

Schweizer Schuldenbremse reformieren – nicht abschaffen

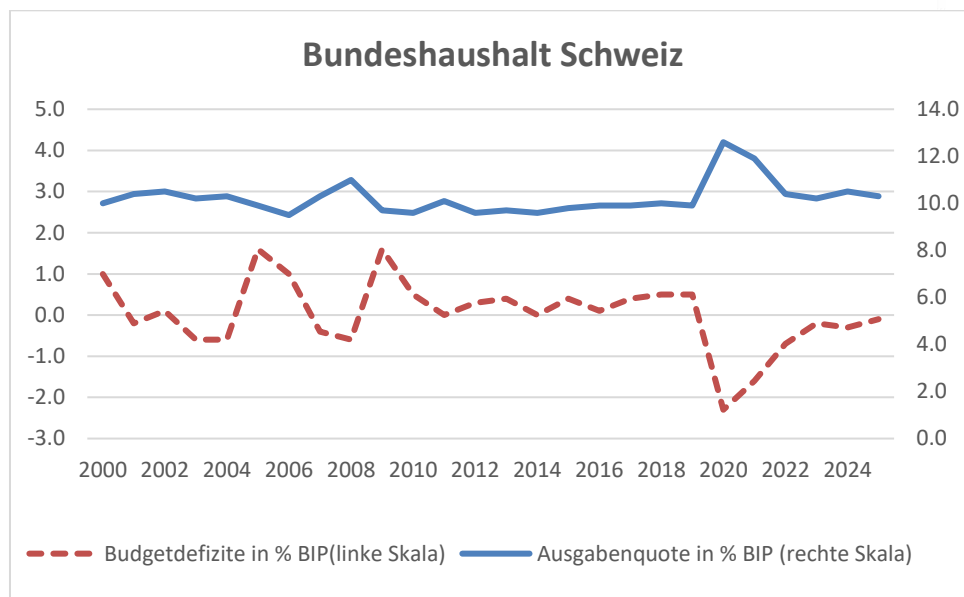
Das Thema «Schuldenbremse» rückt immer mehr in den Fokus der Finanzpolitik. In Deutschland, dem einzigen Land ausser der Schweiz, das eine Schuldenbremse eingeführt hat, wurde diese aufgrund des grossen Finanzbedarfs weitgehend ausser Kraft gesetzt. In der Schweiz dürfte eine Diskussion um dieses Thema auch Fahrt aufnehmen. Die Schweizer Bundesfinanzen waren 2024 entgegen den Budgetprojektionen des Eidgenössischen Finanzdepartements zwar deutlich besser als erwartet. Trotzdem bleibt der Appell der Finanzministerin, das Sparprogramm weiterzuführen. Weiter soll der unerwartete Geldsegen zu einem weiteren Schuldenabbau verwendet werden. Unangetastet soll die Schuldenbremse bleiben, obwohl die Finanzierung grosser Vorhaben (Verteidigung, AHV-Reform, öffentliche Verkehrsinfrastruktur etc.) durch Einsparungen schwierig, wenn nicht gar unmöglich sein wird. Im derzeitigen Meinungsklima scheint die Schuldenbremse als sakrosankt. Die grossen Mehrausgaben v.a. im Armeebereich sollen ausschliesslich durch Einsparungen andernorts finanziert werden.

