

Eidg. Finanzverwaltung  
FBR/FB  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

4. August 2008 HSC

## **Vernehmlassung: Ergänzungsregel zur Schuldenbremse**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zu dieser Vorlage äussern zu können.

### **I. Grundsätzliche Überlegungen**

#### *Kontrolle auch des ausserordentlichen Haushaltes durch feste Regelbindung?*

Die seit 2003 geltende *Schuldenbremse* zielt darauf ab, im *ordentlichen Bundeshaushalt* strukturelle Ungleichgewichte zu vermeiden, die einen übermässigen Anstieg der Verschuldung des Bundes zur Folge hätten. Die Regel ist darauf ausgelegt, über einen Konjunkturzyklus hinweg abzusichern, dass die Ausgaben nicht grösser sind als die Einnahmen. Nunmehr schlägt der Bundesrat ergänzend vor, auch für den *ausserordentlichen Haushalt* eine ähnliche Regel (*Ergänzungsregel*) einzuführen, wiederum mit dem Ziel, einen Anstieg der nominellen Schulden des Bundes zu verhindern. Diesem Vorschlag liegt die Befürchtung zugrunde, dass die ausserordentlichen Ausgaben letztlich ebenfalls zu einem schleichenden Schuldenanstieg führen würden. Der neue Zusatz-Mechanismus bezweckt, allfällige ausserordentliche Ausgabenüberschüsse - die in einem neu geschaffenen Amortisationskonto ausgewiesen würden - innert sechs Jahren durch Ausgabenkürzungen im ordentlichen Haushalt zu amortisieren. Bedingung für den Start einer Amortisationsphase wäre dabei ein ausgeglichenes Ausgleichskonto der Schuldenbremse, d.h. der Ausgleich der ordentlichen Rechnung hat Vorrang.

#### *KV Schweiz: Skepsis zur Notwendigkeit und Tauglichkeit der Ergänzungsregel*

Der KV Schweiz steht der vorgeschlagenen Ergänzung skeptisch, ja **ablehnend** gegenüber.

Zwar sind wir uns der Bedeutung einer guten Ausgabendisziplin bzw. langfristig ausgeglichener öffentlicher Haushalte durchaus bewusst und wir teilen grundsätzlich die Zielsetzung, die

Staatsquote und Staatsverschuldung moderat zu halten und weitere Anstiege möglichst zu vermeiden. Die ökonomischen und psychologischen Vorteile einer möglichst tiefen Verschuldung - Zinsniveau als Standortvorteil, Vertrauen gegenüber dem Staat etc., Wahrung des Spielraums auch im Bereich der Sozialen Sicherheit etc. - sind unbestritten. Hinter Staatsquote und Staatsverschuldung stehen aber letztlich gleichwohl demokratisch gefällte Entscheide zu gesamtgesellschaftlichen und -wirtschaftlichen Zielsetzungen (Präferenzen) und Herausforderungen. Die Institutionalisierung fester Regelbindungen kann den politischen Entscheidungsraum zwar strukturieren und u. a. Politikerinnen und Politiker zwingen, zukünftige (finanzielle) Folgen heutiger Entscheide zu berücksichtigen. *Solche Regeln dürfen aber den Entscheidungsspielraum nicht ausser Kraft setzen.*

#### **a) Unsicherheiten zur Wirksamkeit der bereits bestehenden Schuldenbremse**

Wenngleich wir die Zielsetzung „kein unkontrollierter Schuldenanstieg“ grundsätzlich bejahen, hatten und haben wir zur Wirksamkeit der bestehenden Schuldenbremse immer auch gewisse offene Fragen. Zentral für deren Funktionieren ist die Annahme eines zeitlich sich relativ *regelmässig* um das Trend-Wachstum bewegenden Konjunkturzyklus. Fällt dieses Muster anders aus - dauert z.B. ein Abschwung „zu lang“ - kann die Schuldenbremse sich trotz der eingebauten Verzögerung negativ auf die Konjunktur auswirken. Die Entwicklung seit 2003 reicht noch nicht aus, um diese Frage zu beantworten. Als problematisch erweist sich weiter auch die Annahme, dass sich die Einnahmen des Bundes im gleichen Mass wie das BIP verändern.

