

Schuldenbremse: Ein Blick zurück in die Entstehungsgeschichte

Von alt Bundesrat Kaspar Villiger (September 2023)

Es gilt das gesprochene Wort

«Von jetzt an werde ich nur so viel ausgeben, wie ich einnehme, selbst wenn ich mir dafür Geld borgen muss!»

Mark Twain

Die Demokratie und ihre Schwächen

Die Demokratie ist die einzige Regierungsform, die allen Menschen ein Leben einigermaßen in Würde und Wohlstand ermöglicht. Sie ist aber ein störungsanfälliges System, dessen Funktionieren auf einer ganzen Reihe komplexer institutioneller und kultureller Voraussetzungen beruht. Die jüngste Finanzkrise hat gezeigt, dass sogar bewährte und wohlhabende Demokratien in grosse Probleme geraten sind. Das ist auf Fehlanreize zurückzuführen, die der Demokratie sozusagen angeboren sind.

Ein Hauptproblem besteht letztlich darin, dass die Demokratie von Menschen mit allen ihren Stärken und Schwächen betrieben wird. Nobelpreisträger George Buchanan hat mit seiner Public Choice-Theorie gezeigt, dass Politiker nicht Menschen höherer moralischer Qualität sind, obwohl sie sich gerne so verkaufen. Sie folgen genauso ihren persönlichen Interessen wie die Wirtschaftsleute. Deshalb kann das Interesse am Gewinnen von Wahlen höher als das Interesse am Lösen der wichtigen Probleme sein, oder das Interesse am Wohl der eigenen Region oder des eigenen Stammes kann dasjenige am Wohl des ganzen Landes überwiegen. Es stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls wie diese Fehlanreize mit institutionellen Massnahmen gemildert werden können und sollen. Einer der folgenreichsten Fehlanreize der Demokratie ist die Neigung zur Verschuldung.

Die Verschuldungsneigung der Demokratie

Demokratie ist im Grunde ein beständiges Ringen um die gerechte Verteilung knapper Güter. Fast alles auf dieser Welt ist endlich und knapp, angefangen bei

Energie über Rohstoffe oder Wissen bis zum Leistungsvermögen einer Volkswirtschaft. Unbegrenzt sind hingegen die Ansprüche und die Forderungen von Parteien und Interessengruppen an den Staat. Politik bedeutet deshalb, die unbegrenzten Ansprüche mit den begrenzten Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Das führt zu einem beständigen Feilschen über die Verteilung dessen, was die Menschen in der Wirtschaft erarbeiten.

Zur Lösung dieses Problems gibt es grundsätzlich drei Methoden: Erstens die Vergrößerung dessen, was verteilt werden kann, zweitens die Verteilung von Verzicht und drittens die Verteilung von mehr, als es zu verteilen gibt. Eigentlich müsste die erste Methode, die Vergrößerung des zu verteilenden Kuchens, Priorität haben. Das schreiben auch alle Parteien auf ihre Fahnen, aber über den Weg, wie das zu geschehen habe, besteht alles andere als Einigkeit. Aus ökonomischer Sicht ist leider sogar zu vermuten, dass viele der vorgeschlagenen Rezepte das Gegenteil erreichen dürften. Aber das ist heute nicht das Thema.

Mit der Verteilung von Verzicht ist es so eine Sache: Sie ist unverzichtbarer Teil jedes Kompromisses, und in unserer Demokratie mit ihrer traditionellen Kompromisskultur finden sich auch immer wieder akzeptable Lösungen. Aber das ist halt doch ein mühsames und dornenvolles Unterfangen, so dass Methode drei die beliebteste ist: Man verteilt mehr Segnungen an die Wählerschaft, als man sich eigentlich leisten könnte. Es gibt dafür wiederum zwei Methoden: Man gibt das Geschenk heute und überlässt die Begleichung der Faktura den kommenden Generationen, wenn andere Politiker die Sache ausbaden müssen. Das ist die Finanzierung von Staatsleistungen mittels Verschuldung. Oder man druckt Geld zur Finanzierung. Das war während Jahren die Methode der amerikanischen und der europäischen Zentralbank. Die davon profitierenden Politiker danken es, und den etwa durch Inflation Bestohlenen bleiben die wirklich Schuldigen verborgen. Auch bei dieser Methode muss irgendwer die Faktura irgendwann begleichen.

Massvolle Schulden sind gut, masslose leider nicht!

