

Wie umgehen mit den strukturellen Budgetunterschreitungen im Schweizer Bundeshaushalt?¹

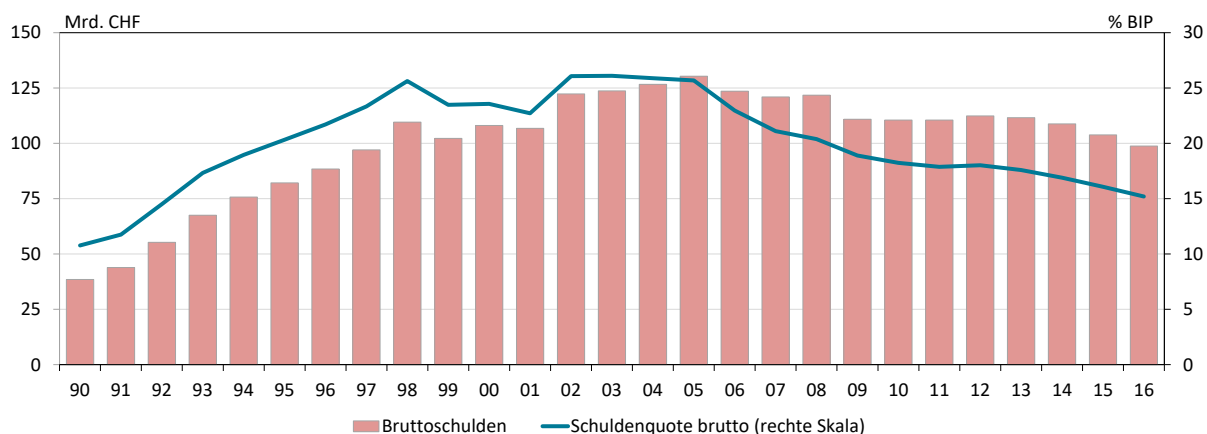
Marius Brühlhart, Patricia Funk, Christoph Schaltegger, Peter Siegenthaler und Jan-Egbert Sturm

Publiziert auf oekonomenstimme.org, August 2017

Schlagworte : Schuldenbremse ; Budgetunterschreitungen ; Steuersenkung ; Ausgabenerhöhung ; Schweiz

Die Schweizer Schuldenbremse wird nicht nur national von vielen als eine der Erfolgsgeschichten der Schweiz gesehen. Seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2003 und trotz Finanzkrise und Frankenschock(s) hat sich der Bestand der Bruttoschulden des Bundes von 124 Milliarden Franken auf 99 Milliarden Franken im Jahr 2016 reduziert (siehe Abbildung 1). Dieser Erfolg der Schweizer Fiskalregel stösst daher auch im Ausland oft auf Interesse. Allerdings bereitet sie im eigenen Land einigen Politikern inzwischen Sorgen. Massgeblich haben nämlich nicht-budgetierte Überschüsse dafür gesorgt, dass das Mindestziel der Schuldenbremse – der dauerhafte Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben (Art. 126 Abs. 1 Bundesverfassung (BV)) – übertroffen wurde.