1. Schweizer Staatsfinanzen sind nicht in Not – Ausgabenquote stabil

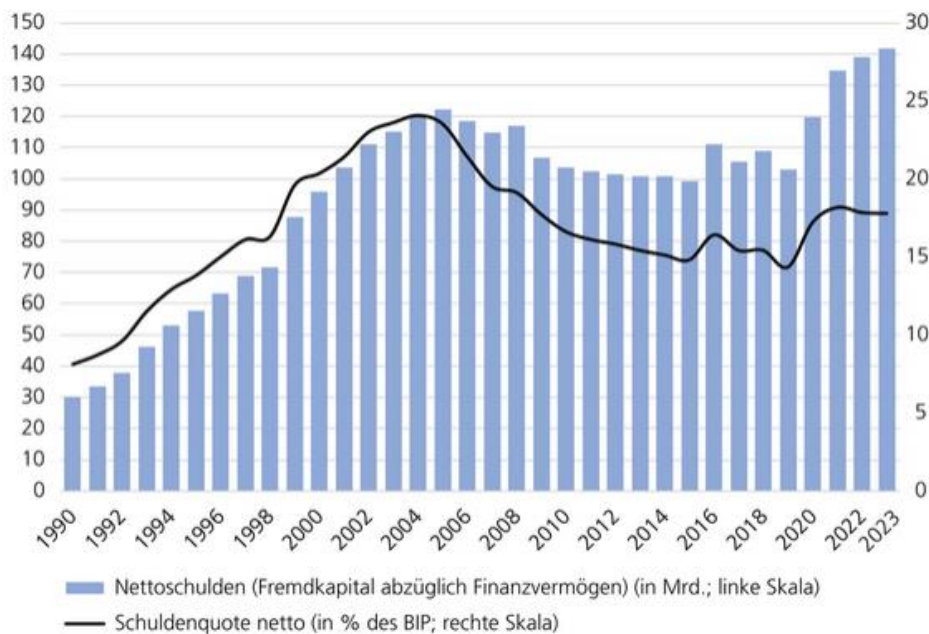
Um diesen Ansatz zu rechtfertigen, wird das Narrativ der aus dem Ruder gelaufenen Ausgaben bemüht. Die Ausgaben seien zu stark gewachsen und es hätten sich dabei «Fettpolster» gebildet, die jetzt angesichts der drängenden Projekte weggeschnitten werden müssten. Die Schuldenbremse dürfe nicht angetastet werden, weil nur sie für Ausgabendisziplin von Bundesrat und Parlament Sorge und eine ungerechtfertigte Belastung der künftigen Generationen verhindere.

Die Zahlen der Eidg. Finanzverwaltung zeigen hingegen eine seit Jahren stabile Ausgabenquote in Prozent des BIP bei ca. 10%. Absolut sind die Zahlen gestiegen, aber nicht stärker als Realwachstum und Inflation. Einzige Ausnahme: Die Pandemiephase. Aber schon jetzt zeichnet sich wieder ein Rückgang auf das vorherige Niveau ab. Auch das Budgetdefizit fluktuiert seit Jahren um die Null-Linie, wobei auch hier die Pandemie-Jahre 2020-2023 die Ausnahme bilden.

Selbstverständlich ist diese gute finanzielle Situation auch auf die 2003 eingeführte Schuldenbremse zurückzuführen. Diese ist vom Grundgedanken einer antizyklischen Fiskalpolitik her richtig, nämlich dass der Staat in guten Zeiten sparen soll, damit er in schlechten Zeiten einspringen und helfen kann (Rezession, Finanzkrisen, Pandemie etc.). Konkret müssen sich Ausgabenüberschüsse und Budgetdefizite über einen Konjunkturzyklus (ca. 6 Jahre) ausgleichen. Allerdings ist sie in den Ausführungsdetails so konstruiert, dass sie nicht als Bremse funktioniert, sondern als Schuldenabbau-Programm.