Auch als vehementer Vertreter einer Schuldenbremse weiss ich natürlich, dass Schulden nicht einfach des Teufels sind. Im Gegenteil! Schulden von Haushalten,

Unternehmen oder Staaten sind zur Förderung des allgemeinen Wohlstandes unentbehrlich. Eine Familie darf mit einer Hypothek ihr Heim finanzieren, wenn sie sich die Zinsen langfristig leisten kann. Mit Schulden können Investitionen finanziert werden, die ökonomisch sinnvoll sind und deren Rendite die Verzinsung und Rückzahlung finanziert. So kann auch der Staat Projekte mit Schulden finanzieren, welche die Produktivität der Volkswirtschaft und damit das Wachstum steigern. Das ist vor allem bei sinnvollen Infrastrukturen der Fall. Zudem sind Staatsanleihen solider Staaten, also Schuldverschreibungen solcher Staaten, nützliche Anlageinstrumente für private Haushalte, Sozialwerke und Unternehmen.

Die Anhäufung übermässiger Schulden allerdings macht einen Staat für Vertrauenskrisen anfällig, und das kann schlimme Folgen haben. Zahlreiche empirische Studien, unter anderem vom IWF, zeigen, dass von einer Verschuldungsquote von etwa 90 Prozent der Wirtschaftsleistung an das Wachstum merklich beeinträchtigt werden kann. Das hat damit zu tun, dass Unternehmen Steuererhöhungen und abnehmende Standortqualität befürchten, was ihre Investitionslust dämpft. Die Zinsen auf Staatsanleihen, die deren Risiken widerspiegeln, steigen, und deshalb schränken die Zinsausgaben den Handlungsspielraum des Staates jetzt und durch die Schuldenlast denjenigen künftiger Generationen ein. Wo ein finanziell zerrütteter Staat in einer Rezession auch noch die Ausgaben massiv kürzen muss, weil er sonst kein Geld mehr bekommt, kann eine Teufelsspirale nach unten entstehen. Wo er umgekehrt mit einem Konjunkturpaket Wachstum stimulieren möchte, sind die dadurch entstehenden Zusatzdefizite zu vernünftigen Konditionen nicht mehr finanzierbar. Weil die Schuldentragfähigkeit eines Staates von sehr vielen schwer messbaren Faktoren abhängt, gibt es aber keine einfache Formel für eine Verschuldungsgrenze.

Die Verschuldungsanreize der Demokratie

Weil Politiker selbstverständlich wiedergewählt werden wollen, neigen sie – oft unbewusst – dazu, ihren Wählern Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit verschaffen. Weil es populärer ist, Leistungen zu versprechen als Steuererhöhungen einzufordern, entsteht ein Anreiz zur Finanzierung dieser Leistungen mit Schulden. Dieser Anreiz wirkt beim Berufspolitiker stärker, weil im Gegensatz zum Milizpolitiker

meist seine wirtschaftliche Existenz an der Wiederwahl hängt. Dazu kommt ein weiteres: Private Schuldner haften bei Verlusten persönlich. Politiker, welche Schulden beschliessen, haften indessen nie. Es sind die Steuerzahler von morgen, die zur Kasse gebeten werden, und dannzumal sind längst andere Politiker am Zuge. Zudem entscheiden in der Politik immer Kollektive in komplexen Prozessen, so dass die individuell für Fehlentscheide Verantwortlichen kaum je identifiziert werden können. Deshalb funktioniert in der Politik nur unzureichend, was der grosse Ökonom Walter Eucken schon vor Jahrzehnten gefordert hat: nämlich dass zur Entscheidungsbefugnis und damit zum Risiko immer die Haftung gehören sollte.

Im Gegensatz zu den Politikern sind Private und Unternehmen natürlichen Schuldenbremsen unterworfen. Der Private haftet für seine Schulden, und Unternehmen werden bei Überschuldung und Misswirtschaft durch Konkurs bestraft. Die Aktionäre können alles verlieren. Weil diese Mechanismen beim Staat fehlen, sind institutionelle Massnahmen zur Dämpfung der staatlichen Verschuldungsneigung nicht nur legitim, sondern zwingend. Dabei geht es nicht nur um die sogenannte explizite Verschuldung, die in der Staatrechnung dokumentiert wird, sondern auch um die oft noch schlimmere versteckte Verschuldung, die in den Staatsrechnungen nicht sichtbar ist, die sogenannte implizite Verschuldung. Sie entsteht, wenn der Staat per Gesetz Leistungen verspricht, die langfristig nicht finanziert sind. Das klassische Beispiel ist zurzeit die AHV.

