

Geht die Schuldenbremse zu weit?

Bern handhabt die Fiskalregeln strenger, als es die Verfassung vorsieht – und wohl auch restriktiver, als es ökonomisch sinnvoll wäre. Eine einfache Gesetzesänderung könnte dies beheben – auch als Schutz vor politischen Manövern. Gastkommentar von Marius Brühlhart



ILLUSTRATION PAULINE MARTINET FÜR NZZ

Die Schweiz ist Weltmeister. Wenn auch (noch) nicht im Eishockey oder im Fussball, so zumindest bei der Strenge ihrer Finanzpolitik. Unser Bundeshaushalt unterliegt nämlich den schärfsten Schuldenregeln aller Länder. Die Bundesverfassung erlaubt über den Konjunkturzyklus hinweg keinen Rappen Defizit, und das Gesetz verlangt zusätzlich noch regelmässige Überschüsse von mehreren hundert Millionen Franken – mehr dazu später. Als Trophäe winken dem Bund die weltweit besten Zinskonditionen.

Deutschland, der Vizeweltmeister in dieser Disziplin, wirkt im Vergleich schon fast liederlich: Übertragen auf die Schweiz würde die dortige Schuldenbremse ein jährliches Defizit von rund 3 Milliarden Franken erlauben. Ganz zu schweigen von den 13 Milliarden Franken jährlicher Neuverschuldung, die unter Anwendung der anderswo in der EU geltenden Maastricht-Defizitgrenzen zulässig wären.

Zwei starke Pfeiler

So einzigartig streng unser Regelwerk auch sein mag, so fragil ist es zugleich. Denn die Politik kann es jederzeit aushebeln. Eine Mehrheit in beiden Parlamentskammern genügt, um beliebige Ausgaben als ausserordentlich zu deklarieren und danach mit Schulden zu finanzieren. Die Verfassung schreibt vor, dass nur «aussergewöhnliche» und «nichtsteuerbare» Ausgaben so verbucht werden dürfen. Aber diese Einschätzung liegt im alleinigen Ermessen des Parlaments. Die Corona-Finanzhilfen waren ein offensichtlicher Fall eines ausserordentlichen Mittelbedarfs. Aber wie ausserordentlich sind laufende Ausgaben zur Betreuung von Geflüchteten aus der Ukraine? Oder zusätzliche Milliarden für die Modernisierung der Armee? Die Versuchung ist gross, den Begriff der Ausserordentlichkeit immer weiter zu dehnen.

Verlieren unsere gewählten Vertreter in Bundesbern den Glauben an die Sinnhaftigkeit des Regelwerks, so könnten sie dieses also ziemlich

Von der Öffentlichkeit kaum bemerkt, verschärfte das Parlament die Schuldenregeln zusätzlich per Gesetz.

leicht aushebeln. Die Schuldenbremse steht und fällt mit dem politischen Willen, sie getreu umzusetzen. Dieser Wille wiederum ruht auf zwei Pfeilern, einem demokratischen und einem ökonomischen. Die demokratische Legitimation ist eindrücklich. Vor 25 Jahren hiessen 85 Prozent der Stimmbewölkerung den diesbezüglichen Verfassungsartikel gut. Damit zählt die Schuldenbremse zu den 3 Prozent der beliebtesten Abstimmungsvorlagen in der Geschichte des Bundesstaats.

Auch ökonomisch ist die Schuldenbremse gut untermauert. Die wissenschaftliche Literatur liefert theoretische wie empirische Argumente für verbindliche finanzpolitische Leitplanken. Entsprechend findet man in der Schweiz kaum Ökonomen oder Ökonomen, die den grundsätzlichen Nutzen solcher Regeln infrage stellen. Zu unübersehbar sind die politischen Anreize für Schuldenfinanzierung; zu deutlich sind die Risiken. Beide Pfeiler sind solide. Nur stützen sie nicht zwingend die Schweizer Schuldenregeln in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung.

Doch zurück zum demokratischen Mandat von 2001: Gutgeheissen wurde der Verfassungsartikel, wonach der Bund seine Ausgaben und Einnahmen «auf Dauer im Gleichgewicht» zu halten hat. Zielgrösse ist also ein mittelfristig ausgeglichener Haushalt – gleichbedeutend mit einem Einfrieren des nominellen Schuldenstands. Von der Öffentlichkeit kaum bemerkt, verschärfte das Parlament die Regeln jedoch zusätzlich per Gesetz: Sämtliche Rechnungüberschüsse müssen zwingend für den Schuldenabbau verwendet werden. Darüber hatte die Bevölkerung weder debattiert noch abgestimmt.

Nun muss man wissen, dass der Bundeshaushalt üblicherweise mit einem Überschuss abschliesst. Das ist Ausdruck einer seriösen Haushaltsführung: Man plant vorsichtig, errichtet Hürden für sektorielle Budgetüberschreitungen und kontrolliert die Finanzflüsse genau. Als Folge bleiben Ende Jahr regelmässig unausgeschöpfte «Kreditreste» übrig. Und diese fliessen gegenwärtig von Gesetzes wegen in

den Schuldenrückbau. So wurden bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie 27 Milliarden Franken Bundesschulden zurückbezahlt – ein Abbau des nominellen Schuldenstands um 22 Prozent. Dafür hatte das Volk nie gestimmt. Im Sinne des Verfassungsartikels hätte man diese 27 Milliarden eigentlich für zusätzliche Staatsleistungen ausgeben oder über Steuer senkungen an die Bevölkerung zurückgeben sollen.