#### **b) Konzeptionelle Mängel/Schwachstellen der Ergänzungsregel**

Die Ergänzungsregel zielt auf ausserordentliche Situationen ab. In der vorgeschlagenen Form sehen wir vor allem zwei Gefahren:

##### *Unterschätzung der Bedeutung investiver Staatsausgaben*

Bekanntlich umfasst der Staatshaushalt sowohl konsumtive wie investive Ausgaben. Investitionsausgaben und damit Investitionsaufgaben allein aufgrund einer möglichen allzu engen Spielregel nicht zu tätigen, kann Folgeprobleme und höhere Kosten für die Zukunft verursachen. Kreditfinanzierte Ausgaben, die vorerst eine Erhöhung der Staatsschulden bewirken, können bei unausgelasteten Kapazitäten positive Nachfrageimpulse nach Gütern und Dienstleistungen nach sich ziehen. Zudem spielen Staatsschuldverschreibungen (Bundesanleihen etc.) als sichere Finanzvehikel auch eine wichtige Rolle im Finanzsystem.

##### *Falsche Anreize zu einer Ausweitung zweckgebundener Finanzierungen*

In einer Ausgangslage fester Regelbindungen erhöhen sich die Anreize für die Politik, auf die zweckgebundene Finanzierung von Vorhaben auszuweichen. Diese Finanzierungsart ermög-

licht zwar oft eine verursachergerechte Finanzierung, beinhaltet aber auch, dass andere z.B. verteilungspolitische Aspekte ausgeklammert bleiben und Gesamtzusammenhänge vergessen gehen (Nonaffektationsprinzip).

*Konsumausgaben: Kein Aushebeln der sozialen Sicherung durch eine fixe Regelbindung!*

Arbeitsmarktliche Einbrüche und/oder sozialpolitische Ereignisse/Vorgänge können ebenfalls zu einem unvorhergesehen Mittelbedarf führen. *Die Diskussion, ob, wie und über welchen Zeitraum solche Lasten der sozialen Sicherung abgedeckt werden, darf nicht von vornherein durch ein für allemal vorgegebene enge Spielregeln verhindert werden.* Einer solchen Zielsetzung würden wir uns vehement widersetzen.

## II. Fragenkatalog

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

**Nein**, wir sehen dafür weder finanzpolitische noch buchhalterische „Sachzwänge“.

Die in den Unterlagen enthaltene Auflistung der ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben liefert keine Anhaltspunkte dafür, dass hier eine Entwicklung ausser Kontrolle geraten ist. In der Referenzperiode 2003 und 2008 stimmen ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben beinahe überein. Bei der bedeutendsten Einnahmen- und Ausgabenposition - dem SNB-Golderlösanteil des Bundes - handelt es sich nur um eine (schuldenneutrale) Durchlaufposition. Bei weiteren ausserordentlichen Ausgaben handelt es sich um gesetzlich festgeschriebene Altlasten (2004 Pensionskassenverpflichtungen Post, ETH), die nicht als neue Verpflichtungen betrachtet werden können. Pendent ist in dieser Richtung zurzeit noch die Sanierung der SBB-Pensionskasse. Eine Verpflichtung, die ebenfalls als „Altlast“ zu betrachten ist. Auch die Skizzierung der näheren Zukunft liefert keine Anhaltspunkte, dass die Lage im Bereich der ausserordentlichen Ausgaben nur noch mit der vorgeschlagenen zusätzlichen Regelbindung gemeistert werden könnte.

Die Ergänzungsregel kollidiert unseres Erachtens mit der im bestehenden Instrument der Schuldenbremse bestehenden Ausnahmeregelung für nicht steuerbare, ausserordentliche Ereignisse wie schwere Rezessionen, Umweltkatastrophen oder einmalige Zahlungsspitzen, die zu einer Erhöhung des Ausgabenplafonds führen können. Damit wurde abgesichert, dass solchen Ereignissen begegnet werden kann, ohne dass dabei bereits beschlossene und un-

bestrittene ordentlichen Aufgaben beschnitten werden müssen. Die Ausnahmeregel sichert die in Notsituationen unabdingbare Budgetkompetenz. Eine weitere Verengung des Spielraumes erachten wir nicht als zweckmässig.

