

Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse

Expertengruppe Schuldenbremse

- Präsidium: Prof. Dr. Jan Egbert Sturm, Direktor KOF Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich, Professor für Angewandte Wirtschaftsforschung ETH Zürich
- Prof. Marius Brühlhart, PhD, Professor für Volkswirtschaftslehre, HEC, Universität Lausanne
- Prof. Dr. Patricia Funk, Associate Professor in Economics, Università della Svizzera Italiana
- Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Professor für Politische Ökonomie, Universität Luzern
- Dr. h.c. Peter Siegenthaler, Verwaltungsrat SBB und BEKB, ehemaliger Direktor der EFV

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
1. Einführung	3
2. Mandat der Expertengruppe.....	4
3. Ausgangslage	5
3.1 Entstehungshintergrund der Schuldenbremse	5
3.2 Ziele der Schuldenbremse	8
3.3 Gegenwärtige Anwendung der Schuldenbremse.....	9
4. Ausmass, Gründe und zukünftige Entwicklung der Unterschreitungen	10
4.1 Ausmass.....	10
4.2 Gründe für die festgestellten Budgetunterschreitungen	12
4.3 Zukünftige Entwicklung der Unterschreitungen	16
5. Vor- und Nachteile der heutigen Situation	17
5.1 Vorteile	17
5.2 Nachteile.....	19
5.3 Hauptempfehlung: Beibehaltung der heutigen Situation	20
5.4 Finanzpolitische - und volkswirtschaftliche Auswirkungen.....	22
6. Alternative Wege zur Verwendung der Budgetunterschreitungen	23
6.1 Einleitende Bemerkungen	23
6.2 Steuerreduktion	23
6.3 Ausgabenerhöhung	24
6.3.1 Automatische Erhöhung des Ausgabenplafonds.....	25
6.3.2 Weitere Wege zur Erhöhung des Ausgabenplafonds.....	26
7. Empfehlungen und Schlussfolgerungen.....	28
Literatur	30

Zusammenfassung

Seit Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2003 hat sich der Bestand der Bruttoschulden des Bundes von 124 Milliarden Franken auf 99 Milliarden Franken im Jahr 2016 reduziert. Massgebend für die absolute Schuldenreduktion waren neben der systematischen Unterschätzung der Einnahmen (insbesondere aufgrund der systematischen Unterschätzung der Verrechnungssteuer in den Jahren 2005-2012) regelmässig anfallende Budgetunterschreitungen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat das Eidg. Finanzdepartement beauftragt, eine Expertengruppe Schuldenbremse zu bilden, welche prüft, ob diese Budgetunterschreitungen anstelle eines weiteren Schuldenabbaus zu einer Erhöhung des Ausgabenplafonds verwendet werden sollten. Die Expertengruppe spricht sich gegen ein solches Vorgehen aus. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht Unsicherheit darüber, ob bedeutende Budgetunterschreitungen auch in Zukunft zu erwarten sind. Zudem ist unklar, ob mit einer Erhöhung des Ausgabenplafonds die Budgetgenauigkeit nicht noch stärker leidet. Die Expertengruppe empfiehlt, die Wirkung der auf 1.1.2017 eingeführten Verwaltungsreformen im Rahmen des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) abzuwarten. Eine Anpassung des Regelwerks könnte ausserdem das Vertrauen und die Wirksamkeit der Schuldenbremse untergraben und als moralisches Risiko («Moral Hazard») Anschlussbegehren provozieren. Falls angesichts weiterhin auftretender Budgetreste Anpassungen an der Schuldenbremse vorgenommen werden sollten, wäre eine Korrektur auf der Einnahmenseite sinnvoller als auf der Ausgabenseite – allenfalls im Zusammenhang mit ohnehin fälligen Steuerreformen.

1. Einführung¹

Seit dem Jahr 2006 hat der Bundeshaushalt durchgehend strukturelle Überschüsse geschrieben. Das Mindestziel der Schuldenbremse – der dauerhafte Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben (Art. 126 Abs. 1 Bundesverfassung (BV)) – wurde damit übertroffen. Dies zeigt sich am Stand des Ausgleichskontos von 26 Milliarden Franken per Ende 2016. Die Zunahme des Ausgleichskontos widerspiegelt im Grossen und Ganzen die Abnahme des Schuldenstands. Beliefen sich die Bruttoschulden im Einführungsjahr der Schuldenbremse noch auf 124 Milliarden, konnten sie bis 2016 auf knapp 99 Milliarden Franken gesenkt werden. Gegenüber dem Höchststand von 2005 fällt die Reduktion mit rund 32 Milliarden noch ausgeprägter aus. Aufgrund des Wirtschaftswachstums im selben Zeitraum hat sich die Schuldenquote des Bundes von 26% des Bruttoinlandprodukts (BIP) auf 15% im Jahr 2016 zurückgebildet. Damit konnte der Schuldenaufbau der 1990er Jahre (ausgehend von einem Schuldenstand von 39 Milliarden und einer Schuldenquote von 11% im Jahr 1990), welcher der Anlass für die Einführung der Schuldenbremse war, teilweise wieder rückgängig gemacht werden.²

In der Vergangenheit waren die strukturellen Überschüsse je etwa zur Hälfte auf höhere effektive als budgetierte Einnahmen und auf Budgetunterschreitungen auf der Ausgabenseite zurückzuführen. In der Zwischenzeit wurden die Schätzmethode auf der Einnahmenseite verbessert, so dass die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) davon ausgeht, dass sich diese Schätzfehler in Zukunft über die Jahre ausgleichen sollten.

¹ Die Expertengruppe möchte Florian Chatagny, Stephan Aeschlimann und Michael Schuler für die exzellente wissenschaftliche und organisatorische Unterstützung beim Erstellen des vorliegenden Berichts danken.

² Im Unterschied zu vielen Kantonen verfügt der Bund allerdings weiterhin nicht über ein positives Eigenkapital.

Seit Einführung der Schuldenbremse liegen die im Rechnungsjahr getätigten Ausgaben durchwegs unter den im Voranschlag bewilligten Ausgaben. Einzelne Budgetpositionen werden unterjährig aufgestockt (insb. über Nachträge), bedeutender sind jedoch die nicht ausgeschöpften Budgetpositionen. Über den Gesamthaushalt hinweg lagen die Ausgaben in der Vergangenheit am Jahresende deshalb deutlich unter den budgetierten Ausgaben. Es stellt sich die Frage, ob Budgetunterschreitungen auch in Zukunft weiterhin systematisch anfallen werden (und wenn ja, in welchem Ausmass). Die 2017 eingeführten Globalbudgets könnten z.B. einen mindernden Einfluss auf die Höhe der Budgetunterschreitungen haben.

Würden bei hohem Ausgabendruck der Interessengruppen regelmässig nicht geplante strukturelle Überschüsse realisiert werden, könnte dies die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik und längerfristig auch die Fiskalregel selbst in Frage stellen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, eine Expertengruppe einzusetzen, die eine (teilweise) Verwendung struktureller Budgetunterschreitungen und damit eine symmetrischere Bewirtschaftung des Ausgleichskontos prüft und dem Bundesrat entsprechende Empfehlungen unterbreitet.

Nachdem im nächsten Kapitel das Mandat der Expertengruppe kurz beschrieben wird, fasst Kapitel 3 die Ausgangslage zusammen. Das Ausmass, die Gründe und die Einschätzung der zukünftigen Entwicklung der Budgetunterschreitungen sind Gegenstand der Diskussion in Kapitel 4. Bevor Wege zur Verwendung der Budgetunterschreitungen in Kapitel 6 besprochen werden, werden erst die Vor- und Nachteile der heutigen Situation analysiert (Kapitel 5). Der Bericht endet mit unseren Empfehlungen und Schlussfolgerungen.

2. Mandat der Expertengruppe

Die Expertengruppe hat den Auftrag, eine mögliche Ergänzung der Schuldenbremse insbesondere in Bezug auf die nachfolgenden Fragen zu beurteilen und Empfehlungen zu unterbreiten:

- Sollen die realisierten Budgetunterschreitungen für die Erhöhung des budgetären Handlungsspielraums anstatt für die Schuldenreduktion verwendet werden?
- Soll die Erhöhung des Handlungsspielraums auf bestimmte Ausgabenkategorien oder Entwicklungen eingeschränkt werden?
- Ist der Mechanismus zielführend, wonach die Ausgabenplafonds zukünftiger Budgets um die realisierten Minderausgaben vergangener Jahre erhöht werden können oder in eine Reserve fließen?
- Welche Auswirkungen auf die Finanzpolitik und Volkswirtschaft sind zu erwarten?
- Welche Vor- und Nachteile hat die vorgesehene Ergänzung der Schuldenbremse gegenüber dem Status quo?
- Welche praktischen Auswirkungen hat eine Ergänzung der Schuldenbremse auf die Finanzpolitik des Bundes?

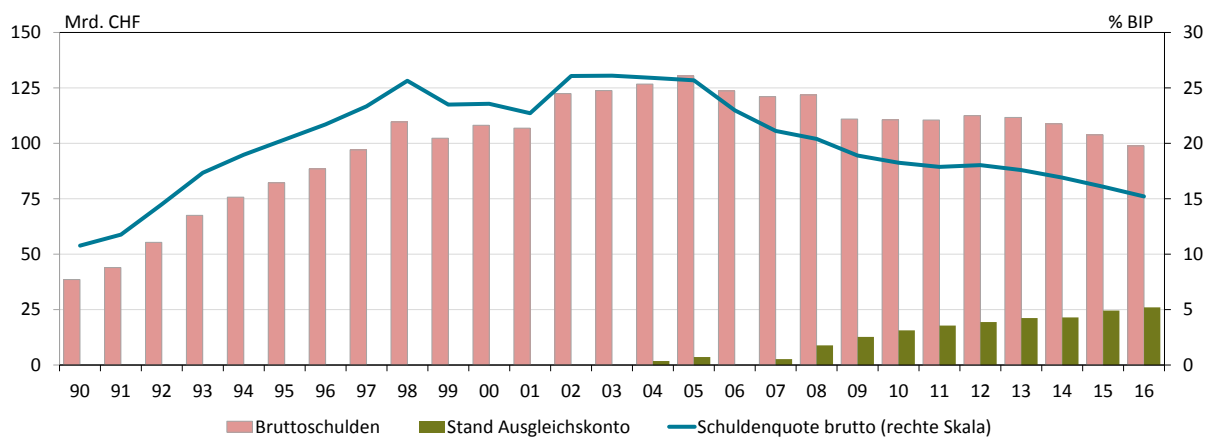
Die Expertengruppe hat diese Thematik ausführlicher und umfassender behandelt, als dies im Wortlaut des Mandats vorgesehen ist. Nur so war es ihr möglich, die Fragestellungen adäquat und sachlich zu beantworten.

3. Ausgangslage

3.1 Entstehungshintergrund der Schuldenbremse³

Nach den beiden Weltkriegen betrug der Schuldenstand des Bundes 9 Milliarden Franken, was in etwa 50% des damaligen Bruttoinlandproduktes entsprach. Durch die Volksabstimmung vom 11. Mai 1958 wurde folgender Artikel in die Bundesverfassung eingefügt: «Art. 42^{bis}: Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.» Durch hohe Überschüsse des Bundes während der 1960er Jahre konnte die Schuldenquote stark zurückgefahren werden. Geprägt durch die weltweiten Ölkrisen wurde dieser Trend in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre unterbrochen. Während der 1980er Jahre konnte erneut ein Rückgang verzeichnet werden. Die verfassungsmässige Verankerung der Entschuldung konnte den Schuldenanstieg in den Rezessions- und Stagnationsperiode der 1990er Jahren nicht stoppen. Ende 1998 betrug die Bruttoschulden des Bundes über 110 Milliarden Franken oder über 25% des Bruttoinlandproduktes (BIP). Innert acht Jahren hatten sich die Schulden beinahe verdreifacht. Im Einführungsjahr der Schuldenbremse 2003 betrug der Schuldenstand rund 124 Milliarden Franken und der Höchststand mit rund 130 Milliarden wurde im Jahr 2005 erreicht (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung der Bruttoschulden des Bundes, 1990-2016



Obwohl die Ursache der stark wachsenden Schulden zu einem wesentlichen Teil in der wirtschaftlichen Stagnationsphase (1991-1996) und in den Folgekosten der Verselbständigung und Ausfinanzierung von Pensionskassen und Bundesbetrieben lag (1998-2003), war Mitte der 1990er Jahre offenkundig geworden, dass die Defizite zu einem beträchtlichen Teil struktureller Natur waren und nicht allein durch Wirtschaftswachstum beseitigt würden.

In der politökonomischen Literatur werden zur Erklärung steigender Staatsverschuldung die Staatsmittel als fiskalisches Allmendegut angesehen. Die Relevanz dieser sogenannten Common-Pool-Problematik ist sowohl theoretisch als auch empirisch belegt.⁴ Dahinter steht die Überlegung, dass

³ Dieser Abschnitt basiert zum einem grossen Teil auf *Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven*, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547) und Fischer (12.3552), Bern, 29. November 2013.

