

# **Finanzpolitik des Bundes seit 1960**

**Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey**

em. Ordinarius für Nationalökonomie, Universität Basel

CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel/Zürich

Bericht im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen

Ich danke Yves Ammann, Claudia Frey Marti, Alain Geier, Eva May  
und Barbara Schlaffer Bruchez für Hilfe, Anregungen und Kritik.

10. August 2007 / 6. September 2007

KfK\_Frey\_Finanzpolitik\_Hintergrundbericht.pdf

**Inhalt**

Zusammenfassung .....	3
Abkürzungen .....	4
1. Finanzpolitik im Wandel .....	5
2. Rechtliche Grundlagen .....	6
3. Entwicklung der Bundesfinanzen seit 1960 .....	9
4. Politisch-ökonomische Mechanismen .....	14
5. Stabilisierung der konjunkturellen Schwankungen .....	15
5.1 Kontraktive Finanzpolitik .....	15
5.2 Expansive Finanzpolitik .....	16
5.3 Anti- oder prozyklische Wirkungen? .....	17
6. Stabilisierung des Bundeshaushalts .....	20
6.1 Verschuldung: positiv oder negativ? .....	20
6.2 Finanzleitbild .....	21
6.3 Generationenbilanz und Finanzierungslücke .....	23
6.4 Runder Tisch .....	23
6.5 Schuldenbremse .....	24
6.6 Entlastungsprogramme .....	26
6.7 Finanzreferendum .....	27
7. Nachhaltige Finanzpolitik als Herausforderung .....	27
Literatur .....	29

## Zusammenfassung

Unter dem Eindruck der grossen Krise der 30er Jahre und unter dem Einfluss der keynesianischen Debatte fand der Grundgedanke einer antizyklischen Finanzpolitik auf Bundesebene 1947 und 1978 mit dem Konjunkturartikel (BV Art. 31<sup>quinquies</sup>) und 1958 mit der verfassungsmässigen Neuausrichtung des Finanzhaushalts (BV Art. 42<sup>bis</sup>) rechtliche Anerkennung. Die Praxis hat allerdings gezeigt, dass es einfacher ist, in der Rezession Budgetdefizite zu beschliessen oder zu tolerieren, als in der Hochkonjunktur Überschüsse zu erwirtschaften und Schulden abzubauen. Die Finanzpolitik des Bundes hat sich seit 1960 fast ebenso häufig pro wie antizyklisch ausgewirkt. Es ist daher nicht überraschend, dass sich die Stabilisierungspolitik weitgehend von der budgetären zur monetären Wirtschaftspolitik verlagert hat.

Der Anteil der Bundesausgaben am BIP ist seit 1960 von 7 auf über 11 Prozent gestiegen, der Anteil der Bundesschuld am BIP von 10 Prozent (1973) auf 28 Prozent (2004). Die Entwicklung ist allerdings nicht kontinuierlich verlaufen. Phasen konjunktureller Überhitzung (vor allem in den 60er Jahren) wurden abgelöst durch hartnäckige Rezessions- und Stagnationsperioden mit einem sprunghaften Anstieg der Verschuldung in den 70er und 90er Jahren. Die Finanzpolitik des Bundes befand sich in einem Wechselbad von Massnahmen zur Konjunkturdämpfung und -ankurbelung. Ihre vergleichsweise langen Entscheidungs- und Vollzugsverzögerungen führten nicht selten dazu, dass die Auswirkungen im falschen Zeitpunkt eintraten und die konjunkturellen Schwankungen verstärkten, statt sie zu verringern.

Eine gewisse Systematisierung der Finanzpolitik gelang erst 1999 mit dem Finanzleitbild des Bundesrates. Dieses formulierte als Oberziele 1. Stabilität und Wachstum zur Förderung von Beschäftigung, Wohlfahrt und gesellschaftlichem Zusammenhalt (Nachhaltigkeit) und 2. Erhaltung gesunder Finanzen (Haushaltsstabilisierung). 2001 schuf der Bund mit der Schuldenbremse ein Instrument, das die Verknüpfung dieser beiden Anliegen ermöglichen soll. Nach anfänglichen Schwierigkeiten, die gleich zu Beginn Entlastungsprogramme erforderlich machten, scheint sich die Schuldenbremse zu bewähren. Ob sie in der Zukunft grössere Turbulenzen überstehen kann oder ob die politisch-bürokratischen Kräfte die Entwicklung immer wieder auf den alten Kurs der prozyklischen Finanzpolitik und schleichenden Staatsverschuldung zurückwerfen werden, ist vorläufig noch offen.

## Abkürzungen

Art.	Artikel
BfK	Bundesamt für Konjunkturfragen
BIP	Bruttoinlandprodukt
BV	Bundesverfassung
CHF	Schweizer Franken
CS	Credit Suisse
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FinöV	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPK	Geschäftsprüfungskommission
KfK	Kommission für Konjunkturfragen
KOF	Konjunkturforschungsstelle der ETHZ
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

## 1. Finanzpolitik im Wandel

Wie jeder Politikbereich befindet sich auch die Finanzpolitik in einem ständigen Wandel. In der Zeit seit 1960 stand in der Schweiz zunächst das Bestreben im Vordergrund, eine keynesianische Finanzpolitik zu betreiben. Im lehrbuchmässigen Sinn ist dies nicht gelungen. Heute dominiert die Vorstellung, dass die Finanzpolitik die konjunkturellen Schwankungen glätten, zugleich aber auch einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Landes leisten solle. Dies bedinge die Stabilisierung, noch besser Senkung der Staatsverschuldung. Nur so könne der finanzpolitische Handlungsspielraum geschaffen werden, der nötig ist, um künftige Herausforderungen zu bewältigen.

Die Veränderungen der schweizerischen Finanzpolitik erfolgten in den letzten 50 Jahren aufgrund von folgenden Einflussfaktoren:

- *Neue Ziele und Zielgewichtungen:* Aus dem «magischen Dreieck» der Nachkriegszeit mit Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Zahlungsbilanzausgleich ist ein breiteres Zielbündel geworden. Es umfasst zusätzlich Wohlstandswachstum, Verteilungsgerechtigkeit und Schutz der natürlichen Umwelt. Zudem sind gewisse Ziele umdefiniert worden (z.B. Zahlungsbilanzausgleich), andere rückten in der politischen Prioritätenliste nach unten (z.B. Preisstabilität).