Wie es zur Schuldenbremse kam

Wenn es gut läuft, werden die Menschen sorglos. Gute Rechnungsabschlüsse liessen Ende der Achtzigerjahre auch bei uns die Illusion entstehen, der Staat könne sich alles leisten. Die Ausgabendisziplin sank auf einen Tiefpunkt. Warnende Finanzminister wie mein Vorgänger Otto Stich, der die Risiken genau erkannt hatte, wurden der bewussten Schwarzmalerei bezichtigt oder milde belächelt. Anfangs der Neunzigerjahre wurden die Defizite strukturell. Von strukturellen Defiziten spricht man dann, wenn sie auch in der Hochkonjunktur, wenn die Steuern sprudeln, nicht verschwinden. Otto Stich kämpfte zäh gegen die ausufernden Begehrlichkeiten, aber

die Liebesmüh blieb vergeblich. Das zermürbende Feilschen in Bundesrat und Parlament um zahllose grössere und kleinere Positionen, das ich schon während sieben Jahren als Chef des EMD miterlebt hatte, erwies sich als völlig ungenügend. Gleichzeitig geriet die Schweiz in eine gravierende Wachstumsschwäche. Das verlieh den staatsgläubigen Spargegnern Rückenwind mit dem Argument, Sparmassnahmen würden die Konjunktur noch vollends abwürgen. Schon damals enthielt die Verfassung zwar eine Klausel, die den Abbau aufgelaufener Defizite vorschrieb, aber diese kümmerte die Politik nicht. So stieg die Verschuldungsquote des Bundes (Bruttoschulden im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung) von 1990 bis 1996 um mehr als das Doppelte von 8 auf 17 Prozent, und ein Ende der Dynamik war nicht abzusehen. Bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse 2003 wuchs sie weiter bis auf 25 Prozent.

Ich kam in einer schlaflosen Nacht zum Schluss, dass es so nicht weitergehen konnte und dass es einen neuen strategischen Ansatz brauchte, um den Trend zu brechen. Die Idee war eigentlich mehr als simpel: Es brauchte nicht nur eine Verfassungsnorm, die eine angemessene Begrenzung der Verschuldung verlangt, sondern die auch sagt, was konkret zu geschehen hat oder automatisch geschieht, wenn die Politik die Vorschrift nicht einhält. Ich hatte das Privileg, in meinem Departement über hervorragende Fachleute zu verfügen. Ich beauftragte mein Team mit der Ausarbeitung von Vorschlägen. Wir entschieden uns für ein zweistufiges Vorgehen: Mit dem sogenannten «Haushaltsziel 2001», einer zeitlich begrenzten Verfassungsnorm, sollte in einem ersten Schritt ein grosser Teil des strukturellen Defizites bis 2001 beseitigt werden. Um dem Einwand zu begegnen, das Volk müsse dabei die Katze im Sack kaufen und wisse bei der Abstimmung nicht, wo konkret gespart würde, handelte der Bundesrat mit Kantonen, Wirtschaftsverbänden und Regierungsparteien am sogenannten Runden Tisch in einem mühsamen, aber erfolgreichen Prozess im April 1998 ein Stabilisierungsprogramm im Umfang von rund 2 Milliarden CHF aus. Im Wissen um die Sparmassnahmen stimmte das Volk am 7. Juni 1998 dem Haushaltsziel mit 70.7 Prozent Ja zu, worauf das Parlament die Ergebnisse des Runden Tisches im Wesentlichen umsetzte. Ich betrachte es heute noch als beachtlichen Erfolg, dass sich alle am Runden Tisch Beteiligten an ihre Abmachung hielten.