⁴ Siehe Buchanan und Tullock (1962) sowie Weingast, Shepsle und Johnsen (1981).

verschiedene politische Akteure auf die gesamten staatlichen Finanzmittel zugreifen können und Ausgaben für ihre spezifischen Interessen tätigen möchten. Während der Nutzen aus der Staatstätigkeit spezifischen Akteuren zu Gute kommt, müssen diese die Kosten für die Ausgaben nur teilweise selbst tragen, da diese von allen Akteuren über allgemeine Steuern finanziert werden. Dies erzeugt einen individuellen Anreiz, mehr Ressourcen zu beanspruchen als volkswirtschaftlich optimal ist (ein klassisches Externalitätenproblem). Als Folge davon entsteht eine Defizitneigung und dementsprechend steigt auch die Staatsverschuldung an.^{5,6} Je nach institutionellen Bedingungen können sich so spezifische Interessen im politischen Prozess besonders gut durchsetzen (bspw. durch Stimmentausch), so dass die Staatsausgaben ineffizient stark ansteigen.⁷

Eine Variante dieses Ansatzes stellt auf die Ausgestaltung des Entscheidungsprozesses im Haushaltskreislauf ab. Innerhalb eines Regierungskollegiums hat ein einzelnes Ministerium Interesse daran, die finanziellen Ressourcen möglichst für die Ausgaben im eigenen Ressort zu reservieren.⁸ Durch entsprechende Mittelbindung der Departemente und Ämter für den eigenen Bereich können die Aufgaben und Interessen effektiver vertreten werden.⁹ Jeder zusätzliche Franken, den der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin aus dem Gesamtbudget erhält, kann nämlich vollumfänglich für die eigene Klientel eingesetzt werden. Anders verhält es sich mit den Kosten dieser Projekte. Da sich die Steuerlast auf alle Steuerzahler verteilt, werden auch jene Kreise zur Finanzierung herangezogen, welche sich von spezifischen Projekten in diesem Ressort keinen Nutzen versprechen und lieber Ausgaben in einem anderen Ressort getätigt hätten. Das heisst: Jeder Ressortminister oder jede Ressortministerin übernimmt zwar die volle Verantwortung für die jeweils eigenen Ausgaben, aber nur einen Teil der Verantwortung für die Kosten, die sich aus diesen Ausgaben ergeben.

Auf Grund dieser asymmetrischen Verteilung der Ausgaben- und Einnahmenverantwortung hat jeder Minister und jede Ministerin einen Anreiz, höhere Ausgaben zu verlangen, als für das Gemeinwesen effizient wären. Je grösser nun die Zahl der Ressortministerien ist, desto gravierender ist die Asymmetrie der Verantwortung zwischen Ausgaben und Einnahmen in der Regierung. Die

⁵ Siehe u.a. Roubini und Sachs (1989a), De Haan und Sturm (1997), De Haan, Sturm und Beekhuis (1999) und Persson und Tabellini (2003).

⁶ Eine spezielle Variante dieses Ansatzes ist die Theorie fiskalischer Abnutzungskriege («war of attrition»). Sie besagt, dass ein Staatsdefizit nur durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen abgebaut werden kann, die mit politischen Kosten verbunden sind. Keiner der politischen Akteure (Koalitionsparteien, Interessengruppen, Verwaltungseinheiten) will jedoch diese Kosten tragen, sondern spekuliert darauf, dass andere Akteure früher einlenken und die Kosten übernehmen. Dadurch wird der Abbau der Staatsverschuldung entweder verhindert oder zumindest verzögert. Siehe u.a. Alesina und Drazen (1991).

⁷ Siehe z.B. Tullock (1959).

⁸ Siehe etwa Perotti und Kontopoulos (2002).

⁹ Siehe etwa Niskanen (1971).

internationale Literatur zeigt denn auch, dass sich Regierungen mit einer grossen Zahl von Mitgliedern – ceteris paribus – durch hohe Staatsausgaben sowie hohe Staatsdefizite und -schulden auszeichnen.¹⁰

Es lässt sich freilich eine Reihe institutioneller Vorkehrungen gegen eine solche Ausdehnung des öffentlichen Sektors vorstellen. In der internationalen Literatur wird ein dominantes Ministerialamt im Budgetprozess, das die Richtlinien der Finanzpolitik eindeutig und unabdingbar festlegt, wie zum Beispiel ein «starker» Finanz- oder Wirtschaftsminister, diskutiert. Eine institutionell starke Stellung des Finanzministers oder auch der Finanzverwaltung im Budgetierungsverfahren und im Haushaltsvollzug kann der oben beschriebenen Asymmetrie entgegenwirken und das Budget als fiskalische Allmende besser vor Übernutzung schützen.¹¹

Fiskalregeln werden ebenfalls als eine mögliche Vorkehrung angesehen, da sie dazu beitragen, die Fiskalpolitik zu entpolitisieren. Indem die Höhe der Ausgaben (oder das Haushaltsergebnis) vorbestimmt wird, werden der Diskretion in der Politikgestaltung Grenzen gesetzt und die Stellung des Finanzministeriums institutionell gestärkt. Dies stärkt im Ergebnis eine nachhaltige Finanzpolitik, wie sie ohne Fiskalregeln im tagespolitischen Prozess nicht durchgesetzt werden könnte.

Vor diesem Hintergrund wurde 1995 – nach der Umsetzung mehrerer Sanierungspakete in den Jahren 1992-1994 – die Ausgabenbremse beschlossen (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV). Demnach benötigen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen nach sich ziehen, die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in beiden Räten.

Die Sparanstrengungen und die Ausgabenbremse reichten jedoch nicht aus, um das Haushaltsdefizit massgeblich zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund wurde 1997 das Haushaltsziel 2001 formuliert: Das Defizit der Finanzrechnung sollte ab 1999, nach erfolgter Erholung und Stabilisierung der Konjunktur, schrittweise reduziert werden und bis im Rechnungsjahr 2001 zwei Prozent der Einnahmen nicht übersteigen. Mit einem strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt sollten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der damals bereits geplanten Schuldenbremse erfüllt werden. Um die mit dem Haushaltsziel 2001 anvisierte Haushaltssanierung zu erreichen, wurde eine neue, befristete Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung geschaffen, die Bundesrat und Parlament mit verbindlicher Frist verpflichtete zu sparen, wenn das Ziel verfehlt würde. Die Vorlage zum Haushaltsziel 2001 wurde am 7. Juni 1998 von Volk (70,7 % Ja-Anteil) und allen Ständen angenommen. Anschliessend wurde mit der Erarbeitung der Botschaft zur Schuldenbremse begonnen. Diese wurde vom Bundesrat im Juli 2000 zuhanden des Parlaments verabschiedet. Im März 2001 trat der Ständerat auf den Bundesbeschluss zur Schuldenbremse und die damit verbundene Revision des Finanzhaushaltsgesetzes ein. Zuvor hatte der Bundesrat den Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse veröffentlicht, um einer nach seiner Ansicht tendenziell nachlassenden Ausgabendisziplin und Forderungen nach umfassenden Steuererleichterungen entgegenzutreten, welche unter anderem infolge des guten Rechnungsabschlusses 2000 aufkamen.

¹⁰ Siehe etwa Roubini und Sachs (1989a,b), Edin und Ohlsson (1991), De Haan und Sturm (1997), Perotti und Kontopoulos (2002), Woo (2003), Bawn und Rosenbluth (2006) für internationale Evidenz, oder auch Schaltegger und Feld (2009) für die Schweiz.

¹¹ Siehe u.a. Niskanen (1968), von Hagen (1992) und Hallerberg, Strauch und Von Hagen (2009).

In der Detailberatung gab insbesondere die «Bewirtschaftung» des Ausgleichskontos zu einer eingehenden Debatte Anlass. Diese sollte gemäss Botschaft symmetrisch erfolgen. Die Vorschrift zum Ausgleich von Überschüssen hätte zur Folge gehabt, dass in den Folgejahren entweder die Ausgabenplafonds hätten erhöht werden müssen oder aber die Einnahmen beispielsweise durch Steuerreduktionen zu senken gewesen wären. Der Grund für die vorgesehene symmetrische Bewirtschaftung war die ursprüngliche Konzeption des Ausgleichskontos als Instrument zum Ausgleich von Schätzfehlern bei den Einnahmen. Sofern die Einnahmen nicht systematisch falsch prognostiziert worden wären, hätte der Saldo des Ausgleichskontos – so die damalige Annahme – um ein stabiles Niveau fluktuiert. Die Sanktion bei einem grösseren Fehlbetrag verhindert eine systematische Überschätzung der Einnahmen und damit eine ständige Verletzung der Schuldenbremse. Umgekehrt wäre die Schuldenbremse bei einer systematischen Unterschätzung übererfüllt worden, weshalb diese Mittel zur Aufstockung des Ausgabenplafonds oder zur Senkung von Steuern hätten verwendet werden können.

Das Parlament schloss sich dieser Konzeption nicht an, sondern entschied, die Option eines ehrgeizigeren Ziels als die Stabilisierung der Schulden offen zu lassen; es sollte die Möglichkeit bestehen, Überschüsse für die Schuldentilgung zu verwenden. Aus diesem Grund können Überschüsse nicht – wie in der Botschaft vorgesehen – zur Aufstockung des Ausgabenplafonds oder zu Steuersenkungen verwendet werden. Eine Obergrenze für den positiven Saldo des Ausgleichskontos wurde dabei nicht festgelegt. Die Bewirtschaftung erfolgt damit asymmetrisch: Sie ist nur noch für den Fall eines negativen Saldos vorgesehen. Ein Überschuss im Ausgleichkonto wird weitergeführt, und die Verpflichtung zum Abbau des Überschusses entfiel. Damit räumte das Parlament dem Schuldenabbau (im Unterschied zu Ausgabenerhöhungen oder Steuererleichterungen) Priorität ein.

Nach Bereinigung der Differenzen zwischen beiden Räten verabschiedete der Ständerat in der Schlussabstimmung vom 22. Juni 2001 den Bundesbeschluss über die Schuldenbremse mit 34:6 und die Änderung des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) mit 35:6 Stimmen. Der Nationalrat stimmte mit 127:64 (Bundesbeschluss) beziehungsweise 130:62 Stimmen zu. Die Verfassungsbestimmungen wurden in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 angenommen, mit einem Ja-Anteil von 84,7% und einer deutlichen Mehrheit in allen 26 Kantonen.

3.2 Ziele der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse wurde auf das Jahr 2003 in Kraft gesetzt. Sie ist in Artikel 126 der Bundesverfassung festgeschrieben und schreibt vor, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält. Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich dabei, unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage, nach den geschätzten Einnahmen und kann nur durch einen qualifizierten Beschluss der Bundesversammlung bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf erhöht werden.¹² Die Schuldenbremse entspricht damit einer Ausgabenregel.

¹² Laut Finanzhaushaltgesetz, Artikel 15 kann die Bundesversammlung bei der Verabschiedung des Voranschlags oder seiner Nachträge den Höchstbetrag erhöhen im Falle von aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen, Anpassungen am Rechnungsmodell, oder verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen.

Die Schuldenbremse verfolgt zwei Ziele: Die Sicherstellung einer mittel- und langfristigen Schuldenstabilisierung und die Gewährung kurzfristiger antizyklischer Budgetspielräume. Aus der Botschaft zur Schuldenbremse geht hervor, dass das primäre Ziel dieser Regelung eine Stabilisierung der Bundesschulden ist.¹³ Auch im Hinblick auf das Mandat der Expertengruppe zum Umgang mit den realisierten Budgetunterschreitungen steht das Ziel der mittelfristigen Schuldenstabilisierung im Vordergrund.

Aus dem Wortlaut der Bundesverfassung (Artikel 126 Absatz 1), die ein dauerhaftes Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben fordert, kann das Ziel einer Verstetigung der nominalen Bruttoschulden des Bundes über den Konjunkturzyklus abgeleitet werden. Dies entspricht einem allmählichen Abbau der Bruttoschulden in realen (inflationsbereinigten) Werten und als Anteil des BIP. Die Verschuldungsgrösse wird in der Verfassung jedoch nicht explizit genannt. Aus dem Wortlaut «auf Dauer» kann auf eine langfristige Betrachtung geschlossen werden.

Durch seine Entscheide zur Bewirtschaftung des Ausgleichskontos hat allerdings das Parlament die Zielsetzung der Schuldenbremse in Richtung eines nominellen Schuldenabbaus verschärft.

3.3 Gegenwärtige Anwendung der Schuldenbremse

Nach Genehmigung der Staatsrechnung werden realisierte Abweichungen einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet oder gutgeschrieben. Es handelt sich dabei nicht um ein Konto im buchhalterischen Sinn, sondern um eine Statistik, in der die Abweichungen von den Vorgaben der Schuldenbremse festgehalten werden. Das Ausgleichskonto ermöglicht somit eine Kontrolle der Zielerreichung. Grundsätzlich müssen Fehlbeträge im Ausgleichskonto in den Folgejahren kompensiert werden. Dies geschieht durch entsprechende Kürzungen des Ausgabenplafonds in zukünftigen Voranschlägen. Ein solcher Mechanismus ist notwendig, um Fehlanreize für eine zu optimistische Budgetierung zu vermeiden und die Einhaltung der Ausgabenregel in der Staatsrechnung statt nur im Budget sicherzustellen. Im Gegensatz dazu können Überschüsse auf dem Ausgleichskonto nicht zur Aufstockung der höchstzulässigen Ausgaben verwendet werden. Ein positiver Saldo zeugt davon, dass die Vorgabe der Schuldenbremse in den letzten Jahren übertroffen wurde und die Schulden in der betreffenden Höhe gesenkt werden konnten.¹⁴

Das Ausgleichskonto wird nach Finanzhaushaltgesetz (FHG) also asymmetrisch bewirtschaftet: Fehlbeträge müssen durch eine Senkung des Ausgabenplafonds korrigiert werden. Die Botschaft des Bundesrates hatte demgegenüber noch eine symmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos vorgesehen (vgl. Art. 24d E-FHG, Bundesblatt (BBl) 2000 4729). Die Version des Bundesrates für die verfassungsrechtliche Regelung der Schuldenbremse wurde abgesehen von einem redaktionellen Detail unverändert in die Bundesverfassung (BV) übernommen (vgl. BBl 2000 4727). Der verfassungsrechtliche Rahmen lässt also eine symmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos zu.

