

Eidg. Finanzverwaltung  
FBR/FB  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Bern, den 10. Juli 2008

## **Vernehmlassung zur Ergänzungsregel zur Schuldenbremse**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Vorentwurf der Ergänzungsregel zur Schuldenbremse Stellung nehmen zu können.

### **Grundsätzliche Bemerkungen:**

Ziel der geltenden Schuldenbremse ist es, den ordentlichen Bundeshaushalt vor strukturellen Ungleichgewichten zu bewahren, damit ein übermässiger Anstieg der Verschuldung des Bundes verhindert wird. Hierfür gilt seit 2003 die Regel, dass über einen Konjunkturzyklus hinweg, die Ausgaben nicht grösser sind als die Einnahmen. Nun schlägt der Bundesrat eine Ergänzungsregel für den ausserordentlichen Haushalt vor, wieder mit dem Ziel, die nominellen Schulden des Bundes zu stabilisieren. Begründet wird dies mit einem schleichenden Schuldenanstieg, welche die ausserordentlichen Ausgaben verursachen würden.<sup>1</sup> Dies würde letztlich den finanzpolitischen Handlungsspielraum gefährden. Der geplante Zusatz-Mechanismus sieht deshalb vor, allfällige ausserordentliche Ausgabenüberschüsse, die ein neu zu schaffendes Amortisationskonto ausweisen soll, innert sechs Jahren mittels Ausgabenkürzungen im ordentlichen Haushalt zu amortisieren. Bedingung für den Start einer Amortisationsphase ist jedoch ein ausgeglichenes Ausgleichskonto der Schuldenbremse.

Der SGB ist gegen eine weitere institutionelle Regelbindung. Zum einen weil die Schuldenbremse ihre Ziele zum Teil beträchtlich verfehlt hat (vgl. Antwort 4 und 6) zum anderen, weil eine genaue Betrachtung der Situation des (ausser-)ordentlichen Haushalts und sein angebliches Verschuldungspotential weitaus weniger dramatisch ausfällt, als dies die Finanzverwaltung glaubhaft machen

---

<sup>1</sup> Gemäss Finanzhaushaltsgesetz (Art. 15) sind aussergewöhnliche und vom Bund nicht steuerbare Entwicklungen (z.B. Naturkatastrophen, schwere Rezessionen, einmalige Altlasten), verbuchungsbedingte Zahlungsspitzen und Anpassungen an das Rechnungsmodell als ausserordentliche Ausgaben anzusehen. Gleiches gilt für die ausserordentlichen Einnahmen (z.B. Aktienerlöse). Beides zusammen bildet den ausserordentlichen Haushalt, welcher der Schuldenbremse nicht untersteht (Schutzklausel der Schuldenbremse).

möchte (vgl. Antwort 1). Darüber hinaus sind Ausgabenüberschüsse und deren Fremdfinanzierung durchaus ökonomisch zu rechtfertigen. Ausgaben und damit (Investitions-)aufgaben aus Angst sich zu verschulden, nicht zu tätigen, könnten Folgeprobleme und schwerwiegende Kosten für die Zukunft verursachen, was letztlich den Handlungsspielraum künftiger Generationen einschränkt. Zudem ist erwiesen, dass kreditfinanzierte Ausgaben und damit eine Erhöhung der Staatsschuld bei unterausgelasteten Kapazitäten einen positiven Nachfrageimpuls nach Gütern und Dienstleistungen nach sich zieht. Ferner spielen Staatsschuldverschreibungen (Bundesanleihen etc.) als sichere Finanzvehikel eine wichtige Rolle im Finanzsystem.

### **Fragenkatalog:**

#### **1. Teilen Sie die Ansicht des Bundesrates, dass der von der Schuldenbremse ausgenommene ausserordentliche Haushalt einer institutionellen Regelbindung unterworfen werden soll?**

Nein. Wir lehnen die Einführung der Ergänzungsregel zur Schuldenbremse ab. Sie kann weder finanzpolitisch, buchhalterisch, geschweige denn sozialpolitisch gerechtfertigt werden.