Auch aus ökonomischer Sicht war dieser nominelle Schuldenabbau schwer zu rechtfertigen. Massgeblich ist nämlich nicht der Schuldenstand in Franken, sondern dessen Verhältnis zur landesweiten Wirtschaftsleistung – die Schuldenquote. Diese gilt es im Zaum zu halten. Die Schuldenquote des Bundes wurde zwischen 2003 und 2019 beinahe halbiert, von 25 auf 13 Prozent. Selbst die ausserordentlichen Corona-Ausgaben von 32 Milliarden Franken erhöhten die Quote nur geringfügig auf 15 Prozent, Tendenz bereits wieder sinkend. Unsere weltmeisterlich strengen Fiskalregeln haben gleich doppelt übers Ziel hinausgeschossen: Die direktdemokratisch legitimierte Schuldenbremse wurde übererfüllt, und die ökonomisch sinnvolle Zielvorgabe erst recht.

Vorteile eines Korrekturfaktors

Wie viele Schulden wären volkswirtschaftlich angebracht? Die Antwort ist denkbar einfach: Schuldenfinanzierung lohnt sich, solange damit staatliche Investitionen getätigt werden, deren gesellschaftliche Realrendite höher liegt als der geschuldete Realzins. Die Kapitalmärkte leihen dem Bund derzeit auf vierzig Jahre Geld zu einem Zins von unter 1 Prozent. Da die Schweizer Teuerungsrate langfristig höher liegen dürfte, kann der Bund faktisch zu einem negativen Realzins Geld aufnehmen. Gemäss der gängigen Nutzen-Kosten-Logik sollte er das auch tun, solange seine Investitionen eine positive Rendite abwerfen. Praktisch heisst das: Jede Staatsausgabe, die nicht wertvernichtend wirkt, würde sich so zu finanzieren lohnen. Wahrscheinlich eine tief liegende Latte.

Und dennoch wäre ein enthemmtes Öffnen der Schuldenschleuse unklug. Erstens sind die tiefen Zinsen nicht naturgegeben, sondern eine Folge der tiefen Schuldenquote. Würde der Bund seine Kreditnachfrage stark ausweiten, müsste er für die Darlehen auch einen höheren Preis gewärtigen – sprich, der Zinsvorteil würde schrumpfen. Zweitens kann ein Schuldenziel, das etwas unterhalb einer stabilen Schuldenquote liegt, in einer Welt voller Unsicherheiten am Ende genau zu jener stabilen Quote führen. Ereignisse wie Pandemien, Finanzkrisen, Kriege und Naturkatastrophen werfen den Staatshaushalt sporadisch aus der Bahn. Der Schuldenabbau im Nachgang solcher Ausnahmeperioden kann trotz gesetzlicher Amortisationspflicht schwierig werden. Daher lässt sich eine Schuldenregel, die im Normalfall ein wenig über die Stabilisierung der Schuldenquote hinauszielt, auch rechtfertigen.

Ebendies leistet unsere verfassungsmässige Schuldenbremse mit ihrem impliziten Ziel, den nominellen Schuldenstand zu verstetigen. Die vom Parlament zusätzlich erzwungene Schuldenrückzahlung über Budgetreste ist dafür aber nicht nötig. Hätte man die Rechnungüberschüsse seit 2003 anders verwendet – etwa zur Gegenfinanzierung von Steuersenkungen oder für einen schwächeren Abbau der Rüstungsausgaben –, dann läge die Schuldenquote heute bei 17 statt bei 15 Prozent und damit immer noch weit unter den 25 Prozent von 2003. Das gegenwärtige Regelwerk ist strenger als vom Volk gebilligt – und wohl auch restriktiver als ökonomisch sinnvoll. Korrigieren liesse sich dies mit einer einfachen Gesetzesänderung. An der verfassungsmässigen Schuldenbremse müsste nicht gerüttelt werden.

Ein derzeit im Ständerat hängiger Vorstoss schlägt die Einführung eines «Korrekturfaktors» vor. Dieser würde den Ausgabendeckel in der jährlichen Budgetplanung jeweils um den Betrag der erwarteten Kreditreste anheben. Das Prinzip ähnelt dem Overbooking im Flugverkehr: Fluggesellschaften verkaufen mehr Tickets, als Sitzplätze vorhanden sind, weil erfahrungsgemäss ein Teil der Passagiere nicht am Gate erscheint. Der Korrekturfaktor hätte gegenüber anderen Lösungen mehrere Vorteile. Erstens würde der finanzielle Spielraum über die Zeit geglättet, was die Budgetplanung erleichtern würde. Zweitens entstünden dank der mehrjährigen Glättung keine Fehlanreize zu strategischen Budgetunterschreitungen, etwa um vor Wahljahren zusätzliche Mittel freizuspielen. Drittens würde dieser Ansatz auch als Gegenfinanzierung für Steuersenkungen taugen; die Staatsquote müsste also nicht zwangsläufig steigen. Und viertens schliesslich entspräche das Gesetz damit endlich der Schuldenbremse, wie sie das Volk tatsächlich gutgeheissen hat.

Eine solche Korrektur dürfte das Regelwerk insgesamt stärken. Solange die gesetzlichen Vorgaben strenger sind als der Verfassungsauftrag und restriktiver als ökonomisch sinnvoll, bleibt die Versuchung gross, sie durch Ausnahmeregelungen zu umgehen. Kohärent ausgestaltete und ökonomisch vertretbare fiskalische Leitplanken hingegen böten noch besseren Schutz vor politischen Ausweichmanövern. Weltmeister in der Strenge unserer Schuldenregeln blieben wir ohnehin.

Marius Brühlhart ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Lausanne.