Als übergeordnete Klammer für das heutige «magische n-Eck» dient der Begriff «Nachhaltige Entwicklung» (Bundesrat 2002). Man versteht darunter drei langfristige Anliegen:

- *ökonomische Nachhaltigkeit:* internationale Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstandswachstum und hohes Beschäftigungsniveau als Voraussetzungen für Freiheit und Lebensqualität.
  - *ökologische Nachhaltigkeit:* Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.
  - *soziale Nachhaltigkeit:* Ausgleich und Solidarität im Hinblick auf Sicherheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt (Kohäsion).
- *Veränderte Rahmenbedingungen:* Die letzten rund 15 Jahre sind charakterisiert durch die Globalisierung. Nationale Grenzen sind durchlässiger geworden. Die Güter- und Faktormärkte haben sich vergrössert. Der Firmenwettbewerb ist intensiver als früher. Daraus ist ein internationaler Standortwettbewerb entstanden. Die Gemeinwesen aller Ebenen sind gezwungen, Effizienz- und Innovationsanliegen stärker zu gewichten, als dies in Zeiten mit Distanzschutz und protektionistischen Massnahmen der Fall war.
- *Erfahrungen:* Die antizyklische Finanzpolitik erwies sich in der Praxis als nur schwer durchführbar. Sie bewirkte erstens einen treppenartigen Anstieg der Staatsverschuldung. In der Rezession kam die Zustimmung der politischen Akteure zu Defiziten leicht zustande,

nicht aber in der Hochkonjunktur die Zustimmung zu Überschüssen. «Eher legt sich ein Hund einen Wurstvorrat an, als dass Parlamentarier vorhandenes Geld nicht ausgeben» (Otto Stich). Zweitens führten die vergleichsweise langen Entscheidungs- und Vollzugsverzögerungen dazu, dass sich antizyklisch konzipierte Massnahmen oft prozyklisch auswirkten. Drittens erlaubte die Neue Politische Ökonomie (Public Choice), die Möglichkeiten und Grenzen der Finanzpolitik besser zu verstehen. Diese drei Erfahrungen bewirkten nicht nur Veränderungen in der Finanzpolitik selbst, sondern auch eine Verlagerung der konjunkturellen Stabilisierung von der budgetären zur monetären Wirtschaftspolitik.

Abschnitt 2 zeigt, welche Auswirkungen diese Veränderungen auf die rechtlichen Grundlagen der Finanzpolitik hatten. Abschnitt 3 vermittelt einen statistischen Überblick über die Entwicklung der Bundesfinanzen seit 1960. Abschnitt 4 stellt die «Driving Forces» der Finanzpolitik dar. Abschnitt 5 behandelt die Stabilisierung der Konjunktur mit den Mitteln der Finanzpolitik. Abschnitt 6 diskutiert realisierte und diskutierte Reformen zur längerfristigen Stabilisierung des Bundeshaushalts. Abschnitt 7 enthält abschliessende Überlegungen zur zukünftigen Finanzpolitik.

Von den drei föderativen Ebenen der Schweiz steht im vorliegenden Bericht der Bund im Vordergrund. Zeitlich beschränkt er sich auf die Periode von 1960 bis heute.

## 2. Rechtliche Grundlagen

Vor dem Zweiten Weltkrieg war Finanzpolitik in der Schweiz vor allem Infrastruktur- und Steuerpolitik. Für Bund, Kantone und Gemeinden war unbestritten, dass die Staatsausgaben durch laufende Einnahmen zu decken sind – ausgenommen in Kriegszeiten. Unter dem Eindruck der grossen Krise der 30er Jahre und unter dem Einfluss der keynesianischen Debatte fand der Grundgedanke einer aktiven Konjunkturpolitik auf Bundesebene mit einem Arbeitsbeschaffungskonzept erstmals 1942 Anerkennung.<sup>1</sup> In Ansätzen verankert wurde die keynesianische Optik durch die Wirtschaftsartikel von 1947:

Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. (BV Art. 31<sup>quinquies</sup>)

1958 gelang die verfassungsmässige Neuausrichtung des Bundeshaushalts. In BV Art. 42<sup>bis</sup> von 1958 hiess es nunmehr:

Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.

---

<sup>1</sup> In einzelnen Kantonen wurde Gedankengut von Keynes bereits vor dem Erscheinen seines Hauptwerkes (1936) praktisch umgesetzt, zum Beispiel in Basel-Stadt mit dem Krisenbekämpfungsprogramm «Arbeitsrappen» (vgl. Stohler 1957).

Inflationsbekämpfung wurde in den 1960er Jahren zu einem Thema. Sie löste zunächst eine Reihe von dirigistischen und extrakonstitutionellen Massnahmen aus. Der Erfolg dieser hilflosen Massnahmen zur Dämpfung der konjunkturellen Überhitzung war bescheiden. Nach einem 1975 am Ständemehr gescheiterten Versuch<sup>2</sup> wurde 1978 ein Konjunkturartikel (BV Art. 31<sup>quinquies</sup>), der die Symmetrie herstellte, angenommen:

<sup>1</sup> Der Bund trifft Vorkehrungen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung. ...

<sup>3</sup> Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Aufstellung ihrer Voranschläge die Erfordernisse der Konjunkturlage. Der Bund kann zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf bundesrechtlichen Abgaben Zuschläge erheben oder Rabatte gewähren. Die abgeschöpften Mittel sind so lange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert. Direkte Abgaben werden hierauf individuell rückerstattet, indirekte zur Gewährung von Rabatten oder zur Arbeitsbeschaffung verwendet. ...

Gestützt darauf wurde 1985 das Bundesgesetz über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven verabschiedet.

In der revidierten Bundesverfassung von 1998 wurde der bisherige Konjunkturartikel (alte BV Art 31<sup>quinquies</sup>, neue BV Art. 100) inhaltlich weitgehend übernommen. Absatz 1 von Art. 126 zur Haushaltsführung präzisiert:

Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.

Absatz 2 enthält, leicht geändert, die frühere Formulierung:

[Der Bund] trägt einen allfälligen Fehlbetrag seiner Bilanz ab; dabei nimmt er Rücksicht auf die Wirtschaftslage.

Diese verfassungsmässige Verankerung der Finanzpolitik blieb in der Praxis weitgehend wirkungslos. Es war offensichtlich einfacher, in der Rezession Budgetdefizite zu beschliessen oder zu tolerieren, als in der Hochkonjunktur Überschüsse zu erwirtschaften und Schulden abzubauen.

