könnten Defizite in Kauf genommen werden. Die potenziellen Saldi gemäss Schuldenbremse folgen dem geschilderten Muster, was aus Abbildung 12 klar hervorgeht.



## Mögliche Fälle für die Ausnahmeregelung zwischen 1991–1999

Tabelle 3

Mögliche Ausnahmefälle 1991–1999 <sup>46</sup>	Betrag in Milliarden
Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung 1993–1999 <sup>47</sup>	4,8
Zahlungsspitze Krankenkassen 1996	1,0
Integration Darlehen des Bundes an SBB ab 1997 <sup>48</sup>	0,9
Zahlungsspitze SBB 1998	1,9
Asylwesen (Kosovo-Krise)	0,4

Das Volumen der erwähnten potenziellen Ausnahmefälle bewegt sich bei neun Milliarden. Wäre also jeweils in allen erwähnten Ausnahmefällen das erforderliche qualifizierte Mehr erreicht worden, hätten sich zwischen 1991 und 1999 kumulierte Defizite in dieser Grössenordnung aufgebaut. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass es sich bei den in der Tabelle 3 ausgewiesenen Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung nur um vorübergehende, konjunkturell bedingte Belastungen der Finanzrechnung handelt. Bei gleichen Leistungs- und Finanzierungsstrukturen in den nächsten Jahren ist mit entsprechend hohen Rückzahlungen von Darlehen zu rechnen. Gemäss den Zahlen des Legislaturfinanzplans 2001–2003 werden die Schulden der Arbeitslosenversicherung bis anfangs 2003 denn auch zurückbezahlt sein.<sup>49</sup> Das um die Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung korrigierte Volumen *an bewusst in Kauf genommenen längerfristigen strukturellen Defiziten* gemäss Tabelle 3 hätte sich *also zwischen 1991–1999 in der Grössenordnung von rund vier Milliarden* bewegt.

### 1.9.7.2 Würdigung

Die Simulationsrechnungen zeigen, dass die Schuldenbremse das Ziel einer über den gesamten Konjunkturzyklus ausgeglichenen Rechnung erreicht und trotz der damit verbundenen Vorgaben genügend Spielraum für ein nachhaltiges Ausgabenwachstum zulässt. Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass die Schuldenbremse für eine antizyklische Finanzpolitik im Sinne des Spielenslassens der automatischen Stabilisatoren sorgt.

<sup>46</sup> Zwar wurden die Arbeitgeberbeiträge an die EVK sowie die Verzinsung der beim Bund angelegten Mittel der EVK ab 1991 neu der Finanzrechnung belastet, was zusätzlichen Ausgaben von 1,3 Milliarden entspricht. Weil jedoch gleichzeitig der Einnahmenüberschuss der EVK in derselben Grössenordnung anstieg, wäre ein Rückgriff auf die Ausnahmeregelung nicht zwingend notwendig gewesen.

<sup>47</sup> Dies entspricht sämtlichen Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung von 8,4 Milliarden minus 3,6 Milliarden Darlehensrückzahlungen.

<sup>48</sup> Unter der Annahme, dass die Ausnahmeregelung lediglich im ersten Jahr des Wechsels im Rechnungsmodell zum Zuge kommt.

<sup>49</sup> Es ist beabsichtigt, die konjunkturell bedingten finanziellen Schwankungen bei der Arbeitslosenversicherung per 1.1.2003 aus der Finanzrechnung auszugliedern. Weil aus heutiger Sicht ein Inkrafttreten der Schuldenbremse frühestens auf den Voranschlag 2003 möglich sein wird, muss die Schuldenbremse den zyklisch bedingten Schwankungen bei den Finanzen der Arbeitslosenversicherung, wie sie sich in der Vergangenheit manifestiert haben, keine Rechnung mehr tragen.

Unter strikter Anwendung der Schuldenbremse gelingt es, den Bundeshaushalt längerfristig im Gleichgewicht zu halten. Damit kann ein defizitbedingter Schuldenanstieg in der Zukunft vermieden werden. Selbst wenn auf Grund der Ausnahmeregelung gewisse Defizite aus politischen Gründen bewusst in Kauf genommen werden, ist nicht damit zu rechnen, dass das Ziel der Vermeidung einer strukturellen Überlastung des Bundeshaushaltes grundsätzlich in Frage gestellt wird.

Die Schuldenbremse steigert zweifellos auch die Verlässlichkeit in der Finanzpolitik und führt zu einer erwünschten Verstetigung dieses wichtigen Bereiches der Wirtschaftspolitik. Damit ist auch mit positiven Auswirkungen auf das längerfristige Wirtschaftswachstum in der Schweiz zu rechnen.

## 1.9.8 Verhältnis zur Steuerstopp-Initiative

Die Volksinitiative, für welche zur Zeit Unterschriften gesammelt werden, lautet:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 1999 werden wie folgt ergänzt:

*Art. 197 Ziff. 1 (neu)*

*1. Übergangsbestimmung zu Art. 59 Abs. 3, Art. 85, Art. 86, Art. 106, Art. 112, Art. 114, Art. 116, Art. 130–132 und Art. 196 Ziff. 2, 3, 8 und 14–16 (Steuern und Abgaben)*

<sup>1</sup> Während sieben Jahren nach Inkrafttreten dieser Bestimmung dürfen bundesrechtliche Steuern, Sozialabgaben und andere Abgaben nur eingeführt oder erhöht werden, wenn im gleichen Umfange bestehende bundesrechtliche Steuern, Sozialabgaben oder andere Abgaben gesenkt werden.

<sup>2</sup> Wird nach Inkrafttreten dieser Bestimmung der im Durchschnitt der Jahre 2001 und 2002 erreichte Anteil der bundesrechtlichen Steuern, Sozialabgaben und anderer Abgaben am Bruttoinlandprodukt überschritten, so treten im zweiten darauf folgenden Jahr folgende Wirkungen ein: Im Umfange je der Hälfte des sich daraus ergebenden überschüssenden Betrages ermässigt sich die direkte Bundessteuer für jeden Steuerpflichtigen um den gleichen Prozentsatz und erhöht sich der Bundesbeitrag an die Alters- und Hinterlassenenversicherung. Der Bundesrat legt die entsprechenden Prozentsätze und Beträge fest.

<sup>3</sup> Die Absätze 1 und 2 gelten weder für Lenkungsabgaben, die vollständig zurückerstattet werden, noch für die Erhöhung bundesrechtlicher Steuern, Sozialabgaben und anderer Abgaben, die zur Kompensation demografisch bedingter Mehraufwendungen bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung unerlässlich ist.

