

Achim Truger und Henner Will (†)\*

# Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen

## Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken

### 0. Kurzfassung

**0.1)** Vor dem Hintergrund international zunehmender Ängste vor einer überbordenden Staatsverschuldung und einer daraus resultierenden Belastung der nächsten Generationen scheint die Schweizer Finanzpolitik gegenwärtig glänzend dazustehen. Während überall sonst die Staatsverschuldung im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 rasant angestiegen ist, ging sie in der Schweiz seit 2003 kontinuierlich zurück. Nach der offiziellen Interpretation ist dies wesentlich auf die Einführung der Schuldenbremse auf Bundesebene zurückzuführen, die als große Erfolgsgeschichte angesehen wird, international auf großes Interesse stößt und mit Deutschland bereits einen Nachahmer gefunden hat.

**0.2.)** Das vorliegende Gutachten zeigt dagegen, dass die auf den ersten Blick plausibel erscheinende Erfolgsgeschichte der eidgenössischen Finanzpolitik und insbesondere der Schuldenbremse in wesentlichen Teilen revidiert werden muss. Zwar war die Schweizer Finanzpolitik seit Einführung der Schuldenbremse im internationalen Vergleich bei Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau in der Tat außergewöhnlich erfolgreich. Eine nähere Analyse zeigt jedoch, dass der Erfolg in weiten Teilen gar nicht direkt durch die Schuldenbremse bedingt war. Vielmehr hat die Finanzpolitik des Bundes bereits seit 1993 einen restriktiven Kurs der Haushaltskonsolidierung verfolgt. In den wirtschaftlichen Krisenjahren der 1990er Jahre und zu Beginn des neuen Jahrtausends musste dieser Kurs aufgrund des außerordentlich schwachen makroökonomischen Umfeldes jedoch scheitern. Ab dem Jahr 2004 durfte die Konsolidierungspolitik dann dagegen mit dem Rückenwind einer sehr guten Konjunktur operieren; selbst dem starken Einbruch der Krise des Jahres 2009 folgte eine rasche und recht kräftige Erholung. Die großen Konsolidierungserfolge sind somit im Wesentlichen das Ergebnis einer guten Konjunktur und damit glücklicher Umstände.

---

\* Henner Will verstarb kurz vor der Fertigstellung dieses Gutachtens bei einem tragischen Verkehrsunfall am 18. November 2011 im Alter von 28 Jahren.

**0.3)** Unter der Oberfläche der großen konsolidierungspolitischen Erfolge schlummern zudem mindestens zwei große Risiken für die schweizerische Volkswirtschaft. Erstens steht die erste

wirkliche konjunkturpolitische Bewährungsprobe der Schuldenbremse noch aus. Sollte die Schweiz von einem länger andauernden Konjunkturabschwung – womöglich in vergleichbarer Dimension wie in den 1990er Jahren – betroffen sein und/oder sollten die Bundeseinnahmen einmal – ähnlich wie zu Beginn des neuen Jahrtausends bis 2003 – überproportional einbrechen, würde die Schuldenbremse innerhalb der Regelgrenzen schnell zu einer pro-zyklischen, Krisen verschärfenden Politik führen.

**0.4)** Zweitens verfehlt die Schuldenbremse eines ihrer wesentlichen Ziele, nämlich die Wahrung der Interessen zukünftiger Generationen. Aus Gründen der Generationengerechtigkeit ist die mit der Schuldenbremse implementierte Vorgabe einer strukturellen Nettoneuverschuldung von Null nämlich nicht zu rechtfertigen. Gemäß der Goldenen Regel der Finanzpolitik und unterstützt durch die empirischen Befunde einer hohen Produktivität öffentlicher (Netto-)Investitionen sollten diese grundsätzlich kredit finanziert werden. Bei Einhaltung dieser Regel tragen künftige Generationen zwar die Last der Staatsverschuldung durch die von ihnen zu leistenden Zinszahlungen, dem stehen jedoch die aus dem höheren öffentlichen Kapitalstock, der höheren Produktivität und dem höheren Wachstum empfangenen Nutzen gegenüber. Ein Verstoß gegen die Goldene Regel impliziert, dass heutige Generationen tendenziell gegenüber den nächsten Generationen benachteiligt werden, weil sie bereits heute voll für die von den nächsten Generationen empfangenen Vorteile zur Finanzierung herangezogen werden. Aus Sicht der heutigen Generationen wäre eine Vernachlässigung der öffentlichen Investitionen zum Nachteil kommender Generationen die rationale Reaktion auf den Verstoß gegen die Goldene Regel.