Hinzu kommt, dass im schweizerischen Föderativstaat der Bund keine rechtlichen Möglichkeiten hat, auf die Budgetpolitik der Kantone und Gemeinden Einfluss zu nehmen. Seine Möglichkeiten beschränken sich auf Empfehlungen.<sup>3</sup> Zugunsten der Kantone kann immerhin festgestellt werden, dass sie den Budgetausgleich als Haushaltsmaxime strikter als der Bund

---

<sup>2</sup> Ein Hauptgrund für den Widerstand einer Mehrheit der Kantone bestand darin, dass der Bund die Kompetenz erhalten sollte, die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden auszudehnen oder einzuschränken und die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und Kantonsanteilen an Bundessteuern der Konjunkturlage anzupassen.

<sup>3</sup> Ein Beispiel für einen solchen «Hirtenbrief» ist das Schreiben, das der damalige Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zolldepartements am 22.8.1969 an die kantonalen Finanzdirektoren richtete. Er forderte diese auf, «angesichts der konjunkturellen Überhitzung einen Beitrag zur Nachfragedämpfung zu leisten und bei der Budgetierung für das nächste Jahr, insbesondere bei den Investitionen und Subventionen, grösste Zurückhaltung zu üben».

befolgt. Alle Kantone (ausser Waadt) kennen das Finanzreferendum. Und sie waren es auch, die als erste Schuldenbremsen einführten.

Der Nutzen von bewusst konzipierten antizyklischen Massnahmen kommt den unteren Gebietskörperschaften kaum selbst zugute. Da die kantonalen und kommunalen «Importquoten» angesichts ihrer starken wirtschaftlichen Verflechtung sehr hoch sind, fliessen expansive wie kontraktive finanzpolitische Impulse zu einem sehr hohen Prozentsatz in andere in- und ausländische Gebiete ab.<sup>4</sup> Die Kantone und erst recht die Gemeinden haben nur schwache Anreize, aktiv zur konjunkturellen Stabilisierung beizutragen. Konjunkturpolitik muss daher primär Bundessache sein, auch wenn es im Konjunkturartikel (BV Art. 100, Abs. 4) heisst:

Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage.

Der Bund hat immer wieder Programme zur Konjunkturstabilisierung diskutiert und teilweise auch verabschiedet. Zu nennen sind diverse Konjunkturdämpfungs- und Konjunkturankurbelungsprogramme (vgl. Abschnitt 5) sowie – stärker auf die Haushaltsstabilisierung ausgerichtet – die Schuldenbremse (vgl. Abschnitt 6.5). Im Jahre 2001 wurde Art. 126 der Bundesverfassung teils umformuliert, teils ergänzt. Absatz 1 (vgl. oben) blieb unverändert. Die neuen Absätze lauten:

<sup>2</sup> Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.

<sup>3</sup> Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung [mit absolutem Mehr der Mitglieder der beiden Räte].

<sup>4</sup> Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

Präzisiert wurden diese Vorgaben durch die Artikel 13 ff. des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005.

Finanzpolitik ist nicht bloss Konjunktur- oder Stabilisierungspolitik. Unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung mindestens ebenso wichtig sind die Effizienz-, Wachstums-, Innovations- und Verteilungsaspekte. Ein paar Stichworte sollen dies verdeutlichen:

- Steuerreformen: formelle Steuerharmonisierung, Unternehmensteuerreformen, Ersatz der Warenumsatz- durch die Mehrwertsteuer, Neugestaltung der Familien- und Haushaltbesteuerung usw.
- Gewichtsverlagerung vom Leistungsfähigkeitsprinzip zum Äquivalenz- und Verursacherprinzip bei den Abgaben (z.B. LSVA).

---

<sup>4</sup> Die Importquote der schweizerischen Volkswirtschaft als ganze liegt über 50 %, jene der stärker integrierten kantonalen und kommunalen Volkswirtschaften noch wesentlich höher (vgl. z.B. Atukeren u.a. 2001).

- Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).
- Privatisierung oder Teilprivatisierung von Bundesbetrieben.
- Ausbau von Programm- und Finanzplanung im Hinblick auf die längerfristige Ausrichtung der öffentlichen Haushaltstätigkeit.
- Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG).
- Subventionsüberprüfung.
- Finanzleitbild zur langfristigen Ausrichtung des Bundeshaushalts.
- Neues Rechnungsmodell des Bundes zur Erhöhung der Transparenz.
- Risikomanagement.

Alle aufgezählten Reformen haben Spuren in Verfassung, Gesetzen oder Verordnungen hinterlassen. In den folgenden Abschnitten wird nur noch auf diejenigen Aspekte der Finanzpolitik des Bundes eingegangen, welche im weiteren Sinne mit der Stabilisierungsfunktion der Finanzpolitik zu tun haben.

### 3. Entwicklung der Bundesfinanzen seit 1960<sup>5</sup>

Die gesamten *Ausgaben des Bundes* sind von 2,6 Milliarden Franken im Jahre 1960 auf 53,1 Milliarden 2006 (Budget 2007: 56,3 Milliarden) gestiegen (vgl. Tab. 1). Diese nominelle Verzwanzigfachung reduziert sich auf das Viereinhalbfache, wenn die Ausgaben inflationsbereinigt werden, und auf das 3,2-fache, wenn zusätzlich noch das Bevölkerungswachstum berücksichtigt wird. Der Anteil der Bundesausgaben am BIP betrug 1960 7,0 Prozent. Er stieg auf 9,7 Prozent im Jahre 1990 und 11,2 Prozent im Jahre 2006.

Mit Ausnahme der achtziger Jahre sind die Ausgaben des Bundes langsamer gewachsen als jene der Kantone und Gemeinden. Der Anteil des Bundes an den gesamten öffentlichen Ausgaben (ohne Sozialversicherungswerke) betrug im Jahre 2004 rund 25 Prozent, wenn die vertikalen Übertragungen den Kantonen als Empfängern zugerechnet werden. Diese Sicht ist zweckmässig zur Beantwortung der Frage, wer Ausgabenentscheidungen trifft, Produktionsfaktoren einsetzt und Leistungen für Bevölkerung und Wirtschaft bereitstellt. Interessiert demgegenüber die Finanzierungsverantwortung, so müssen die Ausgaben dem Transfergeber zugeordnet werden. So definiert machte 2004 der Anteil des Bundes ungefähr 37 Prozent aus.