Eine Erhöhung ist jedoch nur möglich, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent des Höchstbetrags erreicht.

¹³ BBl 2000 4653, 4686

¹⁴ Laut Finanzhaushaltgesetz, Artikel 17 wird ein Fehlbetrag des Ausgleichskontos im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der festzulegenden Höchstbeträge ausgeglichen. Überschreitet ein Fehlbetrag 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, so wird diese Überschreitung innerhalb der drei folgenden Rechnungsjahre beseitigt.

Das geltende FHG ist restriktiver. Realisierte Überschüsse können nicht zu einer Aufstockung des Ausgabenplafonds verwendet werden und führen damit zu einem Schuldenabbau. Wie aus der Entstehungsgeschichte der Schuldenbremse hervorgeht, ist dies vom Gesetzgeber so gewollt.

Seit dem Jahr 2010 werden in der Staatsrechnung ausgewiesene ausserordentliche Einnahmen (ohne Zweckbindung) oder Ausgaben einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Amortisationskonto gutgeschrieben oder belastet. Im Falle voraussehbarer Fehlbeträge des Amortisationskontos (und vorausgesetzt, dass das Ausgleichskonto keinen negativen Saldo aufweist) kann der Höchstbetrag der ordentlichen Ausgaben vorsorglich gekürzt werden. Ansonsten sind Fehlbeträge des Amortisationskontos in der Regel innerhalb von sechs Rechnungsjahren durch Kürzungen der Höchstbeträge des ordentlichen Haushaltes auszugleichen.

Konjunkturelle Bewegungen auf der Einnahmenseite werden über den sogenannten Konjunkturfaktor aufgefangen.¹⁵ Der Ausgabenplafonds entspricht somit den konjunkturell bereinigten Einnahmen. Für konjunkturelle Schwankungen auf der Ausgabenseite gibt es keine automatische Korrektur. Es wird eine Verstetigung des Ausgabenpfads über die Zeit angestrebt. Wenn man von ausserordentlichen Erhöhungen des Höchstbetrags absieht, bedeutet dies umgekehrt, dass im Unterschied zur Einnahmenseite keine konjunkturellen Impulse von der Ausgabenseite des Bundeshaushalts ausgehen sollen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis darauf, dass die Darlehen an die Arbeitslosenversicherung (bzw. Darlehensrückzahlungen derselben), die sehr stark auf Konjunkturschwankungen reagieren, seit 2002 nicht mehr über die Finanzierungsrechnung geführt werden.

Weitere Details zur Umsetzung der Schuldenbremse sind im FHG geregelt (Artikel 13-18; SR 611.0).

4. Ausmass, Gründe und zukünftige Entwicklung der Unterschreitungen

4.1 Ausmass

Die gegenwärtige Umsetzung der Schuldenbremse hat in den vergangenen Jahren zu einem Anstieg des Saldos auf dem Ausgleichskonto und damit zu einem nominalen Abbau der Schulden des Bundes geführt. Das Einnahmenwachstum wurde unter- und das Ausgabenwachstum überschätzt. Hierdurch blieben jedes Jahr signifikante Budgetreste übrig.

Grundsätzlich lässt sich der heutige Stand des Ausgleichskontos (welcher über die Jahre 2007-2016 aufgebaut worden ist) in drei Komponenten aufteilen:

1. Budgetierte strukturelle Überschüsse (4%): In der Periode 2007-2016 war ein kleiner Teil der Gutschriften bereits in den Voranschlägen als Unterschreitung des Ausgabenplafonds eingestellt.
2. Prognosefehler der Einnahmen (48%): Die Einnahmenunterschätzungen der Vergangenheit sind zum grössten Teil auf die Verrechnungssteuer zurückzuführen, für die seit 2005 ein

¹⁵Der Konjunkturfaktor entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandprodukt gemäss langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandprodukt im Voranschlagsjahr.

Wachstumstrend beobachtet werden kann. Die Mehrwertsteuereinnahmen wurden im Zeitraum 2007-2016 insgesamt überschätzt, während die Abweichungen bei der direkten Bundessteuer und beim Konjunkturfaktor gering waren.

3. Überschätzung der Ausgaben (48%). Die im Rechnungsjahr getätigten Ausgaben liegen durchwegs unter den im Voranschlag bewilligten Ausgaben. Einzelne Budgetpositionen werden zwar unterjährig aufgestockt (insb. über Nachträge), bedeutender sind jedoch die nicht ausgeschöpften Budgetpositionen.

Die budgetierten strukturellen Überschüsse waren bis zur Einführung des Amortisationskontos für den Schuldenabbau vorgesehen und flossen ins Ausgleichskonto. Seit 2010 ist das nicht mehr zwangsläufig der Fall. Sie können bei Bedarf auch zur Amortisation von Fehlbeträgen im ausserordentlichen Haushalt eingesetzt und zu diesem Zweck dem Amortisationskonto gutgeschrieben werden (wie dies in den Jahren 2010-2013 der Fall war).

Laut EFV konnten die Schätzfehler bei den Einnahmen mit den methodischen Verbesserungen deutlich reduziert werden. Die Prognosefehler bei den Einnahmen wie beim Konjunkturfaktor dürften nach Meinung der Verwaltung deshalb in Zukunft geringer, oder zumindest symmetrischer, ausfallen. Es bleibt allerdings abzuwarten, in welchem Ausmass die neue Schätzmethode die Prognosefehler auf der Einnahmeseite tatsächlich ausgleichen kann.

Die ausgabenseitigen Budgetunterschreitungen betragen zwischen 2003 und 2016 im Durchschnitt 1,2 Milliarden Franken pro Jahr und wurden als Teil des strukturellen Überschusses dem Ausgleichskonto gutgeschrieben (Siehe Tabelle 1). Dies entspricht 1,9% der Budgetkredite, der Umfang schwankt jedoch beträchtlich.¹⁶ Die Bereiche, in denen die grössten Budgetunterschreitungen festgestellt werden konnten, sind die Soziale Wohlfahrt (u.a. Invalidenversicherung), Landesverteidigung (u.a. Militärische Landesverteidigung), Finanzen und Steuern, Bildung und Forschung, Verkehr und Entwicklungshilfe (Süd- und Ostländer).

¹⁶Die geringste Unterschreitung betrug 256 Millionen (2008), die grösste 2'395 Millionen (2012). Im Jahr der geringsten Abweichung hat sich bei den Anteilen Dritter eine Überschreitung ergeben (Unterschätzung der Einnahmen), im Jahr mit der grössten Budgetunterschreitung sind die höchsten Agios angefallen.

Tabelle 1: Differenz zwischen den realisierten und budgetierten ordentlichen Staatsausgaben

	in Mio. CHF		in % des Voranschlags	
	Ø 2003-2016	Ø 2007-2016	Ø 2003-2016	Ø 2007-2016
Ordentliche Ausgaben	1,162 (608)	1,249 (674)	1.9% (0.9%)	2.0% (1.0%)
Anteile Dritter inkl. IV-Beitrag	-60 (367)	-85 (382)	-1.2% (4.7%)	-1.7% (4.7%)
Zinsausgaben	358 (329)	395 (320)	13.5% (13.2%)	16.1% (13.8%)
Übrige ordentliche Ausgaben	863 (421)	939 (442)	1.8% (0.9%)	1.9% (0.9%)
davon Eigenausgaben		403 (211)		3.9% (2.0%)

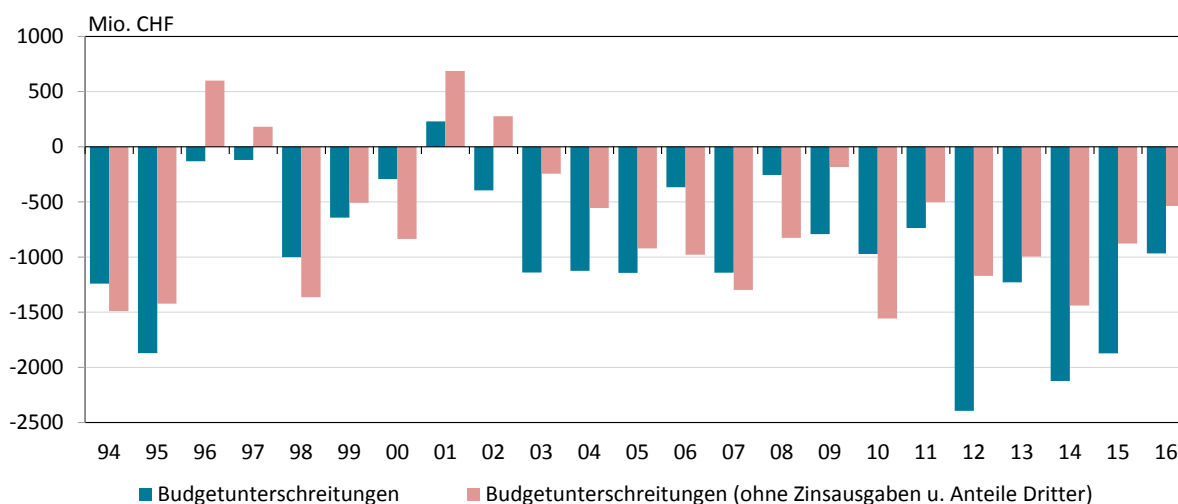
In der obigen Tabelle zeigt ein positiver Wert, dass der Budgetwert unterschritten wurde. Ein negativer Wert zeigt eine Überschreitung des Budgets auf. Werte in Klammern sind die Standardabweichungen der beobachteten Budgetabweichungen.

4.2 Gründe für die festgestellten Budgetunterschreitungen

In der Vergangenheit waren die strukturellen Überschüsse je etwa zur Hälfte auf höher als budgetierte Einnahmen und auf tiefere Ausgaben zurückzuführen. Die Schätzfehler bei den Einnahmen sind zum grössten Teil auf die Verrechnungssteuer zurückzuführen. Seit dem Budget 2012 wird bei der Verrechnungssteuer jedoch eine neue Schätzmethode verwendet, so dass sich nach Meinung der EFV in Zukunft die Schätzfehler bei den Einnahmen über die Jahre ausgleichen sollten.

Auf der Ausgabenseite könnten die Budgetunterschreitungen jedoch auch in Zukunft weiter anfallen. Abbildung 2 zeigt zumindest, dass diese Unterschreitungen schon eine längere Tradition haben.

Abbildung 2: Entwicklung der Budgetunterschreitungen, 1994-2016



Die Budgetunterschreitungen könnten auf die folgenden vier Gründe zurückgeführt werden:

1. Geringere Kosten oder geringere Nachfrage

Die tatsächlichen Kosten der Aufgabenerfüllung oder auch die mengenmässige Nachfrage nach Leistungen des Bundes können niedriger ausfallen als vorhergesehen. Solche Schätzfehler sollten symmetrisch sein und sich mittel- bis langfristig ausgleichen. Das letzte Jahrzehnt war allerdings geprägt durch wirtschaftliche Ereignisse, welche nicht nur schwer vorhersehbar, sondern deren Auswirkungen auf den Finanzhaushalt auch nicht einfach zu prognostizieren waren. Seit der Finanzkrise sind Zins-, Inflations- und Wirtschaftsentwicklungen falsch eingeschätzt worden. Höher als erwartetes Wirtschaftswachstum kann die Nachfrage nach gewissen öffentlichen Dienstleistungen im Vergleich zum Voranschlag verringert haben. Wichtiger allerdings ist, dass tiefer als erwartete Zinsen und Inflationsraten den effektiven Aufwand gegenüber dem Voranschlag erheblich reduziert haben. Dies ist bei den Passivzinsen besonders augenfällig. Die tieferen Zinsausgaben widerspiegeln sich vor allem in den hohen Agios. Diese entstehen bei der Aufstockung von Bundesanleihen, welche eine höhere Verzinsung aufweisen als das aktuelle Marktumfeld. Agios wurden ab 2003 in der Finanzierungsrechnung verbucht und bis 2016 vollumfänglich im Emissionsjahr berücksichtigt, was zu erheblichen Budgetunterschreitungen geführt hat (im Durchschnitt von 2003 bis 2016: 260 Millionen Franken jährlich).

Des Weiteren wurde der in der Finanzplanung des Bundes vorgesehene Teuerungsausgleich für weite Teile der schwach gebundenen Ausgaben zu hoch angesetzt. Zwischen 2009 und 2016 wurde in den Voranschlägen von einer Normalisierung der Teuerung ausgegangen. Die Inflationsrate gemessen auf Basis des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) ist kumuliert um mehr als sieben Prozentpunkte tiefer ausgefallen als erwartet. Im Rahmen mehrerer Korrekturen (KOP 12/13, KAP 2014, Voranschlag 2015, Voranschlag 2016) wurde dieser Effekt zwar etwas verringert. Trotzdem verbleibt gemäss Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 2017-2019 auch nach diesen Korrekturen für die Periode 2009 bis 2016 ein nicht geplanter realer Ausbau der Ausgaben von knapp sieben Prozent.¹⁷ Der damit zu hoch angesetzte Teuerungsausgleich dürfte eine partielle Erklärung für die Nichtausschöpfung des Budgetspielraums sein.