Als zweiten Schritt konzipierten wir die heutige unbefristete Verfassungsvorschrift der «Schuldenbremse». Sie verlangt den mittelfristigen Ausgleich der Finanzierungsrechnung, limitiert das Ausgabenniveau auf der Höhe der konjunkturbereinigten Einnahmen und sieht in den Folgejahren die Kürzung des Ausgabenplafonds vor, wenn die Regeln verletzt werden. Mein Nachfolger Hans-Rudolf Merz führte mit der sogenannten Ergänzungsregel zusätzlich die wichtige Unterstellung des ausserordentlichen Haushalts ein und setzte mit seinem Team die Schuldenbremse um. Die Schuldenbremse wirkt antizyklisch, indem sie in der Rezession Defizite zulässt und im Boom Überschüsse verlangt. Aber in extremen Notlagen könnte eine völlig starre Schuldenbremse deren Bewältigung erschweren. Deshalb kann sie in schweren Krisen vom Parlament mit qualifiziertem Mehr durchbrochen werden, ein Mechanismus, der sich in der Coronakrise bewährte. Am 2. Dezember 2001 stimmte das Stimmvolk der Schuldenbremse mit 84.7 Prozent Ja-Stimmen zu. Damit war die Basis für weitere umfangreiche Entlastungsprogramme gelegt, die vorher undenkbar gewesen waren. Das wuchtige Abstimmungsergebnis verlieh der Schuldenbremse jene politische Autorität, die jede staatliche Institution braucht, um wirksam zu sein. In meiner letzten Session 2003 brachten wir noch das bisher grösste Sparprogramm von über 3 Mia. durch, mein Nachfolger im Jahr darauf nochmal eines von rund 2 Mia. Mit den gesamthaft rund 7 Milliarden war das strukturelle Defizit beseitigt.

Die Schuldenbremse hat sich seit damals hervorragend bewährt. Die Verschuldungsquote sank von 2003 bis zum Ausbruch der Pandemie von 26 auf 17 Prozent, und die Bruttoschulden reduzierten sich von 2003 bis 2019 von 124 auf 97 Milliarden. Mit der Differenz war die Schweiz in der Lage, die enormen Corona-Lasten von rund 25 Milliarden ohne Beeinträchtigung ihres hervorragenden Finanzratings zu stemmen.

Die Einwände gegen die Schuldenbremse

Im Parlament war damals die Schuldenbremse äusserst umstritten. Besonders lautstark liessen sich die Gegner vernehmen. Ihre Argumente betrafen im Wesentlichen vier Bereiche. Sie beklagten den Verlust der parlamentarischen Budgethoheit, sie befürchteten eine dramatische Verschärfung der Rezession durch die Dämpfung der öffentlichen Nachfrage, sie prophezeiten eine sträfliche Vernachlässigung der Investitionen und sie sagten das Totsparen des Sozialstaats voraus. Nichts von alledem geschah. Die Schweiz erlebte seitdem eine weltweit beachtete Phase der Prosperität und erfreut sich einer finanziellen Stabilität, um die sie beneidet wird. Das Argument mit der Budgethoheit wirkt geradezu zynisch, als ob das Volk den Politikern nicht in einem demokratischen Prozess vorschreiben dürfe, mit seinen hart erarbeiteten Steuergeldern haushälterisch umzugehen. Trotz der schwergewichtig ausgabenseitigen Entlastungsprogramme war das Wirtschaftswachstum in den zehn Jahren nach Einführung der Schuldenbremse etwa fünfzig Prozent höher als in den zehn Jahren davor. Damit bestätigte sich auch bei uns die Erkenntnis des Ökonomen Alberto Alesina, dass Sanierungsprogramme mit Ausgabenkürzungen die Wirtschaftsleistung – wenn überhaupt – nur kurzfristig beeinträchtigen, solche mit Steuerhöhungen hingegen tiefgreifend und andauernd. Der Anteil der Investitionen an den Bundesausgaben blieb während all der Jahre stabil. Die Sozialausgaben entwickelten sich dynamisch, und ihr Anteil an den Bundesausgaben beträgt zurzeit über einen Drittel. Kein Politikbereich ausser vielleicht der Landesverteidigung erlitt nennenswerte Nachteile durch die angebliche vielgescholtene Austerität.