---

<sup>5</sup> Vgl. auch Kirchgässner (2004a) und KfK Jahresbericht 2004, Kap. 3.

Tabelle 1: Entwicklung der Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden, 1960-2007 (Total ohne Doppelzählungen)

Jahre	Bund Mio.CHF, nom.	Bund % BIP	Kantone % BIP	Gemeinden % BIP	Total % BIP
1960	2'619	7.0	7.5	5.5	17.3
1961	3'291	7.8	7.6	5.4	18.2
1962	3'710	8.0	8.4	5.7	18.7
1963	4'114	8.0	8.8	6.0	19.4
1964	4'885	8.6	9.1	6.2	20.1
1965	4'957	8.1	9.5	6.5	20.3
1966	5'733	8.8	9.8	7.0	21.5
1967	5'922	8.4	9.8	7.1	21.1
1968	6'495	8.6	10.1	7.3	21.8
1969	7'140	8.8	10.4	7.3	22.2
1970	7'834	8.8	10.4	7.3	22.2
1971	9'043	8.8	11.1	8.1	23.5
1972	10'459	9.0	11.4	8.2	23.8
1973	11'756	9.0	11.7	8.5	24.6
1974	13'207	9.4	12.1	8.9	25.4
1975	13'670	9.8	13.2	9.6	27.2
1976	15'997	11.3	14.0	9.9	29.3
1977	15'636	10.7	13.6	9.7	28.7
1978	15'958	10.5	13.3	9.7	28.2
1979	16'765	10.6	13.1	9.8	28.2
1980	17'532	9.7	12.2	9.1	26.2
1981	17'575	9.1	12.2	9.2	25.8
1982	19'293	9.5	12.5	9.5	26.7
1983	20'283	9.7	12.7	9.7	27.3
1984	21'644	9.7	12.4	9.4	26.7
1985	22'881	9.6	12.3	9.3	26.5
1986	23'176	9.3	12.6	9.4	26.3
1987	23'861	9.3	12.6	9.4	26.3
1988	26'633	9.8	12.8	9.5	26.9
1989	27'449	9.4	12.8	9.5	26.6
1990	31'616	9.7	12.6	9.2	26.4
1991	35'501	10.3	13.3	9.7	28.0
1992	37'817	10.8	13.8	10.3	29.3
1993	41'140	11.5	14.6	10.4	30.9
1994	41'553	11.3	14.3	10.3	30.4
1995	40'856	11.0	14.0	10.3	29.8
1996	44'236	11.8	14.8	10.3	31.0
1997	44'383	11.7	14.9	10.1	30.8
1998	46'962	12.0	14.7	10.1	30.8
1999	46'252	11.6	14.5	10.0	30.0
2000	48'208	11.6	14.5	9.8	29.7
2001	51'140	12.1	15.1	9.9	30.8
2002	51'927	12.1	15.5	9.9	31.2
2003	51'284	11.8	15.6	10.2	31.3
2004	52'656	11.8	15.4	9.9	31.0
2005 S	52'607	11.5	15.4	9.9	30.9
2006 S	53'097	11.2	14.9	9.6	29.7
2007 B	56'314	11.6	14.6	9.5	29.9

S = Schätzung, B = Budget

Quelle: Öffentliche Finanzen der Schweiz 2004 und Angaben der EFV.

Der Bundeshaushalt ist zu einem erheblichen Ausmass ein *Transferhaushalt*: Im Jahre 2006 entfielen 33,8 Milliarden Franken oder 64,6 Prozent der gesamten Ausgaben des Bundes auf Übertragungen an die Kantone, die Sozialversicherungen und Private. Dieser Anteil ist stark gestiegen. 1960 war er noch 36 Prozent. Im Jahre 2006 betragen die laufenden Eigenausgaben des Bundes 15,6 Prozent, die Investitionsausgaben 11,9 Prozent und die Finanzausgaben 7,8 Prozent (vor allem Zinszahlungen). Der tiefe Anteil der eigenen Realausgaben hängt damit zusammen, dass der Bund für den Vollzug seiner Gesetze nicht über einen eigenen Verwaltungsapparat verfügt (mit Ausnahme von Militär, Zoll, ETH u.dgl.), sondern auf die Kantone, zum Teil auch auf private Unternehmungen, zurückgreift.

Auf der Einnahmenseite des Bundes dominieren die *Fiskaleinnahmen* mit einem Anteil von 92,6 Prozent (2006); 1960 waren es 82,3 Prozent. Als einzelne Steuer kommt der Mehrwertsteuer mit einem Anteil von 34,6 Prozent (2006) das grösste Gewicht zu. Sie wurde nach drei gescheiterten Volksabstimmungen (1977, 1979 und 1991) im Jahre 1993 vom Souverän angenommen und 1995 eingeführt. Ertragsmässig an zweiter Stelle folgt die Direkte Bundessteuer mit 25,9 Prozent. Abgeschafft wurden auf der Bundesebene 1959 die Vermögensteuer für natürliche Personen und 1998 die Kapitalsteuer für juristische Personen. Praktisch bedeutungslos geworden sind die Zölle. 1960 machten sie 26,7 Prozent der Fiskaleinnahmen aus. 2004 waren es nur noch 2,4 Prozent.

Der Bund hatte in den 70er und vor allem in den 90er Jahren mit *Defizitproblemen* zu kämpfen (vgl. Tab. 2). Seine *Staatsschuld* stieg von 6,5 Milliarden im Jahre 1960 auf 38 Milliarden 1990 und 130 Milliarden 2005. Die Verschuldungsquote ging von 17,5 (1960) auf 11,8 Prozent (1990) zurück, stieg dann aber bis 2005 auf 28,6 Prozent. Für den massiven Schuldenanstieg von 1990 bis 2004 waren lediglich 39 Prozent oder 27,8 Milliarden Franken auf Defizite in der Finanzrechnung zurückzuführen. 43 Prozent standen im Zusammenhang mit der Bereinigung von Altlasten und Sanierungen von Pensionskassen und Bundesbetrieben. 11 Prozent dienten der Finanzierung von Tresoreriedarlehen. Die restlichen 7 Prozent entfielen auf diverse Sammelposten (Bundesrat 2006, 11 f.).

Werden die Kantone und Gemeinden mitberücksichtigt, nahm die Verschuldungsquote weit weniger als beim Bund zu: von 45,4 auf 51,4 Prozent. Die Schweiz blieb durchwegs unter der «Maastricht-Grenze» von 60 Prozent.