2. Zeitliche Verschiebungen

Im Voranschlag vorgesehene Ausgaben können in gewissen Fällen aus z.B. technischen Gründen nicht im Budgetjahr getätigt werden. Diese Mittel müssten ins nächste Jahr verschoben werden können.¹⁸ Artikel 36 FHG ist für solche Fälle vorgesehen. Diese Bestimmung erlaubt, dass der Bundesrat im Falle von zeitlichen Verzögerungen bei der Realisierung von Investitionsvorhaben, Einzelmassnahmen und Projekten nicht vollständig beanspruchte Voranschlags- und Nachtragskredite, die von der Bundesversammlung bereits bewilligt worden sind, auf das Folgejahr übertragen kann. Allerdings stellt diese Regelung immer noch eine gewisse bürokratische Hürde dar, welche mit Verwaltungskosten verbunden ist und deshalb vielleicht nicht in vollem Ausmass ausgeschöpft wird. Das Neue

¹⁷ Siehe 16.045 - Botschaft zum Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 sowie zum Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht. Kapitel 1.1.5.1. Teuerungskorrektur. 25.5.2016, S. 4707 Link: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/4691.pdf>

¹⁸ Diese Art der Budgetunterschreitungen könnte struktureller Natur sein (d.h. heben sich nicht über die Zeit auf), wenn es öfter vorkommt, dass Projekte mehr Zeit beanspruchen als dass sie früher als geplant fertiggestellt werden.

Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) erlaubt den Verwaltungseinheiten ab 2017, aus nicht ausgeschöpften Krediten im Eigenbereich Reserven zu bilden. Diese Reserven können im Budgetvollzug als Kreditüberschreitungen wieder verwendet werden.

Während diese ersten beiden Gründe eher technischer Natur sind, steht das Verhalten der Verwaltung bei den nächsten zwei Gründen im Vordergrund.

3. Das Vorsorge- oder Vorsichtsmotiv

Budgetäre Hürden oder auch soziale und kulturelle Gepflogenheiten können es für administrative Einheiten kostspieliger machen, Budgets zu über- als zu unterschreiten. Die im Budgetierungsprozess festgelegten Kredite dürfen grundsätzlich nicht überschritten werden; ein Nachtragskredit kann lediglich aufgrund eines unvorhergesehenen Ereignisses beantragt werden. Da die künftigen Bedürfnisse ausserdem nicht fehlerfrei prognostiziert werden können und Budgetüberschreitungen hinsichtlich Verwaltungsaufwand und Reputation kostspieliger sind als budgetäre Unterschreitungen, ist tendenziell im Sinne eines Vorsichtsmotivs von einer Überbudgetierung auszugehen. Diese Asymmetrie schafft bei der Verwaltung einen Anreiz, potenzielle Ersparnisse implizit zur Vermeidung von Nachtragskrediten, für zukünftige Mehrausgaben oder auch für erwartete Kürzungsrunden reservieren zu wollen (Vorsorgemotiv). Somit ist es bereits in der Verhandlungsphase des Budgets für die Verwaltungseinheiten individuell vorteilhafter, nicht von einer grosszügig bemessenen Eingabe abzurücken, als nachträglich für eine Aufstockung eines knapp bemessenen Budgetkredites argumentieren zu müssen. Diese Asymmetrien in der Budgetierungsphase können dazu führen, dass die Verwaltungseinheiten zu einer (über)vorsichtigen Budgetierungspraxis tendieren (aber auch zu einer sparsamen Mittelverwendung).

Es ist wichtig festzuhalten, dass Budgetreste, die aus einer vorsorglich vorsichtigen Budgetierung resultieren, durchaus Ausdruck eines effizienten Budgetprozesses sein können. Ausgaben sind meist nicht mit Sicherheit prognostizierbar, und die unweigerlich höheren administrativen Kosten von Überschreitungen im Vergleich zu Unterschreitungen führen somit im Normalfall zu einer unvollkommenen Ausschöpfung der gesprochenen Budgets.

Noch bedeutender für die uns gestellte Frage ist die Feststellung, dass in diesen Situationen die effektiven Ausgaben wohl eher dem gesamtwirtschaftlichen Optimum entsprechen als die antizipativ vorsichtig ausgehandelten Budgetdächer. Logischerweise wäre es dann auch nicht sinnvoll, nach Wegen zu suchen, die Budgetreste innerhalb der ursprünglichen Budgetperiode oder nachträglich auszugeben. Je stärker somit das Vorsorgemotiv den entstandenen Budgetresten zugrunde liegt, desto weniger attraktiv erscheinen Lösungsansätze, die auf Ausgabenerhöhungen abzielen.

Um aus diesem Grund entstandene Budgetunterschreitungen zu verringern, müssten die «Kosten» der am Budgetprozess beteiligten Akteure für das Über- und Unterschreiten des Voranschlags symmetrisch ausgestaltet werden. Die Einführung von Globalbudgets im Rahmen des NFB geht in diese Richtung. Dabei sind jedoch auch die im folgenden Abschnitt beschriebenen politökonomischen Gründe für Budgetunterschreitungen zu beachten.

4. Das Problem der fiskalischen Allmende

In der politischen Ökonomie und basierend auf Arbeiten von Niskanen (1971) wird davon ausgegangen, dass die Verwaltung – in Analogie zum Gewinnmaximierungsmotiv privatwirtschaftlicher Unternehmen – budgetmaximierend agiert. Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten hängen positiv mit der Budgetgrösse der Verwaltungseinheit zusammen. Dabei sind allerdings alle Verwaltungseinheiten im Wettbewerb um den Zugriff auf den gemeinsamen Topf mit den Gesamteinnahmen. In dem Sinn stellt das öffentliche Budget eine fiskalische Allmende dar und ist mit dem Problem der inhärenten Übernutzung konfrontiert. Die einzelnen Fachämter verfügen dabei in der Budgetierungsphase über einen Informationsvorsprung hinsichtlich der wahren Kosten der Leistungserstellung.

Entscheidend für die Auswirkungen dieses Phänomens auf Budgetüberschreitungen ist die institutionelle Ausgestaltung des Budgetprozesses bzw. der Kontrollmechanismen, die einen ineffizienten Einsatz von öffentlichen Mitteln verhindern sollen (siehe diesbezüglich Von Hagen 2010). Sind diese Kontrollmechanismen aus praktischen Gründen während des Budgetvollzugs stärker ausgeprägt als im Budgetierungsprozess, so dürfte dies Budgetüberschreitungen zur Folge haben. Weiter müsste man davon ausgehen, dass Globalbudgets und andere Möglichkeiten der zeitlichen Übertragbarkeit von Kreditzusagen zwar die durch das Vorsorge- und Vorsichtsmotiv verursachten Budgetüberschreitungen entschärfen, das Problem der strategischen Budgetüberschätzung allerdings eher vergrössern. Sanktionselemente für Budgetüberschreitungen wie eine entsprechende Budgetkürzung im Folgejahr bzw. generell eine Stärkung der Rolle der Finanzverwaltung im Budgetprozess könnten Budgetüberschreitungen dagegen verringern. Ersteres könnte indessen einer sparsamen Mittelverwendung entgegenstehen.

Die realisierten Budgetüberschreitungen können die wahre Budgetverzerrung durch die Verwaltung gar noch unterschätzen. So ist das «Dezemberfieber» ein bekanntes Phänomen. Um Budgets auszuschöpfen, wird am Ende des Budgetjahres versucht noch so viel wie möglich auszugeben, um Budgetüberschreitungen möglichst zu vermeiden.

Phänomene wie das Dezemberfieber oder Theorien der politischen Ökonomie nach Niskanen (1971) würden zur Schlussfolgerung führen, dass Budgets voll ausgeschöpft werden. Die Gefahr, dass Überschreitungen zukünftige Budgetkürzungen zur Folge haben könnten, schafft für budgetmaximierende Verwaltungseinheiten Anreize, das Budget auszuschöpfen. Wenn allerdings das Kreditrecht und die darauf beruhenden Kontrollmechanismen in der Realisierungsphase stärker ausgeprägt sind als in der Budgetierungsphase, dann können Budgetüberschreitungen auftreten.

Aus der Sicht der fiskalischen Allmende finden Budgetüberschreitungen statt, weil die Kontrollmechanismen während der Realisierungsphase stärker greifen als im Budgetierungsprozess. Statt die Kontrollmechanismen während des Fiskaljahres zu lockern, könnte man die Position der EFV im Budgetprozess stärken. Als neutrales Amt ist die EFV geeignet, die Schätzmethoden der Departemente und Ämter kritisch zu durchleuchten.

Die EFV verfügt bereits heute über eine starke Position im Budgetprozess. Mit den technischen Budgetweisungen an die Departemente setzt sie (zusammen mit dem Eidgenössischen Personalamt, EPA) bereits jetzt den Rahmen für die Budgetierung. In der Budgetierung müssen die Departemente

und Verwaltungseinheiten zu allen einzelnen Kredit- und Ertragspositionen Begründungen erstellen, die im jeweiligen Voranschlag auch publiziert werden. Die EFV bespricht diese Kreditbegehren und Einnahmenschätzungen mit den Verwaltungseinheiten. Für die Prioritätensetzung und die Umsetzung substantieller Kürzungen zieht die EFV die Generalsekretariate bei. Auch während der Beratungen in den Finanzkommissionen und in den eidgenössischen Räten verfügt die EFV als beratendes Fachamt über eine starke Rolle.

Eine zusätzliche institutionelle und punktuelle Stärkung der EFV im Budgetprozess dürfte theoretisch zwar möglich sein, müsste allerdings durch einen Prüfauftrag des Bundesrats ausgelöst werden. Gleiches gilt für ein Sanktionselement für Budgetunterschreitungen, das eine entsprechende Budgetkürzung im Folgejahr zur Folge hätte.

4.3 Zukünftige Entwicklung der Unterschreitungen

Um den künftigen Umfang des zusätzlichen Handlungsspielraums abzuschätzen, können die bisher beobachteten Budgetunterschreitungen 2003-2016 als Referenz verwendet werden. Diese beobachteten Budgetunterschreitungen müssen aber noch um unlängst erfolgte und absehbare Änderungen korrigiert werden, um die in Zukunft zu erwartende Entwicklung abschätzen zu können. Seit Beginn der Finanzkrise im Jahr 2007 sind die Zinssätze durchwegs tiefer ausgefallen als im Voranschlag erwartet (Ausnahme: Kurzfristzinsen 2007). In den Voranschlägen wurde jeweils von einer Normalisierung der Zinsen ausgegangen. Die Lang- und Kurzfristzinsen sind von 2007 bis 2016 kumuliert um 7,9 und 5,7 Prozentpunkte tiefer ausgefallen als erwartet. Damit verbunden waren namhafte Budgetunterschreitungen bei den Zinsausgaben von durchschnittlich rund 400 Millionen. Ein grosser Teil dessen ist auf die Agios zurückzuführen. Aufgrund der Einführung der periodengerechten Verbuchung bei den Bundesanleihen ab 2017 dürften in Zukunft keine namhaften Budgetunterschreitungen aus Agios mehr anfallen.¹⁹ Die Budgetunterschreitungen bei den Agios beliefen sich im Zeitraum 2007-2016 auf durchschnittlich rund 270 Millionen Franken.²⁰

Auch die im Zeitraum 2003-2016 im Budgetprozess unterstellten Teuerungsraten waren meist höher als die realisierten Teuerungsraten. Kumuliert von 2003 bis 2016 sind sie 6,6 Prozentpunkte tiefer ausgefallen als erwartet. Wie stark dieser Effekt zum Entstehen von Kreditresten beigetragen hat, ist schwierig zu beziffern. Der Einfluss dürfte nicht unwesentlich gewesen sein.

Soweit diese Argumente zutreffen, sind die in den letzten Jahren realisierten Budgetunterschreitungen und damit zukünftige Budgetabweichungen teilweise nicht struktureller Natur, sondern auf die spezifische Wirtschafts- und Währungsentwicklung insbesondere nach der Finanzkrise

¹⁹ Agios entstehen bei der Aufstockung von Bundesanleihen, welche eine höhere Verzinsung aufweisen als das aktuelle Marktumfeld. Agios werden ausgabenmindernd verbucht und tragen so zur Reduktion der Zinsausgaben bei. Liegen die Zinssätze bei der Emission unter den Budgetannahmen, fallen höher als budgetierte Agios und damit tiefere Zinsausgaben an. Agios wurden in der Finanzierungsrechnung bis 2016 vollumfänglich im Emissionsjahr verbucht, was insbesondere in jüngster Vergangenheit zu erheblichen Budgetunterschreitungen geführt hat (Ø 2012–2016: 500 Mio. jährlich). Seit 2017 werden die Agios auch in der Finanzierungsrechnung auf die Laufzeit der Anleihe verteilt. Die grossen Budgetunterschreitungen aufgrund der Agios werden dadurch in Zukunft wegfallen.

²⁰ Davon war nur ein geringer Teil auf tiefer als budgetierte Emissionsvolumen zurückzuführen, die Hauptursache waren die tieferen Zinssätze. Sie widerspiegeln sich bei den Bundesanleihen vor allem in den hohen Agios.

zurückzuführen. Entsprechend gross ist deshalb die Schwierigkeit, aus der Vergangenheit Voraussagen über die zukünftige Entwicklung der Budgetunterschreitungen abzuleiten. Es könnte sogar sein, dass in Zukunft die Prognosefehler genau in die andere Richtung ausschlagen werden. Damit würde es deutlich schwieriger fallen die Budgetvorgaben einzuhalten. Dies gilt sicherlich auch in Anbetracht der Tatsache, dass inzwischen mehr und mehr Ausgaben gebundener Natur sind, und allfällige Sparanstrengungen sich zwangsläufig auf einen kleiner werdenden Anteil an ungebundenen Ausgaben konzentrieren müssen.

Zusätzlich ist die flächendeckende Einführung von Globalbudgets im Eigenbereich per 1.1.2017 zu berücksichtigen. Es wird davon ausgegangen, dass sich dadurch die Budgetunterschreitungen im Eigenbereich reduzieren werden (einfachere Ausschöpfung des Budgets und geringerer Anreiz für aus Vorsorge- und Vorsichtsmotiven eingesetzte Budgetreserven), wobei das Ausmass aus heutiger Sicht allerdings noch unklar ist.