<sup>4</sup> Die Bestimmung tritt mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

Die Steuerstopp-Initiative zielt in erster Linie darauf ab, die Abgabenlasten in der Schweiz auf ein bestimmtes Niveau zu begrenzen. Nach dem Initiativtext dürfte die Fiskalquote in der Schweiz grundsätzlich den Durchschnittswert der Jahre 2001 und 2002 nicht überschreiten. Die einzigen Ausnahmen sind für die Finanzierung von demografiebedingten Lasten bei der AHV vorgesehen sowie im Falle von Lenkungsabgaben, welche vollständig zurückerstattet werden. Falls andere Abgaben doch er-



Erstens hat sich auf Grund der vergangenen Entwicklung der Bundesfinanzen klar gezeigt, dass dieses Ziel nicht erreicht werden konnte (vgl. hierzu Ziff. 1.2). Zweitens ist es nicht das Ziel der Schuldenbremse, die Schulden und den Bilanzfehlbetrag abzubauen, sondern lediglich einen Anstieg derselben in der Zukunft zu verhindern. Es ist deshalb folgerichtig, auf diesen alten Verfassungsauftrag zu verzichten.

Der revidierte Absatz 2 hält dafür den entscheidenden Grundsatz fest, dass die von der Bundesversammlung zu bewilligenden Gesamtausgaben im Voranschlag auf einen Höchstbetrag begrenzt sind. Mit dem Begriff der Gesamtausgaben wird präzisiert, dass die Zielerreichung erstens über die Finanzrechnung und zweitens über die Steuerung der Ausgaben (und nicht des Saldos) angestrebt wird. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff des Voranschlags nichts über die abzudeckende Periode aussagt, so dass ein Zweijahresbudget möglich wäre, sofern sich der Gesetzgeber künftig für eine solche Lösung aussprechen sollte. Für die Festlegung des Höchstbetrags sind die beiden wesentlichen Kriterien bereits auf Verfassungsstufe erwähnt. Es handelt sich einerseits um eine Berücksichtigung der Wirtschaftslage, sodass dem Erfordernis der antizyklischen und damit konjunkturverträglichen Finanzpolitik Rechnung getragen wird. Andererseits wird präzisiert, dass sich die Ausgaben längerfristig nach den erwarteten Einnahmen zu richten haben. Dies ist notwendig, um das Ziel der Schuldenbremse erreichen zu können.

#### *Absatz 3*

Der nach Absatz 2 festzulegende Höchstbetrag der Gesamtausgaben ist im Grundsatz für Bundesrat und Parlament verbindlich. Allerdings ist eine Ausnahmemöglichkeit im Falle eines ausserordentlichen Zahlungsbedarfs vorgesehen. Mit dem Begriff der Ausserordentlichkeit wird klargestellt, dass es einer besonderen, die normalen Verhältnisse sprengenden Ausgabenentwicklung bedarf, um die Ausnahmeregelung beanspruchen zu können. Folgerichtig soll die Überschreitung des Höchstbetrags denn auch ein qualifiziertes Mehr gemäss Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung erfordern. Das besondere Abstimmungsverfahren stellt dabei gleichsam die Lackmusprobe für die Ausserordentlichkeit der zu bewilligenden Ausgaben dar.

#### *Absatz 4*

Weil die in einer bestimmten Rechnungsperiode getätigten Ausgaben den vom Parlament bewilligten Höchstbetrag des Voranschlags überschreiten können, soll in Absatz 4 der Grundsatz festgehalten werden, dass derartige Abweichungen in den Folgejahren zu kompensieren sind.

#### *Artikel 159*

##### *Absatz 3*

In der Regel entscheidet in den beiden Räten und in der Vereinigten Bundesversammlung die Mehrheit der Stimmenden (Art. 159 Abs. 2 BV). Bei der Dringlicherklärung von Bundesgesetzen und bei Geschäften, die der Ausgabenbremse unterstehen, ist jedoch nach Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung das absolute Mehr (Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte) erforderlich. Dasselbe qualifizierte Mehr soll künftig auch bei der Erhöhung des Höchstbetrags für die Gesamtausgaben wegen ausserordentlichen Zahlungsbedarfs nach Artikel 126

Absatz 3 der Bundesverfassung gelten. Dementsprechend ist Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung um einen neuen Buchstaben c zu ergänzen.

*Absatz 4*

Die Anpassung ist redaktioneller Natur.

## **2.2 Erläuterungen zu den Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes (Vorlage B)**

Die gesetzliche Umsetzung der Verfassungsbestimmungen zur Schuldenbremse erfolgt mit einer Revision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG)<sup>50</sup>, in welchem konkrete Bestimmungen zur Haushaltführung enthalten sind. Das geltende Finanzhaushaltgesetz geht von einer einjährigen Voranschlags- und Rechnungsperiode aus. Die allfällige Einführung eines Zweijahresbudgets würde daher unabhängig von der Schuldenbremse eine umfassende Revision dieses Gesetzes erfordern. Aus diesem Grunde basiert die mit dieser Vorlage unterbreitete Revision auf einer einjährigen Voranschlags- und Rechnungsperiode.

*Arikel 18a* Nicht beanspruchte Kredite (*neu*)

Diese Bestimmung stellt die konkrete Umsetzung der Einhaltung des von der Bundesversammlung bewilligten Höchstbetrags für die Ausgaben im Voranschlag sicher, indem die Nachträge die nicht beanspruchten Budgetkredite nach Möglichkeit nicht überschreiten sollen. Unter den Begriff der Nachträge fallen gemäss Artikel 18 Absatz 2 FHG ausdrücklich auch die Kreditüberschreitungen, welche erst mit der Staatsrechnung zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet werden können. Der Ausdruck «nach Möglichkeit» verdeutlicht, dass die Kompensation von Nachträgen durch Kreditreste nicht garantiert werden kann. Dies liegt in der Tatsache begründet, dass die Höhe der Kreditreste erst mit der Staatsrechnung genau bekannt ist und diese Grösse für die Bemessung der Nachträge geschätzt werden muss.

*Artikel 24a* Höchstbetrag der Gesamtausgaben (*neu*)

Die Bestimmung legt die Berechnungsmethode für den Höchstbetrag der Gesamtausgaben fest. Die Ausgaben werden in Absatz 1 auf das Produkt der geschätzten Einnahmen im Voranschlagsjahr und eines Konjunkturfaktors begrenzt.