*Keine effektiven Ausgaben, kein Schuldenanstieg*

Die Entwicklung des ausserordentlichen Haushalts in Tabelle 1 „Ausserordentlicher Haushalt 2003-2008“ des erläuternden Berichts zeigt auf, dass die ausserordentlichen Ausgaben und die ausserordentlichen Einnahmen nahezu im Gleichgewicht sind. Des Weiteren lässt eine genauere Analyse den Schluss zu, dass die vermeintlich hohen ausserordentlichen Ausgaben grösstenteils schuldenneutral sind. Dies gilt insbesondere für den Golderlös, wo der Bund lediglich als Durchlaufposten diente sowie für die ausserordentlichen Ausgaben im Jahr 2008 betreffend Infrastrukturfonds und der Änderung im Zahlungsmodus hinsichtlich NFA. Es ist zwar wahr, dass Pensionskassenverpflichtungen des Bundes zu einem einmaligen, kurzfristigen nominellen Schuldenanstieg führen können (z.B. 2004: Pensionskassenverpflichtungen Post, ETH-Professoren). Hierbei handelt es sich aber um gesetzlich festgeschriebene Altlasten, die - wie Sie selber bereits in der Botschaft zur Jahresrechnung 2004 festhalten - nicht als neue Verpflichtungen oder Ausgaben angesehen werden dürfen. Somit können diese einmal zu erbringenden Leistungen nicht für eine künftig zu erwartende Schuldenwirtschaft durch die ausserordentlichen Ausgaben herangezogen werden. Nimmt man das in der finanzwissenschaftlichen Literatur gängige Kriterium für die Tragfähigkeit der Staatschuld als Massstab - die Schuld in Bezug auf das BIP (= konstante Schuldenquote) - so zeigt sich, dass seit der Einführung der Schuldenbremse sowohl die Schulden des Bundes als auch die der öffentlichen Finanzen generell konstant gehalten oder sogar leicht gesenkt wurden. Die ausserordentlichen Ausgaben haben also keine negativen Auswirkungen auf die Verschuldungssituation des Bundes. Des Weiteren sind für die Zukunft (abgesehen von der Sanierung der SBB-Pensionskasse) keine weiteren ausserordentlichen Ausgaben geplant. Vor diesem Hintergrund konnte der Bundesrat den Nachweis für eine Ergänzungsregel für die ausserordentlichen Ausgaben nicht erbringen.

### *Notwendige Ausnahmeregel der Schuldenbremse*

Der Bundesrat hat bei der Konzeption der Schuldenbremse eine Ausnahmeregelung geschaffen, wonach nicht steuerbare, ausserordentliche Ereignisse wie beispielsweise schwere Rezessionen, Umweltkatastrophen oder einmalig Zahlungsspitzen mittels qualifiziertem Mehr der Räte zu einer Erhöhung des Ausgabenplafonds führen können. Damit wird erstens gewährleistet, dass die in diesem Zusammenhang stehenden absolut notwendigen Aufgaben getätigt werden können, ohne dass unbestrittene ordentliche Ausgaben verdrängt werden. Zweitens konnte gleichzeitig mit dieser Ausnahmeregel der weiteren Begrenzung der Budgetkompetenz des Parlamentes entgegengehalten werden. Beide Gründe führten dazu, dass die Schuldenbremse sowohl im Parlament als auch bei der Bevölkerung auf Wohlwollen stiess. Eine weitere Verengung des budgetären Spielraums entspricht weder einer nachhaltigen Finanz- und Wirtschaftspolitik noch ist sie staatspolitisch zu rechtfertigen. Darüber hinaus wehren wir uns gegen die Gefahr, dass einmalige und absolut notwendige ausserordentliche Ausgaben (z.B. die Sanierung der SBB-Pensionskasse) gegen andere ordentliche Ausgaben, namentlich hochgebundene Mittel der Sozialwerke ausgespielt werden. Dies ist sozialpolitisch nicht vertretbar.

## **2. Fragen zur Steuerungsgrösse der Ergänzungsregel:**

### **a. Erachten Sie den Saldo des ausserordentlichen Haushalts (ausserordentliche Ausgaben minus ausserordentliche Einnahmen) als die geeignete Steuerungsgrösse ?**

Ja. Nur das Gegenüberstellen von ausserordentlichen Einnahmen und ausserordentlichen Ausgaben erlaubt eine transparente und nachvollziehbare Analyse des ausserordentlichen Haushalts und dessen Verschuldungspotentials. Würde man sich nicht auf den kumulierten Saldo, sondern lediglich auf die ausserordentlichen Ausgaben konzentrieren, so bestünde, die Gefahr eines Abbaus der nominellen Bundesschuld (obwohl die Stabilisierung der nominellen Bruttoschuld angestrebt wird). Ein Abbau der nominellen Schulden (dauerhafte Reduktion des Fremdkapitals) durch ständiges Erzielen von strukturellen Überschüssen im ordentlichen Haushalt hat negative Effekte für die Volks- und Finanzwirtschaft (vgl. auch Antwort 4).