5. Vor- und Nachteile der heutigen Situation

5.1 Vorteile

Ziel der Schuldenbremse ist die Stabilisierung der absoluten Bruttoschuld des Bundes. Dieses Ziel ergibt sich aus dem in der Verfassung vorgegebenen Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben. Der geforderte Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben stellt ein Minimalziel dar: Die Ausgaben dürfen die Einnahmen nicht übersteigen, Einnahmenüberschüsse sind aber möglich. Das verfassungsmässige Ziel wird mit der Schuldenbremse in der aktuellen Ausgestaltung erfüllt. Eine kontrafaktische Analyse zur Wirkung der Schuldenbremse weist darauf hin, dass die Verschuldung ohne diese Regel signifikant angestiegen wäre.²¹

Eine Schuldenreduktion entlastet über tiefere Zinskosten den Bundeshaushalt und schafft somit finanzpolitischen Handlungsspielraum in den folgenden Jahren.²² Der Zinsaufwand für die Marktschuld des Bundes war 2015 um 1,7 Milliarden Franken tiefer als 2006; 38% dieser Entlastung ist auf die Schuldenreduktion zurückzuführen und entlastet den Haushalt dauerhaft. Der tiefere Zinsaufwand hat im Haushalt finanzpolitischen Handlungsspielraum geschaffen und es ermöglicht, dass prioritäre Aufgabengebiete stärker wachsen konnten.

Die Beibehaltung des jetzigen Regelwerks sichert zudem die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik des Bundes in den Augen der Investoren. Die Widerstandfähigkeit des Bundeshaushaltes in Krisenzeiten wird weiter erhöht; das reduzierte Schuldeniveau verbessert die Finanzierungsmöglichkeiten für hohe ausserordentliche Ausgaben auf dem Kapitalmarkt, da über die Erhöhung des Ausgleichskontos zusätzlicher finanzpolitischer Handlungsspielraum geschaffen wird, um in Krisenfällen einzugreifen.

Gemäss einer Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) von Escolano und Gaspar (2016) können exogene Schocks zwar definitorisch sowohl positiver als auch negativer Natur sein. Letztere

²¹ Siehe Salvi, Schaltegger und Schmid (2017).

²² Das Ausmass dieses Effektes hängt vom Zinsumfeld ab. Im heutigen Tiefzinsumfeld ist dieser Effekt faktisch nicht zu beobachten. Würden die Langfristzinsen mittelfristig wieder auf drei Prozent steigen, schmelze der in den letzten Jahren erhöhte Handlungsspielraum durch ansteigende Passivzinsen innerhalb von zehn Jahren um rund einen Drittel ab.

treten weniger häufig auf, sind allerdings üblicherweise bedeutend kräftiger und fallen daher durchschnittlich stärker ins Gewicht. Internationale Erfahrungen zeigen, dass in schwierigen Lagen wie beispielsweise Finanzmarktkrisen die Verschuldungsquoten sehr schnell ansteigen können. Dies ist in besonderem Masse problematisch, wenn das Ausgangsniveau der Verschuldung relativ hoch ist. Damit erhöht eine weitere Schuldenreduktion die Resilienz der schweizerischen Volkswirtschaft in Krisenzeiten. Aus diesem Grund könnte eine stetige, in kleinen Schritten andauernde Schuldenreduktion empfohlen werden. Die im Rahmen des geltenden Regelwerks zu beobachtende Reduktion der Verschuldung wäre somit zu begrüssen und weniger als ein Problem zu sehen, das zwingend angegangen werden muss.

Wie hoch das optimale Verschuldungsniveau des Bundes ist und wieviel Spielraum man somit über das Ausgleichskonto bereithalten sollte, um in Krisenzeiten adäquat reagieren zu können, lässt sich wissenschaftlich kaum exakt ermitteln. Grundsätzlich sollte die Generation, welche von den Leistungen der öffentlichen Hand profitiert, hierfür auch die Finanzierung bereitstellen. Damit könnten Erweiterungsinvestitionen des Staates grundsätzlich über Schulden finanziert werden. Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen würden somit durch die Generation(en) getragen, die davon profitieren. Umgekehrt sollten für die Zukunft versprochene Leistungen an die heutige Generation auch durch die heutige Generation getragen werden. Leistungsversprechen des Schweizerischen Sozialversicherungssystems, die sich durch den gesetzlich gebundenen Ausgabenanteil des Bundes direkt auf das Bundesbudget auswirken, tragen in erheblichem – wenn auch schwierig zu quantifizierendem – Ausmass zu einer impliziten Verschuldung bei, welche im heutigen Schuldenstand nicht explizit sichtbar ist.

Durch die Methode der Generationenbilanzierung könnten theoretisch Aussagen über die Höhe dieser impliziten Verschuldung gemacht werden. In der Praxis stellt dies jedoch eine enorme Herausforderung dar. Solche intertemporalen und längerfristigen Perspektiven sind mit viel Unsicherheit behaftet und stehen und fallen mit den unterliegenden Annahmen. Die einhellige Meinung ist allerdings, dass der Bund in den nächsten Jahrzehnten wegen der eingegangenen Verpflichtungen und damit der hohen impliziten Schulden ohne strukturelle Gesetzesrevisionen mit einem starken Ausgabenanstieg zu rechnen hat (EFV 2016).

Auch wenn die Schuldenquote des Bundes in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat, heisst das noch nicht, dass die Schuldenquote der öffentlichen Haushalte insgesamt sinkt. Seit 2011 ist ein gewisser Anstieg auf kommunaler und insbesondere kantonaler Ebene festzustellen, welcher den Rückgang der Schuldenquote des Bundes kompensiert. Die für eine finanzpolitische Beurteilung wie für internationale Vergleiche alleine massgebliche Schuldenquote der öffentlichen Haushalte der Schweiz ist seit 2010 in etwa konstant geblieben. Inwieweit derartige Entwicklungen auf den verschiedenen Staatsebenen im politischen Prozess miteinander zusammenhängen, ist schwierig zu beurteilen. Einerseits kann der Druck der Schuldenbremse auf Bundesebene zu einer Verlagerung gewisser Ausgaben auf andere Ebenen verursachen. Umgekehrt könnte jede Form der Lockerung auf Bundesebene die Kantone (und Gemeinden) dazu verleiten, ihre Ausgaben zurückzufahren, in der Hoffnung, dass der Bund dank dem erhöhten finanziellen Spielraum einen höheren Anteil der Lasten übernimmt. Gemäss den Langfristperspektiven zu den öffentlichen Finanzen in der Schweiz (EFV 2016) wird die demografische Entwicklung in Zukunft insbesondere die Nachhaltigkeit von Kantons- und Gemeindefinanzen gefährden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Kantone und Gemeinden für die stark wachsenden Ausgabenbereiche Gesundheit und Langzeitpflege zuständig sind. Ein weiterer

Abbau der expliziten Schulden könnte die Schweiz bezüglich dieser bevorstehenden fiskalpolitischen Herausforderungen in eine bessere Ausgangslage versetzen.

Für den Rückhalt von Fiskalregeln ist es zudem wichtig, dass sie verstanden werden. Komplizierte, in ihrer Wirkung intransparente Regeln bergen die Gefahr, dass sie rasch Unterstützung verlieren können. Bereits mit der Einführung des Amortisationskontos wurde die Umsetzung der Schuldenbremse komplizierter. Falls weitere Änderungen als sinnvoll angesehen werden, dann sollten dieser idealerweise so erfolgen, dass sie mit einer Vereinfachung des jetzigen Regelwerks einhergehen.

Das bestehende Regelwerk hat in seiner heutigen Ausgestaltung eine hohe demokratische Legitimität. So wurde der Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse am 2. Dezember 2001 von Volk (84,7% Ja-Anteil) und allen Ständen angenommen. Umfragen weisen auf eine weiterhin hohe Popularität der Schuldenbremse in der Bevölkerung hin.²³ Dies stärkt die politische Verbindlichkeit und damit die Effektivität der Schuldenbremse. Eine Anpassung des Regelwerks könnte dagegen das Vertrauen und damit die Wirksamkeit der Schuldenbremse untergraben und als moralisches Risiko («Moral Hazard») Anschlussbegehren provozieren.

5.2 Nachteile

Wie jede Staatsausgabe hat auch der Schuldenabbau Opportunitätskosten. Die dafür eingesetzten Steuergelder hätten für andere Zwecke eingesetzt werden können oder gar nicht erst eingetrieben werden müssen. Um die öffentlichen Schulden zu reduzieren, müssen finanzielle Überschüsse erwirtschaftet und damit ein Steuerniveau festgelegt werden, das höher liegt als für die Finanzierung der Staatsausgaben notwendig wäre. Die höhere Steuerbelastung führt zu einer Verzerrung der Konsum- und Sparentscheidungen und zu entsprechenden Wohlfahrtskosten. Mit anderen Worten könnten anstelle einer Schuldenreduktion die Steuern gesenkt oder die Ausgaben erhöht werden.

Der Kern unserer Fragestellung liegt somit bei der Abwägung, wo die regelmässig anfallenden Budgetreste am sinnvollsten eingesetzt werden: für einen weiteren Schuldenabbau, für zusätzliche öffentliche Ausgaben oder bei den Steuerzahlern mittels einer Steuersenkung oder -rückerstattung.

Gemäss einer Analyse von IWF-Ökonomen ist für Länder die sich, wie die Schweiz, eines relativ tiefen Schuldenstands und somit hoher fiskalischer Resilienz («fiscal space») erfreuen, ein weiterer Abbau der Nominalschulden volkswirtschaftlich kostspieliger als ein Einfrieren der Nominalschulden und eine dadurch ermöglichte Steuersenkung (Ostry, Ghosh und Espinoza 2015). Gemäss dieser Analyse ist die Verzerrungswirkung von Steuern in niedrig verschuldeten Ländern volkswirtschaftlich grösser als der diskontierte Nutzen eines weiteren Nominalschuldenabbaus.

Eine solche Kosten-Nutzen-Rechnung lässt sich für die Schweiz nicht wissenschaftlich sauber anstellen, aber es ist wichtig, im Auge zu behalten, dass Schuldenabbau auch volkswirtschaftliche Kosten nach sich zieht, und dass der Grenznutzen eines zusätzlichen Schuldenabbaus sinkt, je tiefer der Schuldenstand ist.

Auch aus Sicht der politischen Unterstützung der Schuldenbremse ist eine konsequente Beibehaltung der asymmetrischen Bewirtschaftung mit Gefahren verbunden. Wenn bei hohem Ausgabendruck der

²³ Siehe Umfrage des GFS Bern: <http://www.gfsbern.ch/de-ch/Detail/schuldenbremse-sehr-populaer>

Interessengruppen regelmässig nicht geplante strukturelle Überschüsse realisiert werden, kann dies die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik und längerfristig die Unterstützung für die Schuldenbremse selber schwächen. Dies ist hauptsächlich ein Kommunikationsproblem. Da es nicht ganz offensichtlich ist, welches die Gründe für die festgestellten Budgetunterschreitungen sind, wird es nicht einfach sein, der breiten Öffentlichkeit (und Teilen der Politik) zu erklären, weshalb trotz strukturellen Überschüssen Zurückhaltung bei den Ausgaben geboten ist. Je länger so eine Situation andauert, desto mehr steigt die Gefahr, dass möglicherweise die Schuldenbremse selbst in Frage gestellt wird.

Ein sehr tiefes Schuldenniveau könnte schliesslich Probleme für die Finanzmärkte verursachen. Falls der Markt für Bundesobligationen stark schrumpft und kaum noch liquide wäre, könnte das Funktionieren der Finanzmärkte beeinträchtigt werden. Bundesobligationen sind als besonders sichere Wertschriften eine wichtige Anlagekategorie an den Finanzmärkten. Banken und Versicherungen sind einerseits aus regulatorischen Gründen (Eigenmittelvorschriften) als auch zur Liquiditätssteuerung etwa über Repo-Transaktionen auf diese Anlagevehikel angewiesen.

5.3 Hauptempfehlung: Beibehaltung der heutigen Situation

Die Expertengruppe geht aufgrund von Angaben aus der Verwaltung davon aus, dass das Ausmass der Budgetunterschreitungen in den nächsten Jahren weniger stark ausgeprägt sein wird als in der Vergangenheit beobachtet worden ist. Die Einführung des NFB und eine allfällige Normalisierung der wirtschaftlichen Situation und damit der Zins-, Inflations- und Wachstumsentwicklungen werden sich dämpfend auf diese Unterschreitungen auswirken. Wie stark dieser Rückgang sein wird, ist nicht zuverlässig zu prognostizieren. Die Verwaltung geht aber davon aus, dass bei unverändertem Regelwerk auch künftig mit Budgetunterschreitungen zu rechnen ist.

Unter der Prämisse, dass sich die Budgetunterschreitungen deutlich reduzieren lassen, ist die Expertengruppe der Meinung, dass die Vorteile der heutigen Situation die Nachteile überwiegen. Die Expertengruppe empfiehlt daher, dass die Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung vorerst weder ergänzt noch geändert werden sollte. Die Expertengruppe beurteilt eine weitere, wenn auch bescheidene Reduktion der Bundesverschuldung als wenig problematisch und sogar wünschenswert.

Eine Änderung der Schuldenbremse könnte mehr Probleme verursachen als lösen. Jede Regeländerung geht mit Verhaltensänderungen auf Seiten der Verwaltung, des Bundesrats und des Parlaments einher. Die finanzpolitischen Erfolge, welche mit der Einführung der Schuldenbremse erzielt worden sind, sollten nicht all zu leicht aufs Spiel gesetzt werden. Auch die hohe Glaubwürdigkeit, welche die Schweizer Fiskalpolitik international und auf den Finanzmärkten geniesst, kann schnell verloren gehen. In dem Sinne übt die Schweiz international eine Vorbildfunktion in Sachen Schuldenbremse aus. Um diese nicht zu verlieren, ist Vorsicht bei Regeländerungen geboten.