Bei der Schätzung der Einnahmen gemäss Absatz 2 soll aus praktischen Gründen ein mit der Budgetierung kompatibles Verfahren gewählt werden. Dies bedeutet, dass für die Berechnung die Einnahmen des jeweiligen Voranschlags verwendet werden. Allerdings sind Einnahmenspitzen, welche auf ausserordentliche Investitionseinnahmen und auf ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen<sup>51</sup> zurückzuführen sind, auszunehmen. Sie sollen nicht zu einem erhöhten Ausgabenvolumen führen. Als Beispiel für solche Einnahmen wäre etwa der Erlös aus dem Verkauf der Swisscom-Aktien oder von BAKOM-Konzessionen anzuführen.

<sup>50</sup> SR 611.0

<sup>51</sup> Die beiden Begriffe entsprechen der Terminologie der Einnahmengliederung nach Sachgruppen in der Staatsrechnung.

Für die Berechnung des langfristig geglätteten realen Trend-BIP, welches durch das geschätzte reale BIP dividiert wird und damit den Konjunkturfaktor gemäss Absatz 3 ergibt, kommen grundsätzlich alle wissenschaftlich anerkannten Verfahren in Frage, soweit sie in der Praxis ohne grössere Probleme umsetzbar sind. Weil sich die Ökonomie und Ökonometrie laufend entwickeln, soll die Wahl des konkreten Verfahrens nicht bereits auf Gesetzesstufe bestimmt werden (vgl. hierzu auch Ziff. 1.9.3.1).

In Absatz 4 wird festgehalten, dass der Höchstbetrag für die Ausgaben bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen zu berücksichtigen ist. Sowohl Bundesrat als auch die Bundesversammlung sind gestützt auf diesen Absatz gehalten, vor allem bei neuen Gesetzen und Gesetzesrevisionen sowie bei der Bewilligung von Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen den Erfordernissen der Schuldenbremse Rechnung zu tragen.

#### *Artikel 24b Erhöhung (neu)*

Im Wesentlichen werden hier die sachlichen und betragsmässigen Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeregelung nach Artikel 126 Absatz 3 der Verfassungsvorlage festgelegt.

Entscheidend ist zweifellos die Voraussetzung der Aussergewöhnlichkeit von Ausgabenentwicklungen. Anpassungen der Ausgaben nach oben im Rahmen des «courant normal» sind damit ausdrücklich nicht möglich. Sachlich werden Erhöhungen des Höchstbetrags der Ausgaben auf zwei Fälle eingegrenzt, nämlich erstens auf nicht steuerbare Entwicklungen und zweitens auf Anpassungen im Rechnungsmodell sowie verbuchungsbedingte Zahlungsspitzen.

Mit dem Begriff der Nichtsteuerbarkeit sind Entwicklungen gemeint, welche von aussen vorgegeben sind und damit nicht von der Politik beeinflusst werden können und nach einer Reaktion verlangen, welche mit Mehrausgaben verbunden ist. Dies bedeutet, dass die Finanzierung von dauerhaften, neuen Aufgaben und Aufgabenintensivierungen nicht ausnahmewürdig sein kann. Der zweite sachliche Grund, welcher die Beanspruchung der Ausnahmereglung ermöglichen soll, sind rein rechnungsmodell- oder verbuchungsbedingte Anpassungen ohne Änderungen in der eigentlichen Aufgabenerfüllung. Die betragsmässige Hürde für die Ausnahmeregelung wird bei einer Erhöhung des Höchstbetrages der Ausgaben von 0,5 Prozent gesetzt, was heute rund 250 Millionen entspricht. Führen mehr als ein ausserordentliches Ereignis zu einer Erhöhung des Höchstbetrags, so ist der Gesamtbetrag der Ausnahmen massgebend für die Erreichung der 0,5-Prozent-Grenze. Ziffer 1.9.7.1 enthält im übrigen Überlegungen zu möglichen Ausnahmen in der Vergangenheit.

#### *Artikel 24c Ausgleichskonto (neu)*

Diese Bestimmung definiert die Vorgänge, welche das ausserhalb der Staatsrechnung geführte Ausgleichskonto alimentieren. Ziffer 1.9.5.4 enthält detaillierte Ausführungen zu Zweck und Ausgestaltung des vorgeschlagenen Ausgleichsmechanismus.

In Absatz 1 wird präzisiert, dass ein Überschreiten des im Voranschlag festgelegten Höchstbetrags der Ausgaben in der Rechnung zu einer entsprechenden Belastung des Ausgleichskontos führt.

Absatz 2 hält fest, dass der Höchstbetrag der Ausgaben nach der Genehmigung der Staatsrechnung auf Grund der tatsächlich erzielten Einnahmen berichtigt wird. Als entsprechende Bezugsgrösse für die Berichtigung sind dabei die geschätzten Einnahmen gemäss Artikel 24a Absatz 2 heranzuziehen. Führen also nicht budgetierte ausserordentliche Investitionseinnahmen und ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen in der Staatsrechnung zu Einnahmenspitzen, so sind sie bei der Berichtigung auszuklammern. Dies gilt ebenso für den Fall, dass derartige Einnahmen Eingang in den Voranschlag gefunden haben. Die Korrektur des Höchstbetrags nach oben oder nach unten wird dem Ausgleichskonto gutgeschrieben respektive belastet.

#### *Artikel 24d* Fehlbeträge oder Überschüsse (*neu*)

Absatz 1 legt fest, dass ein Fehlbetrag oder Überschuss im Ausgleichskonto durch Kürzungen oder Aufstockungen der Höchstbeträge der Ausgaben auszugleichen sind. Dabei wird präzisiert, dass der Ausgleich nicht sofort, sondern im Verlauf mehrerer Jahre zu erfolgen hat. Damit wird Bundesrat und Parlament bewusst ein grosser Handlungsspielraum eingeräumt. Ziffer 1.9.5.4 enthält Überlegungen zu den anzuwendenden Kriterien für die Bestimmung des Ausgleichstempos.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass Fehlbeträge, welche 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreiten, zwingend in den folgenden drei Rechnungsjahren im Umfang der Überschreitung auszugleichen sind. Die drei Folgejahre beziehen sich dabei auf die dem laufenden Jahr folgenden drei Rechnungsjahre. Würde beispielsweise eine Überschreitung der 6%-Grenze im Rechnungsjahr 2005 im Jahre 2006 festgestellt, müsste die Korrektur zwischen 2007 und 2009 erfolgen. Mit der erwähnten Obergrenze soll sichergestellt werden, dass sich die Fehlbeträge im Ausgleichskonto innerhalb einer definierten Bandbreite bewegen.