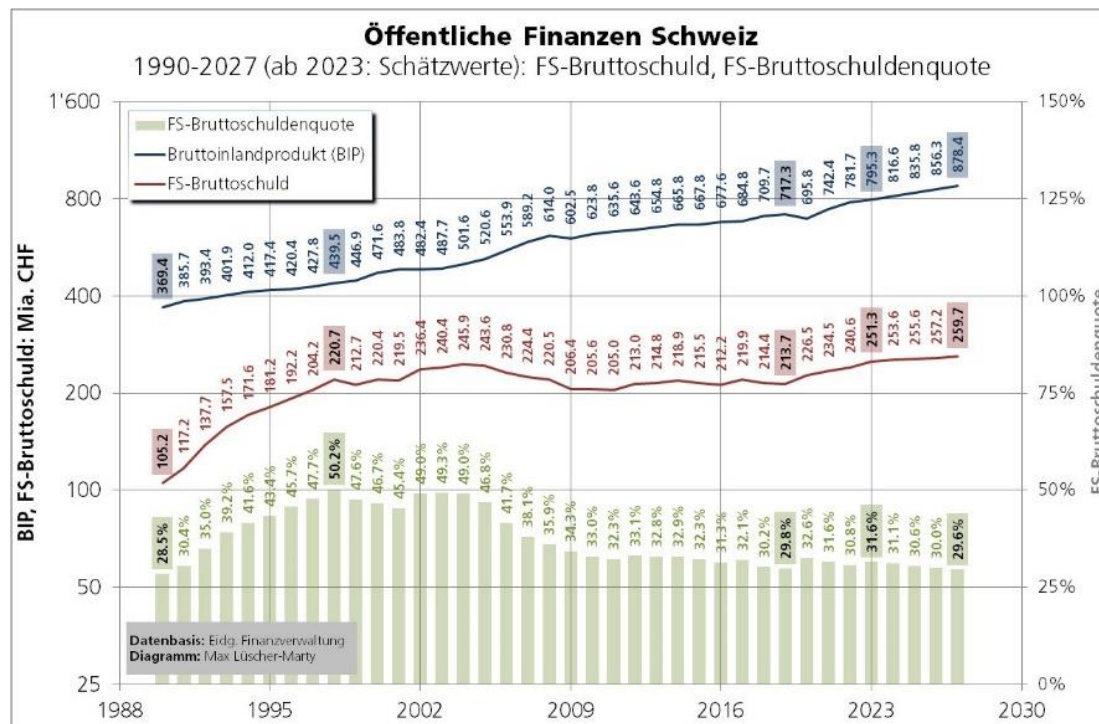
Die folgende Graphik zeigt die Entwicklung von BIP, Schulden und Schuldenquote auf Ebene Bund in den letzten Jahrzehnten. Die Graphik bezieht sich allein auf die Verschuldung des Bundes; Ende 2023 betrug die Schuldenquote gemäss Finanzdepartement 17.8 % des BIP. Die Schuldenbremse greift auf Ebene Bund. Der Anstieg 2020-2023 erklärt sich mit der Pandemie.



Entwicklung der Nettoschulden und der Schuldenquote des Bundes 1990-2023 — © EFD

Die nächste Graphik schliesst alle Staatsebenen ein (Gemeinden, Kantone, Bund). Hier ist die Schuldenquote höher (ca. 29.6%), aber im internationalen Vergleich ebenfalls sehr tief. Die Schweiz mag einige Probleme haben – aber kein Schulden-problem! Die Gesamt-Schuldenquote ist per 2023 mit ca. 30% sehr tief und die Tendenz ist seit

Jahren – mit Ausnahme der Pandemiejahre – sogar leicht sinkend. Die Schulden steigen zwar, aber das BIP steigt stärker, so dass die Quote sinkt.



2. Konstruktionsmängel der Schuldenbremse

Dass die Schuldenquote eine sinkende Tendenz aufweist, hat mit verschiedenen Detailregeln zu tun. So erfolgt der Ausgleich von Budgetüberschüssen und -defiziten über einen Konjunkturzyklus von ca. 6 Jahren in absoluten Frankenbeträge. In diesem Zeitraum steigt aber das nominellen BIP trendmässig weiter an, so dass sich die Schuldenquote zurückbildet. Als einzige Ausnahme sind ausserordentliche Ausgaben vorgesehen, wie z.B. Massnahmen zur Bekämpfung einer Pandemie.