Fiskalregeln sollten gerade dann eingehalten werden, wenn ihre Umsetzung mit Schwierigkeiten verbunden ist. Regeln, die zum langfristig optimalen Umgang mit Krisen geschaffen worden sind, aber bei Seite geschoben werden, sobald Zielkonflikte offenbar werden, sind nicht glaubwürdig. Es handelt sich hier um das klassische politökonomische Problem des zeitinkonsistenten Handelns. Was im Vorfeld durch Politik und Gesellschaft als optimal angesehen wird, kann beim Drängen der Interessengruppen für Zusatzausgaben für den einzelnen Politiker plötzlich unangenehm werden. Um dennoch gesellschaftlich optimales Handeln zu bewirken, braucht es vordefinierte Regeln, die konstitutionell eingehalten werden müssen. Änderungen solcher Regeln gehen mit moralischen

Risiken einher, die bedeutend sein können. Regeln wie die Schuldenbremse leben nicht vom Buchstaben des Gesetzes alleine. Die rechtliche, «de jure», Verankerung muss «de facto» auch gelebt werden. Die stabilitätsorientierte Tradition verschafft der Regel politische Nachachtung. Anpassungen des Regelwerks können als Präjudiz für weitere Begehren zur Flexibilisierung der Schuldenbremse wirken.

Trotzdem stellt sich die Frage, ob Verhaltensanreize verbessert werden können (so dass die systematische Überschätzung der Ausgaben im Budget geringer ausfällt), ohne dass gleichzeitig eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung gefährdet wird.

Massgeblich erhöht wird die betriebswirtschaftliche Flexibilität im Budgetvollzug ab 2017 mit der Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB). Zum einen wurden in allen Verwaltungseinheiten die Kredite im Eigenbereich in maximal zwei Globalbudgets zusammengefasst (für Aufwände und allenfalls für Investitionen). So ist es neu ohne Nachtrag möglich, z.B. Mittel vom Personal- in den Betriebsaufwand zu verschieben. Der Entscheid obliegt grundsätzlich der einzelnen Verwaltungseinheit. Zum anderen können die Verwaltungseinheiten aus diesen Mitteln Reserven bilden. Dabei wird unterschieden zwischen zweckgebundenen Reserven aus Projektverzögerungen (Kreditübertragung) und allgemeinen Reserven (aus Mehrerträgen oder wirtschaftlicher Leistungserbringung; Art. 32a FHG). Im ersten Fall obliegt der Entscheid dem Bundesrat; im zweiten Fall braucht es eine Genehmigung vom Parlament. Die Reserven können im Budgetvollzug als Kreditüberschreitungen wiederverwendet werden. Über die Auflösung von Reserven entscheiden die Verwaltungseinheiten mit Zustimmung der Departemente.

Die Budgetierung ist gekennzeichnet durch Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung und eine Informationsasymmetrie zwischen den Akteuren. So können die Budgetverantwortlichen den Mittelbedarf besser einschätzen als andere Stellen wie die EFV oder das Parlament. Bei Bedarf können sie deshalb Budgetreserven einplanen, welche für Aussenstehende ex ante nur beschränkt identifizierbar sind.

Die Verhaltensanreize sollten aus dieser Betrachtung heraus so gesetzt werden, dass die Budgetverantwortlichen gar nicht erst einen Bedarf dafür haben, eine Budgetreserve einzurechnen. Die Einführung von NFB bringt hier Verbesserungen: Globalbudgets und Reserven erhöhen die Flexibilität im Budgetvollzug (im aktuellen Jahr und in den Folgejahren). Dies sollte dazu führen, dass weniger Budgetreserven eingeplant werden müssen (geringerer Prozentsatz), um denselben Risikoschutz zu erreichen. Wie gross die Verhaltensänderung sein wird, ist jedoch offen.

Um die Flexibilität im Budgetvollzug auch ausserhalb der Globalbudgets zu erhöhen, könnte das Finanzhaushaltsgesetz weiter angepasst werden. Beispielsweise könnte eine Wesentlichkeitsgrenze für die Überschreitung von Voranschlagskrediten festgelegt werden. Kreditüberschreitungen sind nach Art. 35 FHG bisher nur in Einzelfällen möglich. Vorstellbar wäre etwa, dass für Kredite, bei denen der Bund im Budgetvollzug keine Steuerungsmöglichkeit hat, eine Kreditüberschreitung nur in der Rechnung zu begründen ist (u.a. AHV-Beitrag, Betriebsbeiträge Fachhochschulen, Beiträge an Ergänzungsleistungen AHV/IV) und für die übrigen Kredite eine Wesentlichkeitsgrenze als Prozentsatz des Voranschlagskredits zusammen mit einem Maximalbetrag eingeführt wird.

Im Vergleich zur heutigen Situation sollte die Einführung solcher Massnahmen zur Steigerung der betriebswirtschaftlichen Flexibilität zu geringeren budgetierten Ausgaben führen, da die Unsicherheit

über die Kosten, mögliche zeitliche Verschiebungen sowie das Vorsorge- oder Vorsichtsmotiv aus Sicht der Verwaltungseinheiten keine übermässige Budgetierung mehr notwendig erscheinen liessen. Die strukturellen Budgetunterschreitungen liessen sich damit reduzieren.

Allerdings wird aus politökonomischer Sicht auf die Gefahr hingewiesen, dass eine erhöhte zeitliche und sachliche Flexibilität im Finanzgebaren der Verwaltung einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung zuwider laufen könnte. Im Lichte dieser möglichen Kritik ist die Zulassung von Kreditüberschreitungen für Budgetpositionen ohne wesentliche Steuerungsmöglichkeiten auf Verwaltungsstufe unproblematischer als die Einführung einer generellen Wesentlichkeitsgrenze.

Beide Massnahmen würden gegenüber der heutigen Situation zu einer höheren Ausschöpfung der bewilligten Budgetkredite führen und damit die ungeplanten strukturellen Überschüsse reduzieren.

Die Empfehlung, die jetzige Situation in etwa beizubehalten, ist unter der Annahme formuliert, dass die Budgetunterschreitungen in Zukunft deutlich geringer ausfallen dürften. Dürfte sich diese Annahme als unzutreffend erweisen, und bleiben bedeutende Budgetunterschreitungen bestehen, dann sollten allerdings weitere Massnahmen in Betracht gezogen werden. Im nächsten Kapitel werden mögliche Wege zur Verwendung der Unterschreitungen diskutiert.

5.4 Finanzpolitische - und volkswirtschaftliche Auswirkungen

Falls der Voranschlag und die realisierte Staatsrechnung besser miteinander in Einklang gebracht werden würden, würde der nicht-budgetierte Schuldenabbau verringert oder sogar gestoppt werden. Hierdurch würden die zukünftigen Zinsausgaben des Bundes leicht höher ausfallen. Prinzipiell könnte es zwei unterschiedliche Effekte auf die Zinssätze, welche der Bund auf seinen Anleihen zahlen müsste, geben. Einerseits könnte die etwas höhere Verschuldung zu einem minimal höheren Risikoaufschlag führen. Andererseits würde die Liquidität dieses Marktes sich geringfügig erhöhen, was zu minimal niedrigeren Zinssätzen führen könnte. Angesichts des heutigen moderaten Schuldenstands sind allerdings beide Effekte als äusserst gering einzustufen.²⁴

Durch die höheren Ausgaben würde die (realisierte) Ausgabenquote des Bundes einen kleinen Niveausprung machen. Dies gilt unter der Annahme eines gegebenen Einnahmenniveaus.²⁵ Würde man diese Quote an Hand von Budgetzahlen berechnen, würde sie sich eher verringern: Die Budgetzahlen müssten sich nicht ändern, der realisierte Ausgabenanstieg dagegen würde einen kleinen positiven Effekt auf das Bruttoinlandprodukt und damit auf den Nenner haben. Laut Simulationen mit verschiedenen Prognosemodellen der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich läge der Ausgabenmultiplikator eines permanenten Ausgabenanstiegs bei in etwa eins, d.h., dass ein Ausgabenanstieg mittelfristig einen Anstieg des Bruttoinlandproduktes in ähnlicher Grössenordnung mit sich bringt.²⁶ Hierbei muss allerdings festgehalten werden, dass bei der Quantifizierung des Multiplikators recht hohe Unsicherheit besteht. Falls diese Niveauperänderung der

²⁴ Im Falle, dass sich die Staatsverschuldung nahe bei null bewegen würde, wäre der Liquiditätseffekt stärker zu betonen; bei einem höheren Schuldenstand läge das Gewicht immer mehr auf dem höheren Risikoaufschlag.

²⁵ Es wäre natürlich auch denkbar, dass das Parlament als Antwort auf die besseren Budgetprognosen die Einnahmen reduziert. Damit würde es keinen Niveausprung bei den Ausgaben geben.

²⁶ Der Effekt einer vollständig ausgabenseitigen Verwendung des strukturellen Budgetunterschreitens würde somit einen einmaligen Wachstumsimpuls von 0.1 bis 0.15 Prozentpunkte generieren.

Bundesausgaben in einer wirtschaftlich schwachen Phase umgesetzt werden würde, könnte der Effekt auf das BIP anfangs auch höher ausfallen. In einer Phase der Hochkonjunktur wäre dagegen die gesamtwirtschaftliche Auswirkung anfänglich bedeutend kleiner. Da es sich hier um einen permanenten Anstieg handelt, sind die mittelfristigen Effekte vergleichbar.

6. Alternative Wege zur Verwendung der Budgetunterschreitungen

6.1 Einleitende Bemerkungen

In der heutigen Situation werden die beschriebenen Budgetunterschreitungen automatisch zur Schuldenreduktion (unter gleichzeitigem Anstieg des Ausgleichskontos) verwendet. Es handelt sich auf der heutigen Gesetzesgrundlage um einen im Budgetprozess nicht geplanten, aber regelgebundenen (und vom Parlament bei der Einführung der Schuldenbremse auch gewollten, wenn auch im Ausmass wohl unterschätzten) Abbau der Staatsverschuldung. Anstelle einer Schuldenreduktion könnten entweder die Steuerbelastung gesenkt oder die Staatsausgaben erhöht werden.

Es braucht also eine Güterabwägung: Wie ist mit den systemimmanenten Budgetunterschreitungen umzugehen? Sind die durchschnittlich anfallenden Budgetreste am besten in den Schuldenabbau investiert? Oder wäre es sinnvoller, sie für zukünftige Ausgabenerhöhungen vorzusehen? Oder hätte man sie am besten gar nicht erst bei den Steuerzahlern eingetrieben?

6.2 Steuerreduktion

Die finanziellen Überschüsse implizieren, dass ein Steuerniveau festgelegt worden ist, das höher liegt als für die Finanzierung der Staatsausgaben notwendig wäre. Die höher als für die Schuldenstabilisierung notwendige Steuerbelastung führt zu einer Verzerrung der Konsum-, Spar- und Investitionsentscheidungen seitens der Haushalte und Privatunternehmen und zu entsprechenden Wohlfahrtskosten. Falls diese Verzerrungswirkung grösser wäre als der Nutzen einer weiteren Schuldenreduktion – was gemäss der Studie von Ostry, Ghosh und Espinoza (2015) in der Schweiz zutreffen könnte –, dann wäre der volkswirtschaftliche Nutzen einer Steuersenkung grösser als derjenige eines entsprechenden Schuldenabbaus.

Eine denkbare Lösung wäre, dass die zu viel gezahlten Steuern (und eventuelle andere Einnahmen) auf die gleiche Art und Weise zurückerstattet werden, wie sie erhoben worden sind. In der Praxis wäre das wohl nur unter sehr hohen Verwaltungskosten auf Seiten der öffentlichen Hand wie auch der Wirtschaft umsetzbar. Eine Steuerrückerstattung analog zur CO₂-Abgabe via Krankenkassenprämien würde die Verzerrungswirkungen der ursprünglichen Steuererhebung nicht kompensieren und hätte zudem ungewisse Inzidenzwirkungen zwischen Versicherten und Versicherern. Aus praktischen wie auch theoretischen Gründen sollte daher nicht überlegt werden, wie man «überschüssige» Steuergelder im Nachhinein rückverteilen könnte, sondern wie man deren Eintreiben antizipativ vermeidet.

Die Funktionsweise des Systems der Steuerreduktion wäre dieselbe wie die für die Systeme der Ausgabenerhöhung (vgl. Kapitel 6.3). Anstatt auf der Ausgabenseite anzusetzen, würde sie aber auf der Einnahmenseite ansetzen. Ziel und Wirkung des Systems wären entsprechend unterschiedlich.

Eine Vermeidung von überschüssigen Steuereinnahmen würde erstens Anpassungen der Bestimmungen zur Schuldenbremse und zweitens Anpassungen bei den Steuertarifen bedingen: Im Budgetprozess müsste die Senkung der Einnahmen durch eine Aufstockung des Ausgabenplafonds um

einen aus den Kreditresten entstehenden Betrag kompensiert werden (vgl. Kapitel 6.3). Wie genau dieser Betrag zu berechnen wäre und wie er in der Budgetierung eingebaut würde, gälte es noch genau abzuklären. Die Ausgestaltung der Anpassung bei den Steuertarifen wäre ebenfalls vertieft zu klären. Eine Möglichkeit bestünde darin, anstehende Steuerreformen mit der Einführung eines Korrekturbetrags zu koppeln, welcher es ermöglicht, Steuererhöhungen ganz oder teilweise zu vermeiden. Die Verwendung von ausgabenseitigen Budgetunterschreitungen zur Vermeidung von überschüssigen Steuereinnahmen müsste auf jeden Fall so ausgestaltet werden, dass Einnahmen und Ausgaben auf Dauer im Gleichgewicht bleiben und keine Neuverschuldung resultiert.

