

Schuldenbremse: Wie umgehen mit wiederkehrenden Budgetresten?

Marius Brühlhart

*Professor für Volkswirtschaftslehre
Universität Lausanne*

Finanzkommissionen Nationalrat/Ständerat

Bern, 15./22. Februar 2018

Wiederkehrende Budgetreste

- Nicht ausgeschöpfte Budgetpositionen **erklären ungefähr die Hälfte der Überschüsse** im Bundeshaushalt des vergangenen Jahrzehnts (Prognosefehler bei den Einnahmen erklären die andere Hälfte)
 - Budgetreste sind in erster Linie **Ausdruck einer funktionierenden Verwaltung**:
 - Budgetüberschreitungen sind administrativ und hinsichtlich Reputation für die Verantwortlichen kostspieliger als Budgetunterschreitungen
⇒ Anreiz zu grosszügiger/vorsichtiger Budgetierung
 - Zweckmässigkeit von Ausgaben lässt sich leichter im Nachhinein (bei der Rechnungsprüfung) als im Voraus (bei der Budgetierung) beurteilen
⇒ Strengere Kontrolle über tatsächliche als über budgetierte Ausgaben
- ⇒ Budgetreste werden wohl auch unter dem NFB **weiter existieren**
- grobe Schätzung aus der EFV: NFB bringt Reduktion von ca. 20%
 - jährlich 0,5-1 Mia. Budgetreste offenbar auch weiterhin zu erwarten

Verwendung 1: Schuldenabbau

Gegenwärtige Praxis via **asymmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos** (weitere Senkung der Nominalschuld)

- (+) grössere fiskalische Resilienz
- (+) tiefere Zinskosten
- (+) erfordert keine Gesetzesanpassung (seinerzeit so gewollt vom Parlament)
- (-) Schweiz hat bereits „ample fiscal space“ (IMF, 2016)
- (-) Zinsen sind auf historischem Tiefstand
- (-) Bundesanleihen wichtig für Finanzmärkte
- (-) Kommunikationsproblem (Budgetdisziplin trotz Überschüssen)
- (-) Schuldenabbau hat **Opportunitätskosten**:
 - o nicht getätigte öffentliche Ausgaben
 - o „überschüssige“ Steuereinnahmen (mit verbundenen Verzerrungs- und Verteilungswirkungen)

Verwendung 2: Ausgabenerhöhung

Wahrung des nominalen Bruttoschuldenstandes via **symmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos**

- (+) ermöglicht zusätzliche staatliche Leistungen
 - (+) entspricht ursprünglichem Vorschlag des Bundesrats
 - (+/-) lässt Nominalschuld unverändert (weitere Abnahme in %BIP)
 - (+/-) erhöht Staatsquote

 - (-) gesamtwirtschaftliche/gesellschaftliche Sicht: **realisierte Ausgaben wohl näher am Optimum als budgetierte Ausgaben**
 - Budgetierte Ausgaben enthalten Vorsichtsmarge
 - Getätigte Ausgaben unterliegen strengerer Finanzkontrolle
- ⇒ Zusatznutzen der Ausgabenerhöhung < Opportunitätskosten

Verwendung 3: Steuersenkung

- Symmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos über Einnahmen anstatt Ausgaben wäre kaum praktikabel
 - Steuersätze lassen sich nicht von Jahr zu Jahr anpassen (DBS, MWSt)
 - Steuerrückerstattungen keine attraktive Lösung (Verzerrungswirkung der Steuererhebung bereits erfolgt; Inzidenzproblematik bei Rückerstattung via Krankenkassen)
- Mögliche Lösung: Einführung eines **administrativen Korrekturfaktors** (oder Korrekturbetrags) und einmalige Steuersenkung
 - Korrekturfaktor im Umfang der erwarteten verwaltungstechnisch bedingten Budgetreste
 - Budget kann vor Korrekturfaktor Defizit ausweisen aber muss nach Korrekturfaktor ausgeglichen sein
 - Korrekturfaktor kann periodisch (aber nicht jährlich) angepasst werden
 - Logik analog zur Überbuchungs-Praxis von Fluggesellschaften
 - Könnte zur Gegenfinanzierung einer eh anstehenden/gewünschten Steuersenkung in Betracht gezogen werden (SV17, Paarbesteuerung,...)

Korrekturfaktor + Steuersenkung

- (+) erhöht verfügbare Privateinkommen
- (+) reduziert Verzerrungswirkungen
- (+) löst politisches Kommunikationsproblem

- (+/-) lässt Nominalschuld unverändert (weitere Abnahme in %BIP)
- (+/-) lässt Staatsquote unverändert

- (-) erhöht Komplexität der Schuldenbremse
- (-) nicht triviale Gesetzesanpassung/Umsetzung

Schlussbemerkungen

- **Einführung eines administrativen Korrekturfaktors ist prüfenswert** (allenfalls mit gleichzeitigem Zurücksetzen des Ausgleichskontos auf null)
- Könnte im Prinzip statt durch eine Steuersenkung auch mit einem einmaligen und dauerhaften Anstieg der Ausgaben kombiniert werden (z.B. für AHV)
- Kleiner Schritt: würde bloss eine Verstetigung der Nominalschuld implizieren
 - ⇒ keine „Aufweichung“ des Verfassungsgrundsatzes von Art. 126.1
 - ⇒ aber auch keine (oder höchstens teilweise) Antwort auf die Empfehlung von Makroökonomien, die Schuldenbremse signifikant zu lockern