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

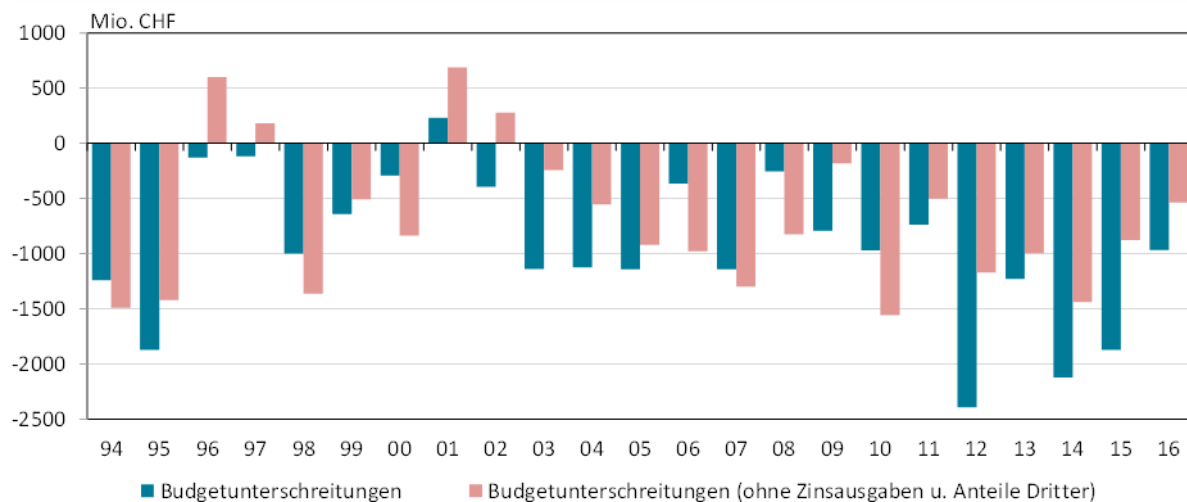


Die nicht-budgetierten Überschüsse sind je etwa zur Hälfte auf höhere effektive als budgetierte Einnahmen und auf Budgetunterschreitungen auf der Ausgabenseite zurückzuführen. In der Zwischenzeit wurden die Schätzmethoden auf der Einnahmenseite verbessert, so dass die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) davon ausgeht, dass sich diese Schätzfehler in Zukunft über

¹ Wir danken Florian Chatagny für die exzellente Unterstützung.

die Jahre ausgleichen sollten. Auf der Ausgabenseite könnten die Budgetunterschreitungen hingegen auch in Zukunft weiter anfallen. Abbildung 2 zeigt zumindest, dass diese Unterschreitungen bereits eine längere Tradition haben. Die Unterschreitungen haben 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. Vor diesem Hintergrund hat der Schweizer Bundesrat eine Expertenkommission damit beauftragt, zu prüfen, ob zukünftig Budgetunterschreitungen auf der Ausgabenseite zu einer Erhöhung des Ausgabenplafonds anstelle eines weiteren Schuldenabbaus verwendet werden sollten.

Abbildung 2: Entwicklung der Budgetunterschreitungen, 1994-2016



1. Eine Ergänzung der Schuldenbremse momentan nicht empfehlenswert

Die Expertengruppe ist 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 einer Reservenbildung 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 aber 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 liess. 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 begründet werden muss (u.a. AHV-Beitrag, Betriebsbeiträge Fachhochschulen, Ergänzungsleistungen an Kantone). 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 eines Maximalbetrags für die übrigen Kredite. Den allenfalls weiterhin möglichen nicht-budgetierten Schuldenabbau beurteilt die Expertengruppe als unproblematisch.

2. Steuersenkung bei nachhaltigen und beträchtlichen Budgetunterschreitungen

Stellt sich mittelfristig heraus, dass die Budgetunterschreitungen nachhaltig und beträchtlich bleiben, könnte ein Eingriff in das Regelwerk in Betracht gezogen werden. In der heutigen Situation werden die Budgetunterschreitungen für den Schuldenabbau eingesetzt. Prinzipiell könnte man stattdessen die Ausgaben erhöhen oder die Einnahmen senken. Im Falle von Budgetunterschreitungen, sind diese 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 Einnahmehausfällen 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.

3. Eine allfällige Erhöhung des Ausgabenplafonds sollte strikt geregelt werden

Aus Sicht der Expertengruppe ist es wichtig, dass alle Staatseinnahmen für alle Arten von Staatsausgaben zur Verfügung stehen (Non-Affektationsprinzip). Die Schaffung eines neuen Kontos zur Verwendung von strukturellen Budgetunterschreitungen steht diesem Prinzip entgegen. Sonderhaushalte und Zweckbindungen erschweren die Steuerbarkeit und schaffen Privilegien für gewisse Ausgaben im Budgetprozess. Erkennt die Politik einen Investitionsbedarf bei neuen Aufgaben, so können auch im Rahmen der Schuldenbremse Zusatzausgaben beschlossen werden, sofern die Zusatzfinanzierung ebenfalls geregelt wird.

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 Finanzhaushaltsgesetz 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 dieser «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 dazu allerdings erst eine Schuldenbremse für die AHV eingeführt werden.

Die Expertengruppe spricht sich aber vorerst gegen ein solches Vorgehen aus. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht Unsicherheit darüber, ob bedeutende Budgetunterschreitungen auch in Zukunft zu erwarten sind. 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.

Expertengruppe Schuldenbremse (2017), *Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse*, Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.