Seitens der Steuertarife würde die Einführung eines Korrekturfaktors Raum bieten für eine einmalige Steuersenkung. So könnte man beispielsweise den Mehrwertsteuersatz in dem Umfang senken, der den erwarteten Budgetresten entspricht. Allerdings ist eine Mehrwertsteuersatzänderung mit geraumem politischem und administrativem Aufwand verbunden, eine spätere Anpassung des Mehrwertsteuersatzes an die tatsächliche Entwicklung der Budgetunterschreitungen wäre definitiv nicht praktikabel. Eine alternative Möglichkeit könnte sich allenfalls im Rahmen einer sowieso, d.h. aus anderen Gründen, politisch gewollten Steueränderung bieten. Somit könnte man anstehende Steuerreformen mit der Einführung eines Korrekturfaktors koppeln und somit kompensatorische Sparmassnahmen oder Steuererhöhungen ganz oder teilweise vermeiden. Wie bereits in Abschnitt 5 erwähnt, wäre eine solche Lösung attraktiv, falls beträchtliche Budgetunterschreitungen auch nach der Einführung des NFB und bei einer Normalisierung der Zins- und Teuerungsentwicklung beobachtet werden.

6.3 Ausgabenerhöhung

Die ungeplante Schuldenreduktion könnte bedeuten, dass aus budgetären Gründen auf gewisse Vorhaben verzichtet worden ist, welche sich im Nachhinein aufgrund des Rechnungsergebnisses als finanzierbar erweisen würden. Somit würden öffentliche Güter und Dienstleistungen nicht in dem Mass angeboten werden, wie der Ausgabenspielraum es zulassen würde. Änderungen im Regelwerk, die darauf abzielen, Budgetunterschreitungen für zukünftige Ausgabenerhöhungen zu verwenden, bedeuten eine Lockerung der Umsetzung der Schuldenbremse. Die Mittel für zusätzliche Ausgaben würden nicht mehr in den Schuldenabbau fließen. Die in den folgenden Paragraphen beschriebenen Varianten der Ausgabenerhöhungen dürften allesamt verfassungskonform sein, setzen aber eine Gesetzesänderung voraus; dies mit Ausnahme der letztgenannten Variante (s. Ziff.6.3.2.4), für die bereits mit der Einführung von NFB die gesetzlichen Grundlagen geschaffen wurden.

Budgetunterschreitungen entstehen durch eine Nicht-Ausschöpfung des schuldenbremskonformen Höchstbetrages in einem gegebenen Jahr. Im Jahr ihrer Wiederverwendung dürfen sie nicht mehr in die Berechnung des Höchstbetrages nach Artikel 126 Absatz 2 BV einfließen, da sie ansonsten im Rahmen der Schuldenbremse doppelt berücksichtigt würden. Eine Wiederverwendung von realisierten Budgetunterschreitungen in den folgenden Jahren könnte durch eine Erhöhung des Ausgabenplafonds erreicht werden – analog zu der Regel für einen ausserordentlichen Zahlungsbedarf (Art. 126 Abs. 3 BV). Diese Erhöhung ist mit Artikel 126 Absatz 2 BV vereinbar, weil sie aus realisierten Unterschreitungen des Ausgabenplafonds aus den Vorjahren resultiert.

Dadurch, dass die realisierten Budgetunterschreitungen über die Zeit schwanken, ist es möglich, dass eine Erhöhung des Ausgabenplafonds konjunkturellen Schwankungen unterworfen wäre. Diese Art von Schwankungen könnten reduziert werden, indem realisierte Budgetunterschreitungen über einen

längeren Zeitraum hinweg angesammelt und ein gleitender Durchschnitt zur Erhöhung des Ausgabenplafonds genutzt würde.

Alle nachfolgend diskutierten Varianten bewirken eine Erhöhung der (realisierten) Staatsausgaben und in der Einführungsphase einen temporären positiven Nachfrageimpuls. Aufgrund des relativ geringen Volumens der Mehrausgaben im Vergleich zur Volkswirtschaft ist dieser aber begrenzt. Würde die Ausgabenerhöhung für Investitionen verwendet, könnte sich bestenfalls das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial erhöhen.

Einer Erhöhung des Ausgabenplafonds steht die Expertengruppe skeptisch gegenüber. Insofern Budgetreste dem administrativen Vorsorgemotiv entspringen, sind diese nämlich nicht als Manifestation suboptimal tiefer Ausgaben zu betrachten, sondern als Ergebnis von ex ante im Schnitt zu hohen Budgeteingaben (s. auch Abschnitt 4.2.3). Sollte dennoch eine ausgabenseitige Verwendung der Budgetunterschreitungen umgesetzt werden, würden wir eine automatische gegenüber einer situativen Verwendung bevorzugen. Es sollte kein separater Budgetprozess eingeführt werden und die Mittelkonkurrenz zu anderen Bundesvorhaben sollte gewährleistet sein.

6.3.1 Automatische Erhöhung des Ausgabenplafonds

In dieser Variante wird der Ausgabenplafond des Budgets automatisch um die durchschnittlich realisierten Budgetunterschreitungen der letzten z.B. fünf Jahre erhöht.²⁷ Der Durchschnitt soll sicherstellen, dass sich die Volatilität der realisierten Budgetunterschreitungen nicht auf den Ausgabenplafonds überträgt, gleichzeitig aber die Trendentwicklung der Minderausgaben berücksichtigt wird.

Die zusätzlichen Ausgaben sind nicht an einen spezifischen Verwendungszweck gebunden. Die Erhöhung des Ausgabenplafonds für den Voranschlag wird im FHG geregelt und erfolgt damit automatisch. Über die Verwendung des zusätzlichen Handlungsspielraums beschliessen Bundesrat und Parlament im Rahmen ihrer Entscheide zu den Sachgeschäften und im Budgetprozess.

Die realisierten Minderausgaben werden vollumfänglich wiederverwendet, sofern Bundesrat und Parlament den zusätzlichen Handlungsspielraum voll ausschöpfen. Damit führen sie nicht mehr zu einer nominellen Schuldenreduktion. Soweit dieser zusätzliche Handlungsspielraum nicht vollständig ausgeschöpft wird, würden weiterhin Schulden getilgt.

6.3.1.1 Vorteile

Wenn trotz hohem Spardruck am Ende des Jahres Budgetunterschreitungen realisiert werden, besteht für die Verwaltung ein Kommunikationsproblem. Obwohl die Expertengruppe der Meinung ist, dass Budgetunterschreitungen bis zu einem gewissen Grade unvermeidbar sind (da Teil eines Prozesses, in dessen Rahmen entweder strategisch «überbudgetiert» wird, oder seitens der Verwaltung Anstrengungen zum haushälterischen Umgang mit Ressourcen unternommen werden), könnte die Bereitschaft, Budgetunterschreitungen zur Erhöhung des Ausgabenplafonds zu verwenden, das Kommunikationsproblem entschärfen.

²⁷ Ein Zeithorizont von fünf Jahren scheint ein Mindestmass zu sein. Die Zeitspanne sollte mindestens die Dauer eines Konjunktur- und Legislaturzyklus abdecken.

6.3.1.2 Nachteile

Falls Budgetunterschreitungen die Folge eines vorsichtigen Budgetierens seitens der Verwaltung sind, bedeutet dies, dass die effektiven Kosten der Leistungserbringung niedriger sind als die budgetierten Kosten. Die Budgetunterschreitungen bedeuten in diesem Falle auch nicht zwangsläufig, dass wichtige Güter nicht bereitgestellt wurden. In der Tat suggeriert ein aktueller Bericht des Bundesrates, dass für wichtige Bereiche wie die Infrastruktur keine Finanzierungslücke besteht.²⁸ Würde man demzufolge vergangene Budgetunterschreitungen für zukünftige Ausgabenerhöhungen verwenden, impliziert dies eine Erhöhung der Staatsquote, wobei der Nutzen der zusätzlichen Leistungen möglicherweise geringer ist als derjenige einer Steuersenkung oder eines Schuldenabbaus im entsprechenden Umfang.

Es könnte sogar sein, dass die automatische Erhöhung des Ausgabenplafonds der Verwaltung Anreize gibt, weniger sparsam mit den Mitteln umzugehen. Insbesondere lässt sich vorstellen, dass sich ein «free-rider» Problem zwischen verschiedenen Departementen ergibt: Wenn eine gegebene Abteilung sehr effizient ist (und weniger Ressourcen braucht als geplant), aber damit rechnen muss, dass ihre Budgetunterschreitungen in Zukunft als Ressourcen an eine andere Abteilung gehen, könnte das ihre Motivation untergraben, weiterhin haushälterisch mit knappen Ressourcen umzugehen. Auch ist es unrealistisch, dass man mit der automatischen Erhöhung des Ausgabenplafonds politisch umstrittene strukturelle Reformen verhindern kann. Letztere werden höchstens hinausgezögert, was meistens bedeutet, dass die Reformkosten eher steigen werden.

6.3.2 Weitere Wege zur Erhöhung des Ausgabenplafonds

Die Expertengruppe spricht sich gegen die Variante Erhöhung Ausgabenplafonds aus den oben genannten Gründen aus. Im Folgenden diskutieren wir deren Auswirkungen im Sinne der Vollständigkeit.

6.3.2.1 Situative Erhöhung des Ausgabenplafonds

Im Gegensatz zur automatischen Erhöhung wird in dieser Variante der Ausgabenplafond nur bei Bedarf und auf Antrag des Bundesrates (mit Angabe der genauen Verwendung im Rahmen des Budgetprozesses) erhöht. Das Parlament beschliesst mit einfachem Bundesbeschluss im Rahmen des Voranschlags. Für mehrjährige Vorhaben kann der Bundesrat die Anhebung des Ausgabenplafonds im Finanzplan abbilden. Dabei darf die geplante Erhöhung der Ausgabenplafonds der kommenden Jahre in der Summe nicht höher sein als der zum Zeitpunkt der Beschlussfassung verfügbare Betrag. Diese Änderung der Schuldenbremse stärkt allerdings die Qualität der Budgetprognosen nicht und erschwert damit die demokratische Kontrolle der Ausgaben.

Wie bereits erwähnt, können Budgetunterschreitungen aufgrund des Vorsichts- und Vorsorgemotivs seitens der Verwaltung entstehen. Das bedeutet, dass das politisch erwünschte Leistungs- und Güterniveau möglicherweise bereits erbracht wird. Auch eine situative Erhöhung des Ausgabenplafonds bedeutet deshalb nicht zwangsläufig, dass neu Leistungen mit hohem volkswirtschaftlichem Grenznutzen erbracht werden. Der Vorteil der automatischen vis-à-vis der situativen Erhöhung des Ausgabenplafonds besteht nach Meinung der Experten darin, dass über die Mittelverwendung im Rahmen des regulären Budgetprozesses bestimmt wird. Letztere kommt

²⁸ Siehe Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3017, Tiefzinsumfeld und Frankenstärke: Handlungsoptionen für die Schweiz, 12. Dezember 2016.

dagegen einem Sonderhaushalt nahe und dürfte damit die Aufgabenpriorisierung verzerren. Sollte es jedoch zutreffen, dass der Bundesrat aufgrund des situativen Charakters zurückhaltender ist bei der Bewilligung von Mitteln (als es das Parlament bei der automatischen Erhöhung des Ausgabenplafonds wäre), brächte die situative Erhöhung des Ausgabenplafonds geringeren Staatsausgaben mit sich.

6.3.2.2 Erhöhung des Ausgabenplafonds für vordefinierte Zwecke

Eine nächste Variante bestünde darin, die angefallenen Budgetunterschreitungen für vordefinierte Zwecke zu verwenden, statt automatisch für den Schuldenabbau einzusetzen. Diese Variante macht am ehesten Sinn in Bereichen, wo eine strukturelle Unterfinanzierung vorliegt. Eine Speisung dieser Bereiche mit vergangenen Budgetunterschreitungen kommt in gewissen Fällen konzeptionell einer Vermeidung einer künftigen Steuererhöhung gleich (sofern eine Ausgabenreduktion nicht in Betracht gezogen wird).

Wäre der AHV-Fonds ebenfalls an eine eigene Schuldenbremse gebunden, liesse sich die Verschiebung der Kreditreste in den AHV-Fonds gemäss Motion Leo Müller rechtfertigen, weil es einer Verschiebung von impliziter zu expliziter Verschuldung gleichkäme und die Gesamtverschuldung sich dadurch nicht erhöhte. Solange die AHV nicht regelgebunden finanziert wird, bedeutet allerdings auch eine Verschiebung von explizitem zu implizitem Verschuldungsabbau de facto eine Aufweichung der Schuldenbremse.

Ein Nachteil der Erhöhung des Ausgabenplafonds für vordefinierte Zwecke ist ein Ansteigen der zweckgebundenen Ausgaben und damit eine Beeinträchtigung der Steuerbarkeit des Haushalts.

6.3.2.3 Zuweisung auf das Amortisationskonto

Dem Amortisationskonto werden ausserordentliche Einnahmen oder Ausgaben gutgeschrieben oder belastet. Insbesondere wenn die zugrunde liegende Ursache der realisierten Minderausgaben geringere Kosten oder eine geringere Nachfrage ist, könnten diese Minderausgaben als ausserordentliche Einnahmen betrachtet werden und als solche dem Amortisationskonto gutgeschrieben werden.

Die Gutschrift auf dem Amortisationskonto dient der Finanzierung von Belastungen im ausserordentlichen Haushalt. Ein solcher Puffer reduziert das Risiko, dass im Fall von hohen ausserordentlichen Belastungen der ordentliche Haushalt in Mitleidenschaft gezogen wird. Im Vergleich zum Anstieg des Ausgleichskontos entlastet eine Zuweisung auf das Amortisationskonto indirekt den ordentlichen Haushalt, da voraussichtlich keine Amortisation von Fehlbeträgen des Amortisationskontos über budgetierte strukturelle Überschüsse mehr nötig sein würden.