**0.5)** Tatsächlich lässt sich für den Bund eine sehr schwache Entwicklung der öffentlichen Investitionen ausmachen. Im internationalen Vergleich ist die Entwicklung der Schweizer öffentlichen Investitionen extrem schwach und in hohem Maße Besorgnis erregend. Würde sie sich fortsetzen, wäre mittelfristig eine deutliche Schwächung des Wachstumspotenzials der Schweizer Volkswirtschaft und damit eine Belastung der nächsten Generationen zu befürchten.

**0.6)** Die eidgenössische Finanzpolitik wäre angesichts der gravierenden Risiken schlecht beraten, wenn sie ihren bisherigen Kurs unverändert fortsetzte. Stattdessen sollte sie sich den Herausforderungen stellen und einige institutionelle Veränderungen an der Schuldenbremse vornehmen, um sowohl die konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit als auch die öffentlichen Investitionen zu stärken.

**0.7)** Um die konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit zu stärken, wäre schon viel gewonnen, wenn die eidgenössische Finanzpolitik zukünftig bereit wäre, die im bestehenden rechtlichen Rahmen aus gutem Grund verankerten Sonderregelungen aktiv zu nutzen, d.h. außerordentliche Ausgaben zur Konjunkturstützung zu tätigen und ggf. die notwendige Refinanzierung über das Amortisationskonto zeitlich zu strecken.

**0.8)** Darüber hinaus sollte im Rahmen des Konjunkturbereinigungsverfahrens die Möglichkeit eines höheren Wertes für den Glättungsparameter  $\lambda$  sowie einer höheren Einnahmenelastizität gründlich geprüft werden. Im Rahmen des Ausgleichskontos sollte die Schwelle für automatisch notwendige Maßnahmen zum Abbau des Kontos von 6 % der Vorjahresausgaben auf z.B. 10 % heraufgesetzt

werden. Der Abbau darüber hinausgehender Fehlbeträge kann zwar ggf. weiterhin innert 3 Jahren erfolgen, sollte in Jahren mit negativer Veränderung der Produktionslücke allerdings ausgesetzt werden. Zudem sollte der Umgang mit Fehlbeträgen und Überschüssen auf dem Ausgleichskonto symmetrisch gestaltet werden. Bei Überschreiten eines Überschusses von 10 % der Vorjahresausgaben sollte der überschüssige Betrag innerhalb von 3 Jahren durch Aufstockung des Ausgabenplafonds abgebaut werden, außer in Jahren mit einer positiven Veränderung der Produktionslücke.

**0.9)** Zur Stärkung der öffentlichen Investitionen sollte es ermöglicht werden, Überschüsse auf dem Ausgleichskonto, die die 10%-Grenze der Ausgaben des Vorjahres überschreiten, zur Finanzierung von Investitionen der außerbudgetären Fonds (Infrastruktur etc.) auf das Amortisationskonto zu buchen. Um existierende Puffer auf dem Ausgleichskonto nicht zu stark zu schwächen, könnte diese Möglichkeit auf Überschüsse begrenzt werden, die sich ex ante oder im Haushaltsvollzug durch Unterschreitung der im Voranschlag zulässigen Ausgaben ergeben haben. Zur Stärkung der laufenden öffentlichen Investitionen und im Interesse zukünftiger Generationen sollten öffentliche Nettoinvestitionen gemäß der Goldenen Regel der Finanzpolitik von der Schuldenbremse ausgenommen werden, wobei eine genaue Definition der hierfür zulässigen Ausgabenkategorien noch gefunden werden muss. Um einen ggf. unerwünschten Anstieg der Schuldenstandsquote zu vermeiden, könnte eine nachhaltigkeitsorientierte Obergrenze für die ausnahmefähigen Nettoinvestitionen vorgegeben werden.

**0.10)** Sollte es trotz Implementation der vorgeschlagenen Maßnahmen einmal zu der Notwendigkeit eines pro-zyklischen Abbaus von Budgetdefiziten oder eines die hier vorgeschlagenen Finanzierungsmechanismen überfordernden Bedarfs an öffentlichen Investitionen kommen, müsste dies durch Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen umgesetzt werden. Die eidgenössische Finanzpolitik hat in den letzten Jahren mit ihren zahlreichen Aufgabenüberprüfungsprogrammen einen klaren Bias zugunsten einer Politik der Ausgabenkürzungen offenbart. Ein Festhalten daran wäre problematisch. Zwar sollte die Effizienz des Staates immer wieder überprüft und verbessert werden; allerdings stellt sich die Frage, wie hoch hierfür die Potenziale in der Schweiz eigentlich noch sein können, ohne die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ernsthaft zu beeinträchtigen. Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich bereits über einen extrem schlanken Staat und wies über lange Jahre ein extrem niedriges Ausgabenwachstum auf. Daher sollte ein ggf. notwendiger Abbau von Budgetdefiziten oder eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen besser über Steuererhöhungen als über Ausgabenkürzungen finanziert werden.