Die enge Fassung der neuen Spielregel beinhaltet, dass - wenn auch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung - zeitgleich anfallende absolut notwendige Ausgaben gegen andere Ausgaben ausgespielt werden. Dies wäre sozialpolitisch nicht akzeptabel.

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

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

**Ja.** Nur die Gegenüberstellung von ausserordentlichen Ausgaben und Einnahmen schafft die zur Analyse des ausserordentlichen Haushaltes erforderliche Transparenz.

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

**Ja.** Zweckgebundene Ausgaben stehen zweckgebundenen Einnahmen gegenüber, d.h. faktisch resultiert kein - oder bei zeitverzögerter Verbuchung höchstens ein temporärer - Schuldenanstieg.

### **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.** Dies widerspricht der Logik und der Transparenz des ausserordentlichen Haushaltes. Zudem könnten auch heute schon mit solchen Einnahmen nicht beliebig neue ausserordentliche Ausgaben beschlossen werden, unterliegen solche Beschlüsse doch dem qualifizierten Mehr.

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?**

Die Verfassung erfordert eine privilegierte Behandlung der ausserordentlichen Ausgaben. Dem wird bei der Ergänzungsregel mit dem Konzept der Nachhaltigkeit Rechnung getragen. Bei der Ergänzungsregel wird jedoch der Ausgleich ausschliesslich mit Einschränkungen auf der Ausgaben- bzw. Aufgabenseite gesucht. Damit bleibt der - zumindest theoretisch ebenfalls denkbare Weg - der Finanzierung über Mehreinnahmen ausgeklammert. Dieser Punkt müsste unseres Erachtens verfassungsrechtlich **überprüft** werden.

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

**Nein.** Wir sind davon nicht überzeugt. Die hier vorgeschlagene Frist orientiert sich an einem bestimmten erwarteten Muster eines Konjunkturverlaufs. Erfüllt sich diese Annahme in der Realität nicht, führt die Ergänzungsregel u. U. zu einer konjunkturell restriktiven und damit kontraproduktiven Finanzpolitik.

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

**Ja.** Diese Flexibilität ist unabdingbar, um wenigstens teilweise auf die Konjunkturlage Rücksicht nehmen zu können.

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

**Nein.** Wir sind davon nicht überzeugt. Der Vorschlag würde zwar zweifellos einen Beitrag zu einer Schuldenstabilisierung leisten, dies aber mit riskanten Nebenwirkungen:

- Der **Entscheidungsspielraum** der gewählten Politikerinnen und Politiker würde weiter eingeschränkt. Bereits heute sind mit der Schuldenbremse die Hürden für ausserordentliche Ausgaben mit dem Erfordernis des qualifizierten Mehrs hoch angesetzt. Eine

weitere Einschränkung durch eine rein technische Ergänzungsregel erachten wir aus den nachstehenden genannten Gründen nicht als sinnvoll.

- Die relativ enge Optik der Ergänzungsregel könnte verhindern, dass in solchen Situationen u. U. rasch **erforderliche Zukunftsinvestitionen** (Klimaschutz, Bildungsausgaben, Forschung etc.) **unterbleiben**. Ebenso droht die Gefahr, dass bei einer zu engen Schuldenfokussierung Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung beschnitten werden. Ausgaben, die aber zur Absicherung der sozialen Mobilität und Stabilität unabdingbar sind.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Ergänzungsregel vermissen wir Ausführungen, ob bei der Analyse der Verschuldungssituation der Staates nebst den Bruttoschulden nicht auch die Nettoschulden berücksichtigt werden müssen, was - gemäss Aussagen auch in Ihrem Bericht - aus ökonomischer Sicht vorzuziehen wäre. Die neuen Bewertungsrichtlinien im jüngst eingeführten Neuen Rechnungsmodell (NRM) dürften hier neue Erkenntnisse liefern, die auch in die weitere Diskussion um die Schuldenbegrenzung einfließen müssen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Ausführungen schenken.

Freundliche Grüsse

Kaufmännischer Verband Schweiz

Nationalrat Mario Fehr  
Präsident

lic. iur. Peter Kyburz  
Generalsekretär