#### *Artikel 24e* Sparmassnahmen (*neu*)

Dieser Artikel regelt die Umsetzung der zur Einhaltung des Höchstbetrags der Ausgaben notwendigen Sparmassnahmen. Die Umsetzung der Kürzungen erfolgt gemäss den Absätzen 1, 2 und 3 analog der Regelung im Haushaltsziel 2001 (Art. 196 Ziff. 12 BV, Übergangsbestimmung zu Art. 126 BV). Der Bundesrat beschliesst also Massnahmen in seiner eigenen Zuständigkeit und beantragt der Bundesversammlung die für die Einsparungen notwendigen Gesetzesänderungen. Der Bundesrat erhält gemäss Absatz 2 die Kompetenz zur Festlegung einer Kreditsperre. Bei den Sparmassnahmen ist die Bundesversammlung an den Betrag der Einsparungen gebunden, falls der Grenzwert für den Fehlbetrag im Ausgleichskonto überschritten worden ist. Die Massnahmen sind im Dringlichkeitsverfahren zu beschliessen.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Finanzielle Auswirkungen**

##### **3.1.1 Auf den Bund**

Die Schuldenbremse hat absichtsgemäss *direkte Auswirkungen auf die Entwicklung des Bundeshaushalts*. Mit diesem neuen Instrument sollen sich die Defizite und Einnahmenüberschüsse über einen gesamten Konjunkturzyklus möglichst ausgleichen. Dies bedeutet, dass die Bundesschulden längerfristig nur noch auf Grund von Tresorerietransaktionen, ausserhalb der Finanzrechnung geführten Belastungen oder einer bewussten Beanspruchung der Ausnahmeregelung ansteigen können.

##### **3.1.2 Auf die Kantone und Gemeinden**

Die Vorlage hat zwar *keine direkten Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindefinanzen*. Durch die Verstetigung in der Finanzpolitik des Bundes werden sich die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kantonen auf lange Sicht aber zum Vorteil sämtlicher öffentlicher Haushalte kontinuierlich entwickeln können. Im Falle von Zielabweichungen sind gewisse Auswirkungen auf die übrigen öffentlichen Haushalte nicht auszuschliessen. Bei Transferleistungen des Bundes an Kantone und Gemeinden in der Grössenordnung von einem Drittel der Gesamtausgaben ist es unvermeidlich, dass notwendige Ausgabenkürzungen, welche der Sanktionsmechanismus der Schuldenbremse vorschreibt, auch bei diesen Ausgabenkategorien vorgenommen werden. Allerdings ist davon auszugehen, dass das Instrument so stark präventiv wirken wird, dass eigentliche Korrekturmassnahmen die Ausnahme bilden oder in lediglich geringfügigem Umfang notwendig sein dürften.

#### **3.2 Personelle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden**

Die Schuldenbremse hat *keine Auswirkungen* auf den Personalbestand von Bund, Kantonen und Gemeinden.

#### **3.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft**

Im allgemeinen Teil der Botschaft finden sich umfangreiche Überlegungen zu den Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Wirtschaft. In dieser Ziffer werden einige wesentliche Überlegungen zusammengefasst und durch zusätzliche Punkte ergänzt.

##### **3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlicher Intervention**

Die Verfassung schreibt vor, dass der Bund Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung treffen muss (Art. 100 Abs.1 und 4). Zahlreiche Rubriken des Voranschlags haben eine glättende Wirkung auf den Konjunkturzyklus. Sie



werden als «automatische Stabilisatoren» bezeichnet. Die Schuldenbremse ist so ausgestaltet, dass die automatischen Stabilisatoren im Verlaufe eines Konjunkturzyklus voll und vor allem symmetrisch wirken, also sowohl im konjunkturellen Aufschwung wie in einer Abschwungphase. Darüber hinaus lässt die vorgeschlagene Ausgabenregel im Falle von schweren Rezessionen auch die Erhöhung des Höchstbetrags der Ausgaben zu. Damit könnte in einem solchen Fall dem erwähnten Verfassungsauftrag auch im Rahmen der Schuldenbremse nachgelebt werden.

Umgekehrt kann mit der vorgeschlagenen Regel auch verhindert werden, dass konjunkturbedingte Einnahmenüberschüsse ausgegeben werden. Ausserdem wäre der Bund dank einer langfristig orientierten Stabilisierungspolitik nicht mehr gezwungen, in lang anhaltenden Rezessionsphasen Sparmassnahmen treffen zu müssen.

Über den Verfassungsauftrag hinaus gehört die Stabilisierung der Konjunktur neben der optimalen Allokation der Ressourcen und der Verteilungsgerechtigkeit zu den drei klassischen Zielen der Finanzpolitik. Mit der Schuldenbremse lässt sich verhindern, dass gewisse Fehler der Vergangenheit wiederholt werden.

### **3.3.2                    Auswirkungen auf die verschiedenen Gesellschaftsgruppen**

Am meisten profitieren von der Schuldenbremse die kommenden Generationen. Ohne einen institutionellen Mechanismus wie die Schuldenbremse, mit dem der Haushaltsausgleich längerfristig sichergestellt werden soll, laufen diese Generationen Gefahr, für die Kosten einer überbordenden Schuldenentwicklung aufkommen zu müssen. Dies soll mit dem neuen Instrument verhindert werden.

Würde die Schuldenbremse die Investitionen der öffentlichen Hand hemmen, so könnte sich das negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Die Ausgabenregel ist jedoch in Bezug auf die finanzpolitischen Prioritäten neutral und lässt damit dem Parlament volle Handlungsfreiheit, innerhalb des Ausgabenplafonds gegebenenfalls auch Investitionen zu begünstigen. Indem die Ausgabenregel sicherstellt, dass die Schulden stabilisiert werden und damit die Schuldenquote sinkende Tendenz aufweist, ist damit zu rechnen, dass sich dies positiv auf die private und öffentliche Investitionstätigkeit auswirken wird. Von den Bundesfinanzen ist somit in der Zukunft keine zinstreibende Tendenz zu befürchten.