Zudem ist es so, dass jeweils ex post die Annahmen (Budgetdefizit, Wirtschaftswachstum etc.) mit der tatsächlichen Entwicklung abgeglichen werden. War das Budget zu optimistisch und somit das Defizit zu hoch, dann wird die Differenz einem Ausgleichskonto belastet, was auch bei ausserordentlichen Massnahmen gilt. Diese aufgelaufenen «Über-Defizite» müssen dann abgebaut werden, so auch die Defizite aus der Pandemie, welche bis zum Jahr 2035 verschwinden müssen.

Umgekehrt werden bei zu pessimistischen Annahmen zu Budget und Wachstum Überschüsse dem Ausgleichskonto nur so lange gutgeschrieben bis es ausgeglichen ist, darüber gehende Überschüsse werden zum Schuldenabbau verwendet. Der Ausgleichsmechanismus ist also nicht symmetrisch, was beim Bund, der die Einnahmen notorisch unter- und die Budgetdefizite überschätzt zu einem permanenten Schuldenabbau geführt hat. Perspektivisch dürfte die Schuldenquote mit diesen Regeln

bei wachsender Wirtschaft und Bevölkerung in der langen Frist so gegen Null tendieren.

Diese Asymmetrie widerspricht der Grundidee der Schuldenbremse und sollte sofort abgeschafft werden. In schlechten Zeiten muss man von den akkumulierten Überschüssen der guten Zeiten zehren können. Für diese Reform bräuchte man wohl keine Verfassungsänderung, da die Detailbestimmungen im Finanzhaushaltsgesetz geregelt sind.

3. Schulden zur Finanzierung von Investitionen

In der Schweiz hat man ein schizophrenes Verhältnis zu Schulden: Während in der Politik Schulden als Teufelswerk gesehen werden und der Schuldenabbau als nationales Heilsrezept gilt, haben die Schweizer Privathaushalte einen der höchsten Schuldenberge der Welt akkumuliert und bei den Unternehmungen ist die Aufnahme von Krediten «business as usual».

Bei Firmen dient die Kreditaufnahme entweder der kurzfristigen Überbrückung eines Liquiditätsengpasses oder der Finanzierung von Investitionen. Deshalb haben Unternehmungen ein entspanntes Verhältnis zur Aufnahme von Krediten, sie sind Teil einer Unternehmensstrategie. Wachstumschancen können oft nur mit langfristigen Krediten wahrgenommen werden, Schulden dienen der Wahrung der Zukunftsfähigkeit einer Unternehmung, wenn sie für intelligente Investitionen eingesetzt werden.

Analoges gilt für die Staatsfinanzierung: Schulden sind hier bis zu einem gewissen Grad legitim und ökonomisch sinnvoll, wenn sie der Finanzierung von Zukunfts-investitionen dienen, etwa dem Ausbau der Infrastruktur, dem Klimaschutz oder der Verteidigung. Die Schuldenaufnahme zur Deckung laufender Ausgabe wie bspw. Sozialausgaben oder Subventionen ist hingegen nicht nachhaltig und tatsächlich ein Fehler.

In älteren volkswirtschaftlichen Lehrbüchern ist in diesem Zusammenhang von der «goldenen Regel» der Staatsfinanzierung die Rede. Obwohl etwas verstaubt, ist die Regel in ihrem Kerngedanken immer noch aktuell. Sie besagt, dass der Staat «konsumtive» Ausgaben (d.h. in der Regel die laufenden Ausgaben) nur mit laufenden Einnahmen finanzieren darf, «investive» Ausgaben können jedoch mit Krediten, sprich mit einer Neuverschuldung finanziert werden. Ob man Investitionen so finanziert, hängt dann aber von der konkreten Situation ab (Schuldenhöhe, Rating, Zinsniveau, Zugang zu den Finanzmärkten etc.).

Zur Begründung werden folgende Argumente angeführt:

1. Investitionen werfen über die Zeit einen Ertrag ab, der dann die zusätzlichen Kreditzinsen finanziert.
2. Als Argument gegen Schulden wird häufig angeführt, dass diese die nachfolgenden Generationen belasten. Das stimmt grundsätzlich. Aber Investitionen erbringen auch einen Nutzen für die nachfolgenden Generationen (klassischer

Fall Infrastrukturinvestitionen) und dürfen diesen auch belastet werden. Werden Investitionen nur durch die laufenden Einnahmen finanziert ist auch das eine Ungerechtigkeit, nämlich gegenüber der aktuellen Generation.