Zur Beurteilung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen eignen sich drei Kennzahlen: die Ausgabenquote, die Steuerquote und die Verschuldungsquote (vgl. Tab. 3). Diese Indikatoren erlauben die Lokalisierung der Hauptprobleme der Finanzpolitik des Bundes.

Tabelle 2: Entwicklung der Überschüsse bzw. Defizite und der Bruttoschulden des Bundes, 1960-2007

Jahre	Bund Saldo Mio. CHF	Bund Saldo % BIP	Bund Verschuldung CHF	Bund Verschuldung % BIP	Bund, Kantone, Gemeinden Verschuldung % BIP
1960	715	1.9	6'550	17.5	45.4
1961	139	0.3			
1962	433	0.9			
1963	127	0.2			
1964	420	0.7			
1965	32	0.1	5'649	9.2	37.6
1966	5	0.0			
1967	- 156	- 0.2			
1968	156	0.2			
1969	27	0.0			
1970	210	0.2	11'284	11.6	37.3
1971	- 294	- 0.3	12'513	11.3	37.1
1972	- 247	- 0.2	13'999	11.2	36.5
1973	- 779	- 0.6	14'152	10.1	35.4
1974	- 1'040	- 0.7	16'633	11.0	36.8
1975	- 1'309	- 0.9	19'260	12.8	40.5
1976	- 1'573	- 1.1	23'870	15.6	44.7
1977	- 1'467	- 1.0	25'366	16.2	44.9
1978	- 719	- 0.5	27'677	17.0	46.6
1979	- 1'715	- 1.1	28'389	16.7	42.7
1980	- 1'071	- 0.6	31'680	17.3	42.1
1981	- 173	- 0.1	31'612	16.1	39.4
1982	- 424	- 0.2	33'111	16.0	39.2
1983	- 855	- 0.4	33'340	15.6	39.2
1984	- 448	- 0.2	36'610	16.0	38.8
1985	- 696	- 0.3	39'161	16.2	38.1
1986	1'968	0.8	38'782	15.3	36.6
1987	1'041	0.4	38'597	14.6	35.6
1988	1'248	0.5	39'289	14.0	34.3
1989	885	0.3	38'287	12.7	31.9
1990	- 779	- 0.2	38'509	11.8	29.9
1991	- 4'044	- 1.2	43'915	12.8	31.9
1992	- 5'040	- 1.4	55'296	15.8	36.8
1993	- 9'740	- 2.7	65'963	18.4	41.1
1994	- 6'918	- 1.9	73'269	19.9	43.6
1995	- 4'694	- 1.3	79'936	21.5	45.6
1996	- 5'773	- 1.5	86'011	23.0	48.1
1997	- 5'530	- 1.5	93'109	24.5	50.1
1998	111	0.0	105'278	27.0	52.9
1999	- 3'257	- 0.8	98'404	24.7	50.1
2000	3'786	0.9	105'332	25.3	49.9
2001	- 1'700	- 0.4	105'747	25.0	49.3
2002	- 496	- 0.1	122'438	28.4	52.9
2003	- 3'773	- 0.9	123'809	28.5	53.7
2004	- 3'711	- 0.8	126'740	28.3	53.4
2005 S	378	0.1	130'377	28.6	51.4
2006 S	2'205	0.5	123'673	26.1	47.0
2007 B	- 102	- 0.0	123'865	25.4	45.8

S = Schätzung, B = Budget

Quelle: Öffentliche Finanzen der Schweiz 2004, Angaben der EFV, Expertengruppe Wirtschaftslage 1977: Statistische Grundlagen, 174.

- Der *Staatsanteil* ist in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen. Das «Wagnersche Gesetz vom säkular zunehmenden Staatsanteil»<sup>6</sup> wird somit für die Schweiz bestätigt. Das grössere Gewicht des öffentlichen Sektors hat bisher in der Schweiz nicht zu steigenden Zinssätzen und zu keiner Verdrängung privater Investitionen (crowding-out) geführt. Bei einem weiterhin starken Anstieg würde der politische Handlungsspielraum wegen des Überhandnehmens der Zinszahlungen jedoch immer stärker eingeschränkt (Bundesrat 2006, 2 ff.). Wie bei der Steuerbelastung dürfte es auch bei der Staatsquote und bei der Verschuldungsquote einen – freilich nur schwer festzulegenden – Punkt geben, ab welchem mit gewichtigen Nachteilen zu rechnen ist. Gebhard Kirchgässner (2004c, 3) spricht in diesem Zusammenhang von einer «Art Laffer-Kurve».

Tabelle 3: Finanzpolitische Kennziffern des Bundes, 1960-2005 (in Prozent des Bruttoinlandprodukts)

	Ausgabenquote	Steuerquote *	Verschuldungsquote
1960	7.0	7.0	17.5
1965	8.1	6.7	9.2
1970	8.2	7.6	11.6
1975	9.2	7.5	12.8
1980	9.7	8.2	17.3
1985	9.7	8.6	16.2
1990	9.7	8.9	11.8
1995	11.0	8.7	21.5
2000	11.6	11.3	25.3
2005	11.5	10.4	28.6

\* Fiskalquote gem. OECD

Quelle: Öffentliche Finanzen der Schweiz 1970 und 2004, Angaben der EFV, KfK 2004, 36.

- Der *Bundesanteil* hat nicht zugenommen. Klammert man die Übertragungen aus, das heisst, betrachtet man lediglich die realwirtschaftliche Tätigkeit des Bundes, so ist sein Anteil sogar deutlich gesunken. Das «Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des Zentralstaates»<sup>7</sup> trifft für die Schweiz nicht zu. Anders formuliert: In den letzten Jahrzehnten ist der Finanzföderalismus nicht abgebaut worden. Mit der NFA wird er sogar gestärkt (vgl. z.B. Frey 2005, 28 ff.). Dies bedeutet auch, dass der Bund – von seiner Finanzmasse her gesehen – nur beschränkte Möglichkeiten hat, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu

<sup>6</sup> Erklärung: Die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen steigt im Zuge des Wirtschaftswachstums überdurchschnittlich (Einkommenselastizität > 1), die Produktivität des Staatssektors dagegen unterdurchschnittlich. Ähnlich lautet das «Baumolsche Gesetz», das die beschränkten Rationalisierungsmöglichkeiten bei (öffentlichen) Dienstleistungen als Grund für den steigenden Staatsanteil hervorhebt.