Was die *heutige Generation* anbetrifft, so sind die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die verschiedenen Gesellschaftsgruppen letztlich von den im Rahmen der Budgetierung gesetzten finanzpolitischen Prioritäten abhängig. Diese werden durch die Ausgabenregel allerdings nicht beeinflusst. Die Budgethoheit liegt wie bis anhin beim Parlament. Damit bestimmen die eidgenössischen Räte nach wie vor das Verhältnis zwischen Konsum- und Investitionsausgaben einerseits und zwischen Ausgaben im Transfer- und Eigenbereich andererseits.

### **3.3.3                    Auswirkungen auf die Wirtschaft insgesamt**

Die Finanzpolitik wird dank der Schuldenbremse antizyklisch ausfallen, indem die automatischen Stabilisatoren voll wirken können. Damit trägt die Schuldenbremse zur *konjunkturellen Stabilisierung* bei, was für die gesamte Wirtschaft von Vorteil

ist. Beispielsweise können konkursbedingte Kosten und soziale Lasten infolge Arbeitslosigkeit reduziert werden. Die Schuldenbremse trägt damit zu einer Dämpfung starker konjunktureller Schwankungen bei, die sich langfristig auf das Wachstumspotenzial unserer Wirtschaft negativ auswirken können.

Jede Massnahme zur Stabilisierung der Verschuldung wird von den *Finanzmärkten* positiv aufgenommen werden und sich dank einer Reduktion der Risikoprämie positiv auf das Realzinsniveau auswirken. Zudem führt eine allfällige Senkung der Risikoprämie des Bundes direkt zu einer Senkung der Zinsausgaben auf Bundesebene. Dadurch ergibt sich ein erhöhter finanzpolitischer Handlungsspielraum. Zusätzlich wäre mit tendenziell sinkenden Zinslasten für die Unternehmen zu rechnen, sofern die Differenz zwischen den Zinssätzen auf Bundesobligationen und den Unternehmenszinssätzen konstant bleibt. Damit kann die Schuldenbremse die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft und die Arbeitsmarktlage positiv beeinflussen.

Die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Finanzpolitik werden abnehmen. Dies dürfte die Investitionstätigkeit der Unternehmen fördern und die Attraktivität des schweizerischen Wirtschaftsstandortes steigern. Die Aussichten, dass die Bundesfinanzen mit der Schuldenbremse langfristig ins Gleichgewicht gebracht werden können, wird zweifellos positive Auswirkungen auf die Wirtschaft haben. Dies gilt es selbst unter Berücksichtigung der Tatsache festzuhalten, dass neben der Höhe der Staatsschulden auch andere Standortfaktoren eine wesentliche Rolle spielen, wie etwa eine im internationalen Vergleich moderate Steuerbelastung.

Auf die *Fiskalquote* wird sich das vorgeschlagene Instrument als solches nicht direkt auswirken. Die Ausgabenregel funktioniert bei jedem Einnahmenniveau. Die Regel schreibt allerdings vor, dass Steuererleichterungen durch Ausgabenkürzungen zu kompensieren sind. Dies ist im Interesse des langfristigen Haushaltsausgleichs unumgänglich.

### **3.3.4                   Andere in Frage kommende Regelungen**

Artikel 126 der Bundesverfassung bestimmt, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht halten muss. Trotzdem hat der Bund in den letzten zehn Jahren hohe Defizite ausgewiesen. Dadurch hat die Verschuldung in diesem Zeitraum stark zugenommen. Damit dies in Zukunft verhindert werden kann, ist es nötig, die Verfassungsbestimmung mit einer bindenden und praktikablen Regel zu konkretisieren.

### **3.3.5                   Praktische Aspekte der Anwendung**

Die vorgeschlagene Regel schränkt den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Parlaments ein, indem die Ausgaben des Bundes im Voranschlag plafoniert sind. Eine Sonderbehandlung der Investitionen ist nicht ausdrücklich vorgesehen.

Die Schätzungen für die Einnahmentwicklung und für das BIP-Wachstum werden bei der Anwendung der Regel von zentraler Bedeutung sein. Dabei werden selbstverständlich alle verfügbaren und aktuellen Informationen verwendet und wie bisher im Rahmen der Budgetierung geschätzt. Zudem ist zu vergegenwärtigen, dass die wesentlichsten Fehleinschätzungen, nämlich diejenigen bei den Einnahmen, mit dem

Ausgleichskonto gemäss Ziffer 1.9.5.4 in den zukünftigen Voranschlägen berücksichtigt werden.

### **3.4 Auswirkungen auf die Informatik**

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Informatik.

## **4 Legislaturplanung**

Die Vorlage der Schuldenbremse ist als Richtliniengeschäft im Bericht vom 1. März 2000 über die Legislaturplanung 1999–2003 enthalten (BBl 2000 2276).

## **5 Verhältnis zum internationalen Recht**

Grundsätzlich ist die Finanzpolitik nationales Recht und nicht durch internationales Recht begrenzt. Sollte die Schweiz dereinst der Europäischen Union beitreten, so müsste sie sich auch Regelungen unterziehen, welche die Finanzpolitik betreffen. Heute bereits in Kraft ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU («*Maastrichter Kriterien*»), in dem sich die Länder der Europäischen Union verpflichten, gewisse Grenzen bei der Staatsverschuldung und bei den Haushaltsdefiziten einzuhalten.

Mit der vorgeschlagenen Schuldenbremse gibt es in Bezug auf die Grenze der Staatsverschuldung gemäss Maastrichter-Verträgen mit Sicherheit keine Probleme. Die Schulden des Staatssektors in der Schweiz liegen unterhalb der entsprechenden Maximalvorgabe von 60 Prozent des BIP. Die Schuldenbremse trägt durch die Stabilisierung der Verschuldung tendenziell sogar zu einem Abbau der Quote bei. Die Defizitvorgabe von maximal 3 Prozent des BIP könnte jedoch unter anderem auch auf Grund der Ausgabenregel auf Bundesebene verletzt werden. Dies wäre dann möglich, wenn das geschätzte BIP der Schweiz weit unter das Trend-BIP fällt und dies bei Bund, Kantonen und Gemeinden sowie Sozialversicherungen zu hohen Defiziten führen würde. Sollte eine derart schwere Rezession eintreffen, ist dies aber laut Stabilitätspakt (Art. 104) zulässig, sofern «der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt».

Damit kann gefolgert werden, dass die Schuldenbremse eine insgesamt restriktivere Regelung für die Finanzpolitik darstellt, als sich dies auf Grund der Maastrichter Kriterien ergibt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass letztere lediglich Grenzen darstellen, die zwar ohne weiteres unterboten werden können, aber nicht überschritten werden sollten.