Da auch das Amortisationskonto (wie das Ausgleichskonto) ein fiktives Konto darstellt, hat diese Variante im Vergleich zum Status quo keine direkten Auswirkungen auf den Schuldenabbau. Ein hoher Saldo auf dem Amortisationskonto könnte allerdings politische Begehrlichkeiten wecken und eine erhöhte Nachfrage nach ausserordentlichen Ausgaben auslösen, womit ein bereits realisierter Schuldenabbau im Nachhinein rückgängig gemacht werden könnte. Es ist institutionell einfacher, den Saldo des Amortisationskontos abzubauen als den des Ausgleichskontos. Wenn als Folge davon die Regeln für ausserordentliche Ausgaben aufgeweicht würden, entstünde zunehmend ein Parallelhaushalt, der zu Intransparenz und höherer Komplexität im Budgetprozess führen dürfte.

6.3.2.4 Zuweisung auf Reservekonten bei den Verwaltungseinheiten

Insofern Budgetunterschreitungen durch Verzögerungen in der Aufgabenerfüllung oder durch wirtschaftlichere Leistungserbringung verursacht worden sind, sollten die entsprechenden Mittel ins nächste Budgetjahr übertragen werden können. Diese Form der betriebswirtschaftlichen Flexibilität ist mit der Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) im Budgetvollzug ab 2017 umgesetzt. Verwaltungseinheiten können aus den neu eingeführten Globalbudgets Reserven bilden. Dabei wird unterschieden zwischen zweckgebundenen Reserven (aus Projektverzögerungen) und allgemeinen Reserven (aus Mehrerträgen oder wirtschaftlicher Leistungserbringung; Art. 32a FHG). Die Reserven können im Budgetvollzug als Kreditüberschreitungen wiederverwendet werden. Die Auswirkungen dieser NFB-Umstellungen sind abzuwarten.

7. Empfehlungen und Schlussfolgerungen

Die Erfahrung seit Einführung der Schuldenbremse zeigt, dass die Ausgaben des Bundes am Jahresende meistens unter dem Budget liegen. Dies hat ceteris paribus zur Folge, dass die Bundesrechnung systematisch besser ausfällt als budgetiert und die Schulden schrittweise reduziert werden. Von 2003 bis 2016 beliefen sich die ausgabenseitigen Budgetunterschreitungen im Durchschnitt auf 1,2 Milliarden Franken pro Jahr.

Obwohl Budgetunterschreitungen durchaus Folge eines sparsamen Verhaltens seitens der Verwaltung sein können, ist die Kommunikation von Sparanstrengungen bei gleichzeitigem Anfallen erheblicher Kreditreste eine Herausforderung.

Allerdings ist die Expertengruppe der Meinung, dass es aktuell unklug wäre, wesentliche Eingriffe im bestehenden Regelwerk vorzunehmen. Aus zumindest zwei Gründen erwarten wir, dass sich die Budgetunterschreitungen in den nächsten Jahren reduzieren werden. Erstens kann das am 1. Januar 2017 eingeführte Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) und die damit einhergehende flächendeckende Einführung von Globalbudgets und der Reservebildung Verhaltensänderungen auslösen, welche sowohl zu höheren realisierten Ausgaben als auch zu tieferen Budgets führen. Zweitens haben wir in den vergangenen Jahren die ausserordentliche Situation erlebt, dass sowohl die Inflationsraten und Zinsen über- als auch die Wachstumsraten unterschätzt worden sind. Diese Prognosefehler haben das Einhalten der Budgetvorgaben auf der Ausgabenseite in der Vergangenheit erleichtert. Wir dürfen nicht davon ausgehen, dass sich diese Entwicklung in der Zukunft so fortsetzen wird. Bei einer veränderten Wirtschafts- und Währungsentwicklung, insbesondere infolge eines Kurswechsels in der Geldpolitik, können sich die Prognosefehler in eine andere Richtung bewegen. Im Falle einer wiederholten Unterschätzung der Teuerungsentwicklung dürfte die Einhaltung der Budgetvorgaben weit schwerer fallen als es die Entwicklung in den letzten Jahren erwarten liesse. Dies gilt umso mehr als der Anteil der hochgradig gebundenen Ausgaben im Bundeshaushalt in jüngster Zeit angestiegen ist und sich damit die Sparopfer vor allem auf den immer kleiner werdenden Anteil der ungebundenen Ausgaben konzentrieren müssen.

Auch wenn die Budgetunterschreitungen aller Wahrscheinlichkeit nach abnehmen werden, werden sie ohne Anpassung der Bestimmungen zur Schuldenbremse wohl nicht ganz verschwinden. Solange sich diese allerdings in einem bescheidenen Ausmass bewegen, sieht die Expertengruppe keinen Anlass, das bestehende Regelwerk zu ändern. Die potenziellen negativen Effekte realisierbarer Alternativen werden in diesem Fall als zu hoch eingestuft, oder anders gesagt, die Nebenwirkungen der zur

Verfügung stehenden Medikamente sind schlimmer als die «Krankheit» (insoweit es sich hier überhaupt um eine «Krankheit» handelt). Anpassungen am Regelwerk der Schuldenbremse bergen ein moralisches Risiko («Moral Hazard») sowohl auf der politischen als auch auf der administrativen Seite, die Gefahr zunehmender Intransparenz, und einer Reduktion der Widerstandsfähigkeit der öffentlichen Hand in sich.

Die Expertengruppe empfiehlt daher, das existierende Regelwerk zumindest vorläufig so zu belassen. Als Ergänzung des NFB wäre es allerdings vorstellbar, dass für Kredite, bei denen der Bundesrat und die Verwaltung im Budgetvollzug keine Steuerungsmöglichkeit haben, eine Kreditüberschreitung nur in der Rechnung zu begründen ist (u.a. AHV-Beitrag, Betriebsbeiträge Fachhochschulen, Beiträge an Ergänzungsleistungen AHV/IV). In solchen Fällen kann das Problem der fiskalischen Allmende keine Rolle spielen und der Anreiz für die Verwaltung, Sicherheitsmargen im Budget aufzunehmen, wird reduziert. Letzterer kann zusätzlich verringert werden durch eine Wesentlichkeitsgrenze als Prozentsatz des Voranschlagskredits und einem Maximalbetrag für die übrigen Kredite. Den allenfalls weiterhin möglichen nicht-budgetierten Schuldenabbau beurteilt die Expertengruppe als unproblematisch.

Stellt sich in den nächsten Jahren heraus, dass die Budgetunterschreitungen nachhaltig und beträchtlich bleiben, dann könnte man einen Eingriff in das Regelwerk in Betracht ziehen. In der heutigen Situation werden die Budgetunterschreitungen für den Schuldenabbau eingesetzt. Prinzipiell könnte man stattdessen die Ausgaben erhöhen oder die Einnahmen senken. Insoweit es Budgetunterschreitungen gibt, ist dies eher ein Zeichen dafür, dass die Steuer- und Abgabenbelastung höher ausgefallen ist als notwendig. Da Steuern mit einem volkswirtschaftlichen Verlust («deadweight loss») einhergehen, erscheinen niedrigere Steuern aus volkswirtschaftlicher Sicht attraktiv.

Einen möglicherweise praktikablen, aber einmaligen Weg sieht die Expertengruppe im Zusammenhang mit einer der nächsten umfassenden Steuerreformen, die mit Einnahmenausfällen verbunden ist. Im Ausmass der zu erwartenden Budgetunterschreitungen (oder eines Teils derselben) könnte auf kompensatorische Sparmassnahmen oder Steuererhöhungen verzichtet werden. Dies würde voraussetzen, dass ab diesem Zeitpunkt bei der Berechnung des Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse ein entsprechender Korrekturbetrag zur Anwendung käme, welcher bei der Budgetierung ein entsprechendes strukturelles Defizit erlaubt. Dies würde eine Anpassung der Bestimmungen zur Schuldenbremse bedingen.

Eine Steuerrückerstattung hingegen – wenn auch theoretisch vorstellbar – wäre nicht dasselbe wie eine Steuersenkung: Die verzerrende Wirkung der Steuer ist im ersten Fall bereits realisiert. In dieser Hinsicht käme eine Steuerrückerstattung einer Erhöhung des Ausgabenplafonds gleich.

Aus Sicht der Expertengruppe ist es wichtig, dass alle Staatseinnahmen für alle Staatsausgaben zur Verfügung stehen (Non-Affektationsprinzip). Sonderhaushalte und Zweckbindungen erschweren die Steuerbarkeit und schaffen Privilegien für gewisse Ausgaben im Budgetprozess. Auch im Rahmen der Schuldenbremse können Zusatzausgaben beschlossen werden, sofern die Zusatzfinanzierung ebenfalls geregelt wird. Gemäss einem jüngst publizierten Bericht des Bundesrates kann in der Schweiz keine Finanzierungslücke bei den geplanten Investitionen festgestellt werden. Dies gilt insbesondere für den

wichtigen Bereich der Infrastrukturfinanzierung.²⁹ Der identifizierte Bedarf kann durch die bestehenden Finanzierungsinstrumente ausreichend gedeckt werden.

Falls trotzdem auf der Ausgabenseite angesetzt werden sollte, wäre es aus Sicht der Expertengruppe wichtig, dass nur in der Vergangenheit realisierte Budgetunterschreitungen genutzt werden, um den Ausgabenplafond zu erhöhen. Im Vordergrund stünde dabei eine automatische im FHG geregelte Erhöhung des Ausgabenplafonds um den gleitenden Durchschnitt beispielsweise der letzten fünf Jahre. Durch die automatische Erhöhung des Plafonds und den Entscheid über die Verwendung der zusätzlichen Mittel im Rahmen des Budgetierungsverfahrens würden keine zusätzlichen Fehlanreize und Ausgabenbindungen geschaffen.

Der einzige vordefinierte Zweck, für den es aus Sicht der Expertengruppe Sinn machen würde, einen Teil diesen «angesparten» Mittel zu verwenden, wäre zur Finanzierung der AHV. Statt eine explizite Schuldenreduktion (wie dies heute der Fall ist), würde hiermit eine implizite Schuldenreduktion stattfinden. Um auch hier moralische Risiken auszuschliessen, müsste allerdings dazu erst eine Schuldenbremse für die AHV eingeführt werden.

Literatur

Alesina, Alberto und Allan Drazen (1991), «Why are Stabilizations Delayed?», *American Economic Review*, 81, 1170-1188.

Bawn, K. und F. Rosenbluth (2006), «Short versus long coalitions: electoral accountability and the size of the public sector», *American Journal of Political Science*, 50, 251–265.

Buchanan, J.M. & G. Tullock (1962), «The Calculus of Consent», University of Michigan Press, Ann Arbor.

De Haan, Jakob und Jan-Egbert Sturm (1997), «Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Government Expenditures: A Reinvestigation», *European Journal of Political Economy*, 13, 739-750.

De Haan, Jakob, Jan-Egbert Sturm, und Geert Beekhuis (1999). «The Weak Government Thesis: Some New Evidence», *Public Choice*, 101, 163-176.

Edin, P. A. und H. Ohlsson (1991), “Political determinants of budget deficits: coalition effects versus minority effects”, *European Economic Review*, 35, 1597–1603.

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2016), «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016», Eidgenössisches Finanzdepartement.

Escolano, Julio und Vitor Gaspar (2016), «Optimal Debt Policy under Asymmetric Uncertainty», IMF Working Paper WP/16/178.

²⁹ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3017, Tiefzinsumfeld und Frankenstärke: Handlungsoptionen für die Schweiz, 12. Dezember 2016.

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch und Jürgen von Hagen (2009), «Fiscal Governance in Europe», Cambridge: Cambridge University Press.

Niskanen, William A. (1968), «Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economies of Bureaucracy», *American Economic Review*, 58, 293-305.

Niskanen, William A. (1971), «Bureaucracy and Representative Government», Chicago: Aldine-Atherton.

Ostry, Jonathan D., Atish R. Ghosh und Raphael Espinoza (2015), «When Should Public Debt Be Reduced?», IMF Staff Discussion Note #15/10.

Perotti, Roberto und Yianos Kontopoulos. (2002), «Fragmented fiscal policy», *Journal of Public Economics*, 86, 191-222.

Persson, Torsten und Guido Tabellini (2003), «The Economic Effects of Constitutions», Cambridge: MIT Press.

Roubini, Nouriel und Jeffrey Sachs (1989a), «Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies», *European Economic Review*, 33, 903-933.

Roubini, Nouriel und Jeffrey Sachs (1989b), «Government spending and budget deficits in the industrialized countries», *Economic Policy*, 8, 99–132.

Salvi, M, C.A. Schaltegger und L.D. Schmid (2017), «Do Fiscal Rules Cause lower Debt? A Synthetic Control Approach», Universität Luzern.

Schaltegger, Christoph A. und Lars P. Feld (2009), «Do large cabinets favor large governments? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss Cantons», *Journal of Public Economics*, 93, 35–47.

Tullock, Gordon (1959), «Problems of Majority Voting», *Journal of Political Economy*, 67, 571–579.

Von Hagen, Jürgen (1992), «Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», *Economic Papers*, 96, 1-79.

Von Hagen, Jürgen (2010), «Sticking to Fiscal Plans», *Public Choice*, 144, 487–503.

Weingast, B.R., K. Shepsle, K. und C. Johnsen (1981), «The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics», *Journal of Political Economy*, 89, 642-664.

Woo, J. (2003), «Economic, political, and institutional determinants of public deficits», *Journal of Public Economics*, 87, 387–426.