<sup>7</sup> Erklärung: Die zunehmende Bevölkerungsdichte sowie technische Neuerungen führen zu zusätzlichen Ansprüchen an den Staat, die wegen ausgeprägter Spillovers auf der jeweils übergeordneten Staatsebene angegangen werden müssen.

beeinflussen. Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass der kantonal-kommunale Entscheidungsspielraum durch Vorschriften und Regulierungen des Bundes kleiner geworden ist.

- Während der Betrachtungsperiode hatte der Bund zweimal, in den 70er und 90er Jahren, mit Defizitproblemen zu kämpfen. Die *Staatsverschuldung* stieg langfristig nicht nur absolut, sondern auch relativ zum Bruttoinlandprodukt. Mit der Schuldenbremse steht dem Bund nun ein wirksames Instrument zur Verfügung, um diesen Trend zu brechen.

#### 4. Politisch-ökonomische Mechanismen

Finanzpolitische Entscheidungen werden im politisch-administrativen Raum gefällt. Die budgetäre Wirtschaftspolitik unterscheidet sich darin grundlegend von der monetären. Diese ist Sache der Nationalbank und wird vor politischer Einflussnahme weitgehend abgeschirmt. Vor allem drei Akteurgruppen sind an der Gestaltung der Finanzpolitik beteiligt: 1. die Politiker und politischen Parteien, 2. die Chefbeamten und die öffentliche Verwaltung und 3. die Interessenorganisationen (Verbände, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen).

- Die *Parteien* wollen hohe Ausgaben tätigen. Mit zusätzlichen Ausgaben können Politiker Wahlen leichter gewinnen als mit – meist unpopulären – restriktiven Massnahmen. Innerhalb der Regierungsgremien sind die Fachminister in der Regel expansiv orientiert. Ein restriktives Ausgabeverhalten zeigen lediglich die Finanzminister.
- Die *öffentliche Verwaltung* erbringt Leistungen, die nicht oder nur unzureichend durch die Nutzniesser bewertet werden. Marktpreise, Umsätze und Gewinne fehlen als Indikatoren, die zeigen, ob öffentliche Leistungen den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. An ihre Stelle treten die Staatsausgaben. Ein Indiz für die Ausgabenmaximierung ist das «Dezemberfieber» (vgl. z.B. GPK Ständerat 2006, 1668): Gegen Jahresende werden alle noch nicht verbrauchten Budgetmittel ausgegeben, unabhängig davon, ob die entsprechenden Ausgaben unter dem Aspekt des haushälterischen Wirtschaftens nötig sind oder nicht. Sie sind ja im Vorjahr bewilligt worden; und es gilt aus Sicht der Verwaltung zu verhindern, dass Überschüsse zu Budgetkürzungen in der Zukunft führen.
- Die Politiker und die öffentliche Verwaltung werden in ihrem expansiven Ausgabeverhalten durch die *Interessenorganisationen* unterstützt. Branchenverbände und Gewerkschaften sind in der Regel gut organisiert und können ihre Anliegen oft durchsetzen. Die schlecht organisierten Steuerzahler demgegenüber sind nicht in der Lage, ein Gleichgewicht in der Interessendurchsetzung herzustellen.

Die Schweiz kennt eine Reihe von Vorkehrungen zur Erschwerung des ausgabenmaximierenden Verhaltens der Politiker und der öffentlichen Verwaltung (vgl. z.B. Schaltegger 2003): 1. Der Finanzföderalismus ermöglicht das «voting by feet». 2. Vom Steuerwettbewerb geht ein Druck auf bedarfsgerechte öffentliche Leistungen bei tiefer Abgabenbelastung aus. 3. Initiative und Referendum erlauben die unmittelbare Beeinflussung von Sachentscheidungen. 4. Die institutionalisierten Ausgaben- und Schuldenbremsen und das Finanzreferendum schränken den Ausgabenspielraum ein.

Diese Instrumente zur «Bremsung des politisch-bürokratischen Expansionsdrangs» sind auf der kommunalen und kantonalen Ebene wirksam. Beim Bund sind sie weniger griffig (z.B. wegen des schwächeren Steuerwettbewerbs), fehlen (z.B. kein Finanzreferendum) oder wurden in der Vergangenheit wegen unzureichender Sanktionen nicht beachtet (z.B. die verfassungsmässige Vorschrift, in der Hochkonjunktur Überschüsse zu erwirtschaften und Schulden abzubauen). Es überrascht daher nicht, dass die Finanzpolitik der letzten Jahrzehnte durch zahlreiche Versuche gekennzeichnet war, auch auf Bundesebene der Ausgabenpolitik wirksamere Zügel anzulegen.

## **5. Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung**

### *5.1 Kontraktive Finanzpolitik*

Im Gegensatz zu den 50er Jahren, die mit Ausnahme von 1952 und 1958 konjunkturell weitgehend problemlos waren, nahm die Überhitzung in den 60er Jahren und zu Beginn der 70er Jahre ein Ausmass an, das politisch nicht hingenommen wurde. Von 1950 bis 1960 stieg der Index der Konsumentenpreise von 100 auf 115 oder um 1,4 Prozent pro Jahr, von 1960 bis 1974 von 115 auf 217 oder um 4,6 Prozent pro Jahr, mit einem Höhepunkt im Jahre 1974 (9,6 %). Die keynesianische Diagnose lautete, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage das gesamtwirtschaftliche Angebot überstieg. Da das Angebot kurzfristig nicht erhöht werden kann, war es naheliegend, direkt in den Marktmechanismus einzugreifen oder die einzelnen Nachfragekomponenten zu reduzieren. Dies wurde 1972 mit einer Reihe von dringlichen und befristeten Bundesbeschlüssen versucht: Überwachung der Preise, Löhne und Gewinne, Einschränkung des Kreditschöpfungsspielraums der Banken, Stabilisierung des Baumarkts durch Abbruch- und Bauverbote, Erhebung eines Exportdepots und Einschränkung der steuerwirksamen Abschreibungen (vgl. Kleinewefers 1976, 289 ff.).

Es war vor allem dem massiven Konjunkturerinbruch der Jahre 1973 bis 1976 zu verdanken, dass diese grösstenteils unsinnigen Instrumente gar nie eingesetzt wurden. Die fiskalpoliti-

schen Massnahmen wären ohnehin nicht wirksam gewesen, da keine Sterilisierung der Mehreinnahmen vorgesehen war.