In seiner Ausgestaltung im Sinne einer Beschränkung der Rolle der Konjunkturpolitik auf die automatischen Stabilisatoren und einer Konzentration allfälliger Stabilisierungsanstrengungen auf die Ausgabenseite entspricht der vorliegende Mechanismus im übrigen auch den Empfehlungen von internationalen Organisationen wie des IWF und der OECD.

## **6                    Rechtliche Grundlagen**

### **6.1                 Verfassungsmässigkeit**

Mit Vorlage B wird die Änderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989<sup>52</sup> über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) beantragt. Das FHG wurde seinerzeit gestützt auf Artikel 85 Ziffern 1, 2 und 10 der inzwischen aufgehobenen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erlassen. Diesen Bestimmungen entsprechen die Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g und 167 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999<sup>53</sup>. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung stützt sich ebenfalls auf die neue Verfassungsgrundlage.

### **6.2                 Erlassform und Inkrafttreten**

Mit dem Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse (*Vorlage A*) werden die Artikel 126 und 159 der Bundesverfassung geändert. Der Bundesbeschluss untersteht daher obligatorisch der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Der Beschluss über die Änderung des FHG (*Vorlage B*) ist seinerseits in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden; er untersteht daher dem fakultativen Referendum. Auf Grund der Schlussbestimmung (Ziff. II Abs. 2) kann die Veröffentlichung der Gesetzesänderung (*Vorlage B*) im Bundesblatt erst nach Annahme des Bundesbeschlusses über eine Schuldenbremse (*Vorlage A*) von Volk und Ständen erfolgen. Damit ist sichergestellt, dass die Referendumsfrist für die Gesetzesänderung erst zu laufen beginnt, wenn die entsprechende Verfassungsgrundlage in Kraft getreten ist.

<sup>52</sup> SR 611.0

<sup>53</sup> AS 1999 2556

## Technische Notiz: Schätzung des BIP-Trends und der konjunkturellen BIP-Komponente

Die Entscheidungsträger der Geld- und Haushaltspolitik haben ein Interesse daran, die konjunkturelle Lage der Wirtschaft zu kennen. Es gibt mehrere Methoden zur Ermittlung dieser Information. Im Rahmen der institutionellen Schuldenbremse bezieht die Berechnung des konjunkturellen Faktors auf der Schätzung einer mittel-/langfristigen Trendkomponente des schweizerischen Bruttoinlandprodukts, welche unabhängig von den Konjunkturschwankungen ermittelt wird. Wir möchten an dieser Stelle die Techniken erklären, die für die Schätzung der nicht beobachtbaren Tendenzen verwendet werden. Stark vereinfacht ausgedrückt laufen die nachfolgend vorgestellten Techniken darauf hinaus, eine gewisse «Glättung» der beobachteten Zeitreihe vorzunehmen, um daraus einen vom Konjunkturverlauf unabhängigen Trend herzuleiten.

Mit Hilfe des Hodrick-Prescott-Filters (nachfolgend HP-Filter genannt) (1980, 1997) kann eine Zeitreihe in zwei unbeobachtbare Unter-Komponenten aufgeteilt werden, nämlich in eine langfristige Wachstumskomponente (oder Trend), die hier als  $g_t$  bezeichnet wird ( $t$  stellt einen diskreten Zeitindex dar,  $t = 1, 2, 3, \dots, n$ ), sowie in eine mittelfristige Komponente der stationären Schwankungen (oder in eine Komponente, die den Konjunkturverlauf beschreibt), die wir  $c_t$  nennen. Eine beobachtbare Zeitreihe  $y_t$  wird formal wie folgt zerlegt:

$$y_t = g_t + c_t \quad (1)$$

Gestützt auf die Herleitungen von Gomez (1996) oder Guay und St-Amant (1996) kann der HP-Filter als Sonderfall einer allgemeineren Zerlegungsklasse, die Glättung durch die penalized least squares genannt wird, angesehen werden. Benützt man den herkömmlichen Backshift-Operator  $B$  mit der Funktion  $B^n = y_{t-n}$ , wird das Polynom im folgenden Backshift-Operator  $B$  definiert:

$$\delta(B) = 1 + \delta_1 B + \delta_2 B^2 + \dots + \delta_d B^d \quad (2)$$

Alle Wurzeln dieses Polynoms liegen auf dem Einheitskreis, welches  $g_t$  stationär machen kann. Anders ausgedrückt ergibt sich:

$$\delta(B)g_t = u_t \quad (3)$$

worin  $u_t$  stationär ist, für  $t = d+1, d+2, \dots, N$ . Wenn wir  $u_t$  als Vektor ausdrücken, erhalten wir  $u = (u_{d+1}, u_{d+2}, \dots, N)$ , mit  $\text{Var}(u) = \Omega$ . Wir halten ausserdem fest, dass  $\text{Var}(c_t) = \lambda_{xx}$  (es sei daran erinnert, dass  $c_t$  definitionsgemäss stationär ist). In diesem Zusammenhang können wir die Glättungsklasse mit Hilfe der penalized least squares wie folgt darstellen:

$$\min_{\{g_t\}} \sum_{t=1}^N (y_t - g_t)^2 + \lambda_{xx} u' \Omega^{-1} u \quad (4)$$

Der HP-Filter ist dann nur noch ein Spezialfall von (4), mit einem besonderen und von vornherein festgelegten Wert von  $\lambda_{xx}$  (Glättungs- oder Kleinstquadratfaktor), einem Wert von  $\Omega = 1$ , und  $\delta(B) = \Delta^2$ , wo  $\Delta = (1-B)$ . Letzteres bedeutet unter anderem, dass der HP-Filter sich ideal für Zeitreihen integriert zweiter Ordnung eignet.