### **b. Sind sie auch der Meinung, dass zweckgebundene ausserordentliche Einnahmen und die damit verbundenen ausserordentlichen Ausgaben nicht auf dem Amortisationskonto verbucht werden sollen?**

Ja. Wie bereits erwähnt, stellen solche zweckgebundene Ausgaben keine effektiven Verpflichtungen oder Ausgaben dar, die zu einem Schuldenanstieg führen. Eine Verbuchung solcher Ausgaben oder Einnahmen könnte zu einem bestimmten Zeitpunkt, namentlich dann, wenn die Gegenbuchung zeitverzögert erfolgt, zu einem falschen Schluss führen.

### **c. Stimmen Sie der Absicht des Bundesrates zu, dass im Falle von erheblichen ausserordentlichen Einnahmen (z.B. Privatisierungserlösen) die Gutschrift auf dem Amortisationskonto mittels der jeweiligen Spezialgesetzgebung unterbunden werden soll?**

Nein. Eine solche Regelung würde nur die Unsicherheit, Intransparenz und Kompliziertheit des Amortisationskonto erhöhen. Das Argument, wonach mittels solcher Einnahmen Fehlanreize

betreffend ausserordentliche Ausgaben entstehen, teilen wir nicht. Denn ausserordentliche Ausgaben können nach wie vor – mit oder ohne Ergänzungsregel – nur mit qualifizierter Mehrheit des Parlamentes getätigt werden.

**3. Gehen Sie mit dem Bundesrat einig, dass die Verfassungsbestimmungen der Schuldenbremse nach wie vor sachgemäss sind und deshalb die Ergänzungsregel im Rahmen dieser Bestimmungen umgesetzt werden soll?**

Ja. Die Verfassung erfordert eine privilegierte Behandlung der ausserordentlichen Ausgaben, was der Bundesrat mit dem Konzept der Nachrangigkeit bei der Ergänzungsregel theoretisch erfüllt.

**4. Teilen Sie den Standpunkt, dass die vorgeschlagene Amortisationsfrist von sechs Jahren das Gleichgewicht zwischen Konjunkturverträglichkeit und Stabilisierung der Bundesschuld wahrt?**

Nein. Der Bundesrat zementiert mit der geplanten Ergänzungsregel eine restriktive Finanzpolitik, die darüber hinaus zunehmend intransparenter und bürokratischer wird.

*Problematische Aspekte der Schuldenbremse*

Eine restriktive Finanzpolitik wiederum wirkt sich mitunter negativ auf die Konjunktur aus. Eine aktuelle Analyse der Schuldenbremse der KOF ETH Zürich<sup>2</sup> zeigt hinsichtlich der Konjunkturverträglichkeit der Schuldenbremse auf, dass die Ausgabenregel theoretisch nicht konjunkturneutral sondern restriktiv wirken kann. Dies liegt in der „Natur“ der Schuldenbremse, die auf der Annahme beruht, dass es sich bei Konjunkturzyklen um symmetrische Schwingungen um das Trend-BIP handelt. Das muss in der Realität aber nicht so sein, die theoretische Normalauslastung könnte sich als durchschnittliche Unterauslastung ausweisen, was mehr Ausgaben erfordern würde, als von der Schuldenbremse vorgegeben. Ein weiterer problematischer Aspekt der Schuldenbremse stellt die Annahme dar, dass sich die Bundeseinnahmen in gleichem Masse wie das Bruttoinlandprodukt verändern (Elastizität von 1). Auch dies kann zumindest kurz- und mittelfristig ausgeschlossen werden, womit nicht nur die Konjunkturverträglichkeit (die zulässigen Ausgaben wären zu niedrig, dazu kommen Abbaupläne aufgrund Einnahmenschätzfehler) sondern auch die Verstetigung der Ausgaben (im Aufschwung zu hoch, im Abschwung zu niedrig) in Frage gestellt werden kann. Diese problematischen Punkte müssten zuerst anhand eines ganzen Konjunkturzyklus eingehender untersucht werden, bevor nun der Bundesrat eine weitere Regel in die Vernehmlassung schickt, welche Gefahr läuft, diese Aspekte zu multiplizieren. Es darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, dass die Schuldenbremse während einer Abschwungsphase noch nicht erprobt wurde.

In der Tat ist denn auch die zitierte Studie der KOF ETH Zürich sehr aufschlussreich, die zum Schluss kommt, dass sich die Schuldenbremse zumindest im Jahr 2003 und 2004 negativ auf die Konjunktur ausgewirkt hat. In anderen Worten wurden jeweils weniger Ausgaben (aufgrund Unterschreitungen des Ausgabenplafonds und der Ausgabenkürzungen bzw. Entlastungsprogramme) getätigt, als es

---

<sup>2</sup> Vgl. auch Müller/Hartwig/Frick 2007: Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt.

aufgrund der Konjunktur angezeigt gewesen wäre. Dies ist zum einen auf den rigorosen politischen Willen, das Ausgabenwachstum zu begrenzen, zurückzuführen. Zum anderen liegt es - wie eben erörtert - an der Schuldenbremse selber, womit sie ihr Ziele Verstetigung der Ausgaben und Konjunkturverträglichkeit verfehlt hat.