### 5.2 Expansive Finanzpolitik

In den Jahren 1976 bis 1978 beschloss der Bund *drei Ausgabenprogramme zur Krisenbekämpfung* (vgl. Expertengruppe Wirtschaftslage 1977, 281 ff.). Auch die Kantone ergriffen Massnahmen in diese Richtung. Diskretionäre fiskalpolitische Massnahmen wurden wiederum in den 90er Jahren zur Überwindung der Stagnation ergriffen. Solche Korrekturbestrebungen haben dann allerdings die Konjunkturschwankungen nicht selten noch verstärkt (Lambellet 1993, 101).

Die 1985 gesetzlich verankerten *Arbeitsbeschaffungsreserven* sehen vor, dass Unternehmen bis 15 Prozent des Reingewinns auf einem verzinslichen Sperrkonto beim Bund oder bei einer Bank anlegen können. Solche Einlagen gelten als Unkosten und müssen nicht versteuert werden, sofern die Kantone und Gemeinden die steuerfreie Reservenbildung ebenfalls zulassen. Drohen Beschäftigungsschwierigkeiten, so kann das EVD die Reserven für bauliche Massnahmen, Anschaffung und Unterhalt von Ausrüstungen, Forschung und Entwicklung, Exportförderung sowie Umschulung und Weiterbildung freigeben. Als Instrument der Konjunkturankurbelung haben die Arbeitsbeschaffungsreserven nie eine grössere Bedeutung erlangt.

Beim *Investitionsbonus 1993-1995* handelte es sich um eine befristete Finanzhilfe des Bundes an Bauvorhaben von Kantonen und Gemeinden. Das Parlament bewilligte 1993 einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 200 Millionen Franken. Das durch diese aktive Konjunkturpolitik ausgelöste Auftragsvolumen belief sich auf rund 1,4 Milliarden Franken, was 1-2 Prozent der gesamten Bautätigkeit entsprach (Pressemitteilung des EVD vom 2.4.1997). Angesichts des hohen Versickerungseffekts ins Ausland blieb die konjunkturelle Stimulierung in der kleinen offenen Volkswirtschaft Schweiz dennoch bescheiden.

Mit dem *Investitionsprogramm des Bundes 1997* wurde vom Bundesrat ein Gesamtvolumen von knapp 2,2 Milliarden Franken zur Substanzerhaltung der öffentlichen Infrastruktur eingesetzt. Eine ex-post-Analyse der Auswirkungen dieses Investitionsprogramms anhand des KOF/ETH-Makromodells ergab, dass der Effekt auf das Bruttoinlandprodukt zwar positiv, aber relativ bescheiden war. Ein erheblicher Teil der induzierten Zusatznachfrage versickerte über höhere Importe im Ausland (Atukeren u.a. 2001, 4). Der kumulierte BIP-Gewinn über

die Jahre 1997 bis 1999 machte 0,14 % oder knapp 1 Milliarde Franken aus. Wichtiger war die psychologische Wirkung: das klare Signal zur Stützung der konjunkturellen Situation.

### 5.3 Anti- oder prozyklische Wirkungen?

Die Analyse der Auswirkungen der öffentlichen Haushalte kann unter verschiedenen Gesichtspunkten erfolgen. Da in diesem Beitrag der konjunkturelle Aspekt im Vordergrund steht, lautet die Hauptfrage: Haben sich die öffentlichen Haushalte, insbesondere der Bundeshaushalt, antizyklisch oder prozyklisch verhalten? Leider gibt es keine den gesamten Zeitraum von 1960 bis heute umfassende Untersuchung hierzu. Im Folgenden werden die Hauptergebnisse von Einzelstudien zusammengefasst.

- Die Nachkriegszeit bis 1973 war durch ein hohes Wirtschaftswachstum charakterisiert. Das reale BIP stieg im Jahresdurchschnitt um rund 4,5 Prozent. Die Verschuldungsquote des Bundes konnte reduziert werden (vgl. Tab. 2). Die Kantone hatten zahlreiche Infrastrukturprojekte zu finanzieren. Arbeitslosigkeit war kein Thema. Sorgen bereiteten in dieser Periode vor allem die konjunkturelle Überhitzung und die Inflation. Der massive Konjunkturunbruch Mitte der 70er Jahre – das reale BIP stieg 1974 nur noch um 1,5 Prozent, sank dann 1975 um 7,3 Prozent und 1976 nochmals um 1,4 Prozent – traf die Schweiz unvorbereitet und zu einem Zeitpunkt, in welchem die 1973 beschlossenen Massnahmen zur Konjunkturdämpfung und zur Wiedererlangung des Budgetgleichgewichts (Steuererhöhungen und Ausgabensenkungen) zu wirken begannen. Die Folgen des Wachstumseinbruchs waren auf der Einnahmenseite grösser als auf der Ausgabenseite. Dadurch hätten eigentlich die automatischen Stabilisatoren gewirkt, wären sie nicht durch diskretionäre Massnahmen überkompensiert worden. «Kein Kompliment für die antizyklische Politik der Finanzbehörden», schrieb die *Expertengruppe Wirtschaftslage* (1977, 25).
- Der Umschwung erfolgte 1975 mit der Annahme eines *Investitionsprogramms* des Bundes von einer Milliarde Franken zugunsten der Bauwirtschaft. Dieses wurde 1976 durch ein zweites Investitionsprogramm von insgesamt nochmals etwa einer Milliarde ergänzt. Erst ab 1976 wirkte der Staatshaushalt expansiv. Dies geschah zum konjunkturell richtigen Zeitpunkt; das BIP sank um 1,4 Prozent. Bald stieg das BIP jedoch wieder: 1977 um 2,4, 1978 um 0,3 und 1979 um 2,5 Prozent. Der Bundeshaushalt übte nach zwei aufeinander folgenden Jahren der Kontraktion im Jahre 1979 eine ausgesprochen expansive Wirkung aus. Die *Expertengruppe Wirtschaftslage* (1978, III) zog daraus die Folgerung: Kurzfristig konzipierte konjunkturelle Feinsteuerung ist nicht möglich.