Gomez sowie King und Rebelo (1993) haben Herleitungen durchgeführt, die eine noch stärker vereinfachte Darstellung des HP-Filters ermöglichen, indem insbesondere der Shift-Operator  $F$ , mit der Funktion  $F^n = y_{t+n}$ , verwendet wird. Nach Ansicht dieser Autoren kann der HP-Filter als Resultat der Benutzung zweier linearer Filter dargestellt werden: ein Filter für die Trend-Komponente (langfristige Entwicklung),  $G_{HP}^g(B, F)$  genannt, und ein zweiter Filter für die konjunkturelle Komponente,  $G_{HP}^c(B, F)$  genannt. Nach verschiedenen Berechnungen und Vereinfachungen erhalten wir für die Trendkomponente und für die konjunkturelle Komponente folgende Formeln:

$$G_{HP}^g(B, F) = \frac{1}{(1 + \lambda_{hp}(1-B)^2(1-F)^2)} \quad (5)$$

und

$$G_{HP}^c(B, F) = \frac{\lambda_{hp}(1-B)^2(1-F)^2}{1 + \lambda_{hp}(1-B)^2(1-F)^2} \quad (6)$$

in denen  $\lambda_{HP}$  den für die Anwendung des HP-Filters vorgesehenen Glättungsfaktor darstellt (Hodrick und Prescott empfehlen für die jährlichen, die vierteljährlichen und die monatlichen Zahlen je einen Wert von 100, 1600 und 14400). Grafisch kann die Wirkung des HP-Filters im Spektralbereich veranschaulicht werden. Zu diesem Zweck wandeln wir mit Hilfe der Fourierschen Transformation die Backshift- und Shift-Operatoren  $B$  und  $F$  um. Nach verschiedenen Berechnungen und Vereinfachungen (gestützt auf Prielley's Herleitungen [1996]) ergeben sich daraus im Spektralbereich folgende Formeln, mit deren Hilfe wir die beiden Komponenten wie gewünscht unterscheiden können:

$$\tilde{G}_{HP}^g(B, F) = \frac{1}{(2\lambda_{HP} \cos 2\varpi - 8\lambda_{HP} \cos \varpi + 1 + 6\lambda_{HP})} \quad (7)$$

und

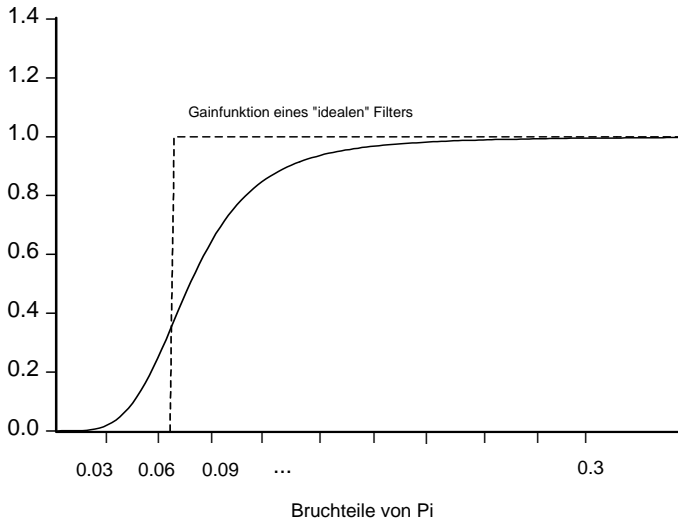
$$\tilde{G}_{HP}^c(B, F) = 2\lambda_{HP} \left[ \frac{-\cos 2\varpi + 4 \cos \varpi - 3}{-2\lambda_{HP} \cos 2\varpi + 8\lambda_{HP} \cos \varpi - 1 - 6\lambda_{HP}} \right] \quad (8)$$

wobei  $\Omega$  die Frequenzen (von 0 bis  $\pi$ ), ausgedrückt in Radianten, wiedergibt.

Abb. A1 stellt die quadrierte Gainfunktion des Filters (8) dar, das heisst den Filter für die Schätzung der konjunkturellen Komponente, die damit erfasst wird (und die sich folglich vom Trendelement unterscheidet, welches vom Filter [7] erfasst wird). Es wird sichtbar, dass der HP-Filter für die konjunkturelle Komponente die Konjunkturzyklen ungefähr ab der Frequenz 0.06 ermittelt, d.h. die Zyklen, die höchstens 8 Jahre dauern (unter der Annahme von  $2\pi / 0.06\pi = 33$  Quartale, was ungefähr 8 Jahre ergibt). Da die Zerlegung (1) additiv ist, erfasst der HP-Filter für das Trend-Element nur noch die übrigen Frequenzen, d.h. die längerfristigen Schwankungen oder 8-Jahres-Zyklen.

Abbildung A1

**Quadrierte Gainfunktion des HP Filters**  
 ("Konjunkturfilter")



Im Zusammenhang mit der institutionellen Schuldenbremse wurde der konjunkturelle Faktor mit dem Trend-BIP ermittelt, das mit Hilfe des HP-Filters geschätzt wurde, indem das Trend-BIP durch das tatsächliche BIP, welches von den Konjunkturforschungsinstituten für das betreffende Budgetjahr prognostiziert wurde (einfaches arithmetisches Mittel der Prognosen) dividiert wurde (wir möchten hervorheben, dass die Berechnung des Trend-BIPs auf derselben Prognose beruht, wie sie für das tatsächliche BIP verwendet wird). Für die Berechnung des Trend-BIP's wird ein Glättungsfaktor von 100 (der  $\lambda_{HP}$ ) angenommen. Was die bekannten BIP-Werte angeht, so verwenden wir die offizielle Reihe des BIP zu konstanten Preisen von 1990 des Bundesamtes für Statistik. Auch die Ergebnisse der vierteljährlichen Schätzungen des secro werden für die Schätzung des BIP-Trends für das laufende Jahr beigezogen.

Der HP-Filter ist verschiedentlich kritisiert worden. Man wirft ihm insbesondere vor, im Rahmen von integrierten Zufallsprozessen (die selber gar keine zyklische Komponente enthalten) Schätzungen von zyklischen Komponenten vorzunehmen.

Kritisiert wird aber vor allem, dass er für Schätzungen am Stichprobenende ungeeignet sei. Im Zusammenhang mit der institutionellen Schuldenbremse und der Berechnung des konjunkturellen Faktors kommt noch eine weitere Variante zur Anwendung, um die mit dem HP-Filter erzielten Ergebnisse zu kontrollieren. Es handelt sich um Strukturmodelle für die Zeitreihen, die für die Modellierung der unbeobachtbaren Serienkomponenten einen anderen Ansatz benutzen (solche «Modelle» werden sowohl für die Trend-Komponente wie auch für die konjunkturelle Komponente geschätzt). Anschliessend wird eine Schätzung mit Hilfe des Kalman-Filters vorgenommen. Eine Beschreibung dieses zweiten Ansatzes findet sich im Benutzerhandbuch der Software Stamp 5.0 (1995). Unserer Kenntnis nach erzielen beide Methoden annähernd dieselben Ergebnisse, wenn man sie für die Reihe des jährlichen BIP der Schweiz anwendet. Angesichts der Ab- und Aufrundungen im Zusammenhang mit der Bestimmung des Konjunkturfaktors dürfte die Wahl der Zerlegungsmethode die erzielten Ergebnisse jedoch nicht allzu sehr beeinflussen.