#### *Problematische Abbauvorgaben*

Trotz der problematischen Aspekte der Schuldenbremse und der Gefahr einer baldigen Konjunkturabkühlung plant der Bundesrat wieder solche (strukturellen) Ausgabenunterschreitungen (vgl. Legislaturfinanzplanung 2009-2011) in der Höhe von 2,6 Mrd. Franken. Zählt man hierzu noch die Abbauvorgaben (0,6 und 1,2 Mrd. Franken) der geplanten Aufgabenüberprüfung dazu, so plant der Bund bis 2011 strukturelle Überschüsse von 4,5 Mrd. Franken. Zu diesen beträchtlichen Abbauvorgaben, die nach den Plänen der Finanzverwaltung bis ins Jahr 2015 bzw. 2020 laufen sollen, käme mit der Einführung der Ergänzungsregel voraussichtlich im Jahr 2010/2011 weitere Abbauvorgaben hinzu: Zwar gilt für das Amortisationskonto der Ergänzungsregel gegenüber dem Ausgleichskonto der Schuldenbremse die Nachrangigkeit. Theoretisch müsste die Amortisation der ausserordentlichen Ausgaben unterbrochen werden, sobald das Ausgleichskonto der Schuldenbremse einen negativen Saldo ausweist. Wenn sich nun in einer Amortisationsphase die Konjunktur abkühlt und das Ausgleichskonto aufgrund Einnahmenüberschätzungen belastet wird, so ist die Gefahr gross, dass in der Rezession der Druck auf die ordentlichen Ausgaben zunimmt, um die Amortisationsphase nicht zu stoppen. Vor diesem Hintergrund sind wir der Ansicht, dass eine Ventil-Klausel für überaus hohe ausserordentliche Ausgaben dringend notwendig ist, damit die Amortisationsfrist von sechs auf zehn Jahren erstreckt werden kann. Ansonsten sieht sich die Schweizer Bevölkerung mit fünf jährlich folgenden Entlastungsprogrammen konfrontiert. Ferner macht es aus just dargelegten Überlegungen keinen Sinn, den positiven Saldo des Ausgleichskonto bei Einführung der Ergänzungsregel im Jahr 2010 zu streichen, sollten wir uns in einem Konjunkturabschwung befinden - die Fehler der Schuldenbremse könnten sich bei der Ergänzungsregel wiederholen.

**5. Sind Sie ebenfalls der Auffassung, dass die jährlichen Amortisationsbeträge nicht fix vorgegeben werden, sondern der Bundesrat und das Parlament das Ausmass der jährlichen Amortisationen im Rahmen der gegebenen Amortisationsfrist bestimmen soll?**

Ja. Mit dieser minimalen Flexibilität kann zumindest teilweise auf die Wirtschaftslage Rücksicht genommen werden.

**6. Erachten Sie die vorgeschlagene Ergänzungsregel als geeignetes Instrument zur Erreichung des Ziels der Schuldenstabilisierung?**

Nein. Nimmt man die gängigen Bedingungen der wissenschaftlichen Literatur und der Maastricht-Kriterien für eine nachhaltige Finanzpolitik als Massstab (Schulden im Verhältnis zum BIP), so zeigt sich, dass die Schuldenstabilisierung ohne Ergänzungsregel erreicht worden ist. Es konnte darüber hinaus aufgezeigt werden, dass der Einfluss der Schuldenbremse auf die Schuldenstabilisierung

höchst fragwürdig und vielmehr auf den rigorosen politischen Willen, Ausgaben zu begrenzen und zu kürzen, zurückzuführen ist.

### **Schlussbemerkungen**

Wir haben mehrmals bei anderen Gelegenheiten betont, dass bei der Analyse der Verschuldungssituation des Staates, neben den Bruttoschulden, auch die Nettoschulden berücksichtigt werden müssen, weil sie – wie Sie im erläuternden Bericht selber feststellen – aus ökonomischer Sicht vorzuziehen sind. Wir fordern Sie erneut dazu auf, die Nettoschulden als Massstab ernsthaft zu prüfen. Wir sind der Ansicht, dass die Berechnung der Nettoschulden angesichts der neuen Bewertungsrichtlinien des jüngst eingeführten Neuen Rechnungsmodells (NRM) zu bewerkstelligen ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Paul Rechsteiner  
Präsident



Manuela Bruderer  
Zentralsekretärin