3. Werden Investitionen nur über das ordentliche Budget finanziert, so kommen sie oft unter die Räder. In den meisten Staatsbudgets ist ein grosser Teil der Ausgaben gebunden, zusätzlich werden viele laufende Ausgabe (z.B. Subventionen) von Lobbys mit Klauen und Zähnen verteidigt. Der Spielraum für Investitionen sinkt dadurch stark und eine zerfallende Infrastruktur kann die Folge sein. Für die nachfolgenden Generationen ist dies ebenfalls eine Belastung

In Deutschland, das ebenfalls eine Form der Schuldenbremse kennt, erlebt man das zurzeit sehr schmerzlich. Das Land konnte seine Schuldenquote relativ stabil halten, hat aber seine Investitionen in die Infrastruktur stark vernachlässigt, so dass jetzt im Hauruckverfahren die Schuldenbremse weitgehend abgeschafft und ein massives Ausgabenprogramm beschlossen werden musste.

5. Was ist wichtiger: Schuldenabbau oder Zukunftsfähigkeit der Schweiz?

Die Schweiz ist nicht in der gleichen Notsituation wie Deutschland und könnte eine Reform der Schuldenbremse jetzt rasch, aber mit Augenmass einleiten. Auch in der Schweiz sind Infrastrukturinvestitionen gefährdet. Aufgrund der gespannten Budgetsituation will der Bundesrat z.B. wichtige Investitionen in den öffentlichen Verkehr verschieben. Ungelöst ist auch die Finanzierung der Verteidigungsausgaben, die in den nächsten Jahren massiv steigen werden. Ganz zu schweigen von der Notwendigkeit die Ausgaben in die Digitalisierung und in Klimaschutzmassnahmen zu erhöhen. All diese Herausforderungen allein über Einsparungen im ordentlichen Haushalt schultern zu wollen, dürfte illusorisch sein.

Bei einer solchen Ausgangslage ist es eine falsche politische Prioritätensetzung die Schuldenquote weiter zu verringern, statt die Zukunftsfähigkeit der Schweiz zu stärken. Gemäss EFD dürfte die «Nettoschuldenquote im Jahr 2025 auf 17,3% sinken, weil das Wachstum der Nettoschulden (+0,5 %) kleiner ausfällt als dasjenige des nominellen Bruttoinlandprodukts (2,8 %)».

Ein solcher Abbau der aktuell schon sehr tiefen Schuldenquote bringt ökonomisch kaum einen Zusatznutzen. Die Schweiz hat jetzt schon fast wieder Null-Inflation und Null-Zinsen und risikoarme Anlagemöglichkeiten werden wieder rar, v.a. für die Pensionskassen und die AHV. Der Grenznutzen eines weiteren Schuldenabbau dürfte gegenüber dem Grenzschaten nicht getätigter Investitionen in Infrastruktur, Klimaschutzmassnahmen und Verteidigungsausgaben bei diesem Schuldenniveau deutlich kleiner sein. Bei einem weiteren Schuldenabbau besteht die Gefahr, dass nicht nur das «Fett» weggeschnitten wird, sondern auch gleich die «Muskeln» der Schweiz.

Die Schuldenbremse ist von der Grundidee einer antizyklischen Fiskalpolitik richtig, man soll sie nicht einfach abschaffen, sie aber nicht rigider handhaben als nötig. Statt sie als Fetisch zu betrachten, sollten Lockerungen diskutiert werden, wie die flexible Anpassung an das Wirtschaftswachstum, eine symmetrische Behandlung von nicht geplanten Defiziten und Überschüssen oder eine regelgebundene Ausnahme für Investitionen (sog. «goldenen Regel»).

Marco Curti
März 2025