Es ist nicht vorgesehen, die Zerlegungsmethode des BIP in ein langfristiges Trendelement und in eine stationäre zyklische Komponente im Gesetz festzulegen, weil im Zuge der weiteren Fortschritte in der Ökonometrie- und Statistikforschung zweifellos immer wieder neue Methoden gefunden und berücksichtigt werden dürften. Besondere Bedeutung wird im Zusammenhang mit der Schätzung des konjunkturellen Faktors der Kommunikation und der transparenten Datenbehandlung zukommen.

[1] Gomez, V., 1996, Different Filtering Methods for Finite Nonstationary Time Series, Mimeo, Ministerio de Economia y Hacienda, Madrid, Spain.

[2] Guay, A. und P. St-Amant, 1996, Do Mechanical Filters Provide a Good Approximation of Business Cycles, Banque du Canada, Dokument auf folgender Homepage abrufbar: <http://www.bank-banque-canada.ca/french/res/tr78-f.htm>.

[3] Hodrick, R.J. und E.C. Prescott, 1980, Postwar U.S. Business Cycles; An Empirical Investigation, Working Paper (Carnegie-Mellon University, Pittsburgh USA, PA).

[4] Hodrick, R.J. und E.C. Prescott, 1997, Postwar U.S. Business Cycles; An Empirical Investigation, *Journal of Money, Credit and Banking*, 29, 1–16.

[5] King, R. G. und S. T. Rebelo, 1993, Low Frequency Filtering and Real Business Cycles, *Journal of Economic Dynamics and Control* 17, 207–231.

[6] Koopman, S.J., C.A. Harvey, J.A. Doornik und N. Shepard, 1995, STAMP 5.0, Structural Time Series Analyser, Modeller and Predictor. London, Chapman & Hall.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>4654</b>
<b>1 Allgemeiner Teil</b>	<b>4656</b>
1.1 Einleitung	4656
1.2 Historischer Rückblick über die Bundesfinanzen	4656
1.3 Institutionelle Mechanismen zur Haushaltssanierung in den letzten 50 Jahren	4658
1.4 Parlamentarische Vorstösse	4660
1.4.1 Motion der LdU/EVP-Fraktion vom 17. Juni 1994 (94.3282)	4660
1.4.2 Parlamentarische Initiative Gerold Bührer vom 5. Oktober 1994 (94.422)	4661
1.4.3 Motion Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 11. April 1995 (95.3194)	4662
1.5 In- und ausländische Beispiele institutioneller Vorkehren	4663
1.5.1 Volksinitiative «Schluss mit der Schuldenwirtschaft!»	4663
1.5.2 Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung in den Kantonen	4664
1.5.2.1 Kanton St. Gallen	4664
1.5.2.2 Kanton Freiburg	4665
1.5.2.3 Kanton Basel-Stadt	4667
1.5.3 USA: Balanced Budget Constitutional Amendment	4668
1.5.4 Am Trendwachstum orientierte Finanzpolitik in Holland	4669
1.6 Grundprobleme und Erfolgsfaktoren von institutionellen Mechanismen zur Schuldenbegrenzung	4670
1.6.1 Welche Steuerungsgrösse?	4670
1.6.2 Einfacher oder komplexer Mechanismus?	4672
1.6.3 Berücksichtigung der Konjunktur?	4673
1.6.3.1 Übersicht	4673
1.6.3.2 Wie stark soll die Konjunktur berücksichtigt werden?	4674
1.6.4 Wie sollen Investitionen behandelt werden?	4675
1.6.4.1 Keine Kreditfinanzierung von Investitionen	4675
1.6.4.2 Vermeidung von übermässigem Spardruck auf die Investitionen	4679
1.7 Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse	4682
1.8 Schuldenbremse: Ausgangslage	4685
1.9 Die vorgeschlagene Schuldenbremse	4685
1.9.1 Gegenstand und Zielsetzung der Schuldenbremse	4685
1.9.2 Das Konzept	4686
1.9.3 Die konkrete Ausgabenregel	4687
1.9.3.1 Bestimmung des Konjunkturfaktors	4689
1.9.3.2 Bestimmung der Einnahmen	4690
1.9.4 Verlässlichkeit der vorgeschlagenen Schätzmethode	4692
1.9.5 Umsetzung / Ausnahmeregelung / Sanktionsmechanismus	4692
1.9.5.1 Umsetzung der Schuldenbremse	4693

1.9.5.2 Ausnahmeregelung	4694
1.9.5.3 Sanktion bei Zielverfehlung in der Staatsrechnung	4695
1.9.5.4 Ausgleichskonto und Sparmassnahmen	4695
1.9.6 Schuldenbremse und Budgethoheit des Parlaments	4701
1.9.7 Implikationen der Schuldenbremse	4702
1.9.7.1 Ergebnisse von Simulationsrechnungen	4702
1.9.7.2 Würdigung	4709
1.9.8 Verhältnis zur Steuerstopp-Initiative	4710
<b>2 Besonderer Teil</b>	<b>4711</b>
2.1 Erläuterungen zu den Verfassungsbestimmungen (Vorlage A)	4711
2.2 Erläuterungen zu den Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes (Vorlage B)	4713
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>4716</b>
3.1 Finanzielle Auswirkungen	4716
3.1.1 Auf den Bund	4716
3.1.2 Auf die Kantone und Gemeinden	4716
3.2 Personelle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden	4716
3.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft	4716
3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlicher Intervention	4716
3.3.2 Auswirkungen auf die verschiedenen Gesellschaftsgruppen	4717
3.3.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft insgesamt	4717
3.3.4 Andere in Frage kommende Regelungen	4718
3.3.5 Praktische Aspekte der Anwendung	4718
3.4 Auswirkungen auf die Informatik	4719
<b>4 Legislaturplanung</b>	<b>4719</b>
<b>5 Verhältnis zum internationalen Recht</b>	<b>4719</b>
<b>6 Rechtliche Grundlagen</b>	<b>4720</b>
6.1 Verfassungsmässigkeit	4720
6.2 Erlassform und Inkrafttreten	4720
<b>Anhang: Technische Notiz</b>	<b>4721</b>
<b>Bundesbeschluss (Entwurf)</b>	<b>4727</b>
<b>Bundesgesetz (Entwurf)</b>	<b>4728</b>