Die Schwierigkeiten der Haushaltssanierung

Wenn der Staatshaushalt einmal aus dem Lot geraten ist, gestaltet sich die Sanierung aus zwei Gründen enorm schwierig. Wir wissen aus der Verhaltensökonomie, dass die Menschen eine angeborene Verlustaversion haben. Sie empfinden einen Verlust wesentlich schmerzlicher, als sie sich über einen gleichwertigen Gewinn freuen. Deshalb wehren sich die von Sparmassnahmen Betroffenen mit Zähnen und Klauen und malen den Weltuntergang an die Wand, wenn man ihren Besitzstand antastet. Wenn dann bei einem Sparprogramm verschiedene Sektoren angepackt werden müssen, verbünden sich die nur sektorielle Betroffenen zur Gegnerschaft gegen das ganze Paket. Das ist der erste

Grund. Wenn allerdings die Notwendigkeit unbestritten ist, dass Opfer gebracht werden müssen, kann es helfen, wenn alle gemäss Rasenmäherprinzip gemeinsam betroffen sind, denn geteiltes Leid ist oft halbes Leid. Der zweite Grund hat damit zu tun, dass weit über die Hälfte der Ausgaben gesetzlich gebunden sind. Deshalb können bei Budgetberatungen nur wenige, nicht gebundene Ausgabenkategorien wirklich beeinflusst werden, beispielsweise Investitionen, Entwicklungshilfe, Landesverteidigung oder Landwirtschaft. Wirklich ausgewogene Sparpakete führen deshalb zu langwierigen gesetzgeberischen Verfahren mit Referendumsmöglichkeit, was deren Erfolg stets unsicher macht. Das macht die Bundesfinanzen zu einem trägen Supertanker, den man nicht einfach spontan umsteuern kann. Es lohnt sich deshalb allemal, durch eine disziplinierte Finanzpolitik die Bundesfinanzen schon gar nicht erst aus dem Lot geraten zu lassen.

Schlussbemerkungen

Es ist heute unbestritten, dass institutionalisierte Fiskalregeln helfen, die Verschuldungstendenz von Staaten zu beschränken. Weil aber Institutionen von Menschen betrieben werden, sind sie letztlich auch nur wirksam, wenn ein politischer Wille dazu besteht. Ein Beispiel sind die Maastricht-Kriterien der EU. Sie wurden von den Staaten weit über hundert Mal sanktionslos gebrochen, weil es als bequemer erschien, politische Wünsche auf diese Weise zu erfüllen. Die Phantasie der Brüsseler Behörden, den Verzicht auf die eigentlich zwingenden Sanktionen zu begründen, ist geradezu eindrücklich. So ist denn auch bei uns die Phantasie wieder am Wachsen, wie zur Finanzierung partikularegoistischer politischer Wünsche die Schuldenbremse umgangen werden könnte. Dass bei der Bewältigung der Coronakrise wie von Zauberhand plötzlich fast unbegrenzt Mittel zur Verfügung gestanden zu haben schienen, mag diese Phantasie beflügelt haben. Die Schuldenbremse hat bei uns wohl nicht zuletzt deshalb so gut funktioniert, weil ihr das Schweizer Volk mit seiner massiven Zustimmung Autorität verliehen hatte. Der Paukenschlag des wichtigen Abstimmungsresultates ist mittlerweile verklungen, und die alten Geister beginnen sich ob unserer sehr komfortablen Situation langsam wieder zu regen. Bei vielen Diskussionen im Parlament erlebe ich zurzeit eine Art Déjà-vu-Gefühl. Es lohnt sich deshalb, sich der Bedeutung einer nachhaltigen Finanzpolitik wieder vermehrt bewusst zu werden. Die Schweiz steht im

internationalen Vergleich blendend da. Sie hat als Exportland dem starken Franken erfolgreich getrotzt und sie hat - im Gegensatz zur Mehrzahl der Industrieländer – die verheerende Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008 ohne bleibende Blessuren erfolgreich bewältigt. Das IMD-Institut in Lausanne hat unlängst die Schweiz zum wettbewerbsfähigsten Land der Welt erkürt und den Zustand der öffentlichen Finanzen als einen der Gründe hervorgehoben. Als kleine, verletzte und in vielen Bereichen relativ schutzlos der Arglist der Zeit ausgesetzte Exportnation ist überdurchschnittliche finanzielle Stabilität als Basis der Widerstandsfähigkeit gegenüber Schocks, der sogenannten Resilienz, von grösserer Bedeutung denn je. Es ist deshalb zwingend, zur langfristigen Sicherung von Stabilität und Wirtschaftswachstum die Schuldenbremse diszipliniert einzuhalten. Im Grunde ist die Schuldenbremse ein wichtiger www.Beschleuniger: Wachstum, Wohlstand, Widerstandsfähigkeit.

Ich freue mich als Staatsbürger, am Steuer des Finanzdepartementes eine starke Frau zu wissen, die den Willen zur Durchsetzung der Schuldenbremse hat.