- Eine gute Note stellten *Franz Jaeger und Bernd Schips* der staatlichen Schuldenpolitik in den 1970er Jahren aus – allerdings aufgrund einer anderen Sichtweise als die Experten-Gruppe Wirtschaftslage. Durch die Defizite konnte ein Teil des grossen Sparüberschusses in der Schweiz absorbiert werden. Die Erhöhung der Schuldenquote des Bundes von 11 Prozent (1973) auf 18 Prozent (1979) hatte «lediglich 1974 und 1979, und da nur geringfügige, Zinsauftriebs- und crowding-out-Effekte» (Jaeger und Schips 1980, 74).
- *Yves Ammann* (2002, 8) untersuchte speziell die Budgetpolitik der Kantone. Deren Verhalten war in drei Perioden klar prozyklisch: 1970-1972, 1988-1990 und 1993-1995.
- *Thomas Jordan* (1994) zeigte für die 80er und die erste Hälfte der 90er Jahre, dass die Fiskalpolitik des Bundes eindeutig durch ein prozyklisches Verhalten gekennzeichnet war. «In Rezessionsjahren findet eine diskretionäre Kontraktion statt, während in Boom-Phasen meist eine massive diskretionäre Expansion vorgenommen wird.» (Jordan 1994, 197)
- Die *OECD* (2002, 56) gelangte für die 90er Jahre zu einem für die Schweiz unter konjunkturpolitischem Gesichtspunkt ungünstigen Ergebnis: «The effort to control expenditure since 1993 had a pro-cyclical impact on activity, which probably delayed the recovery.»
- *Andres Frick und Daniel Lampart* (2004) untersuchten die Periode von 1988 bis 2004. Sie verwendeten das Konzept des «Fiskalimpulses» der Konjunkturforschungsstelle KOF.<sup>8</sup> Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 zusammengefasst: Der Bund verhielt sich fast ebenso häufig pro- wie antizyklisch und schnitt diesbezüglich nur leicht besser ab als die Kantone und Gemeinden. In den 18 Jahren der Untersuchung ging der Fiskalimpuls des Bundes sieben Mal in die stabilisierende (antizyklische) und fünf Mal in die destabilisierende (prozyklische) Richtung. Gemäss Lampart (2005) erwies sich «die Schweiz im internationalen Vergleich als Land mit einer ausgeprägt prozyklischen Finanzpolitik».
- Die beabsichtigte konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik kann von den tatsächlich eingetretenen Fiskalimpulsen abweichen, weil Verwaltung, Regierung und Parlament zum Zeitpunkt der Budgetierung noch nicht sicher wissen, in welchem konjunkturellen Zustand sich die Volkswirtschaft im folgenden Jahr befinden wird, und sich auf Prognosen von Konjunkturentwicklung und Steuereinnahmen abstützen müssen. *Daniel Lampart* (2005) analysierte, inwieweit die Ex-ante-Betrachtung zu gleichen Ergebnissen wie die in Tabelle 4 wiedergegebene Ex-post-Betrachtung führte. Für die meisten untersuchten Länder war

---

<sup>8</sup> Der konjunkturelle Fiskalimpuls ist die Veränderung des zyklisch bereinigten Primärsaldos im Verhältnis zum Produktionspotenzial. Unter dem Produktionspotenzial wird das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau verstanden, das eine Volkswirtschaft längerfristig unter Berücksichtigung der verfügbaren Produktionsfaktoren realisieren könnte, ohne dass Inflation auftritt.

die Finanzpolitik ex-ante weniger prozyklisch als ex-post. Für die Schweiz zeigten sich demgegenüber kaum Unterschiede.<sup>9</sup>

- Das Research Team von *Credit Suisse* (2007) untersuchte mit einem ähnlichen Ansatz wie Frick und Lampart die Periode 1990 bis 2006. «Für die Schweiz zeigt die Analyse der Credit Suisse einen restriktiven Fiskalimpuls und eine in der Grundtendenz seit Anfang der 90er Jahre antizyklische Finanzpolitik. Somit überwog die fiskalpolitische Bodenständigkeit die Neigung, konjunkturelle Strohfeuer zu entfachen.» (S. 2 f.)

Fazit: Die Finanzpolitik des Bundes und noch etwas stärker jene der Kantone und Gemeinden haben sich seit 1960 fast ebenso häufig pro- wie antizyklisch ausgewirkt.

Tabelle 4: Fiskalimpulse von Bund, Kantonen und Gemeinden, 1988-2003

Jahre	BIP*	Konjunkturlage	Bund	Kantone	Gemeinden	Staat insgesamt
1986	2.9	Hochkonjunktur	<i>Kontraktiv</i>	<u>Expansiv</u>	?	?
1987	2.0	Hochkonjunktur	<i>Kontraktiv</i>	<i>Kontraktiv</i>	<i>Kontraktiv</i>	<i>Kontraktiv</i>
1988	2.9	Hochkonjunktur	<u>Expansiv</u>	<u>Expansiv</u>	<u>Expansiv</u>	<u>Expansiv</u>
1989	3.9	Hochkonjunktur	Neutral	<u>Expansiv</u>	<u>Expansiv</u>	?
1990	2.3	Hochkonjunktur	<u>Expansiv</u>	<u>Expansiv</u>	<u>Expansiv</u>	<u>Expansiv</u>
1991	0.0	Abschwung	<i>Expansiv</i>	<i>Expansiv</i>	<i>Expansiv</i>	<i>Expansiv</i>
1992	-0.1	Stagnation	Neutral	<i>Expansiv</i>	<i>Expansiv</i>	?
1993	-0.5	Stagnation	Neutral	<u>Kontraktiv</u>	<u>Kontraktiv</u>	<u>Kontraktiv</u>
1994	1.1	Stagnation	Neutral	<u>Kontraktiv</u>	?	<u>Kontraktiv</u>
1995	0.4	Stagnation	<u>Kontraktiv</u>	<u>Kontraktiv</u>	<u>Kontraktiv</u>	<u>Kontraktiv</u>
1996	0.5	Stagnation	<i>Expansiv</i>	Neutral	<u>Kontraktiv</u>	Neutral
1997	1.9	Aufschwung	<i>Kontraktiv</i>	<i>Kontraktiv</i>	<i>Kontraktiv</i>	<i>Kontraktiv</i>
1998	2.8	Hochkonjunktur	<u>Expansiv</u>	<i>Kontraktiv</i>	?	Neutral
1999	1.3	Hochkonjunktur	<i>Kontraktiv</i>	<i>Kontraktiv</i>	<i>Kontraktiv</i>	<i>Kontraktiv</i>
2000	3.6	Hochkonjunktur	?	Neutral	Neutral	<i>Kontraktiv</i>
2001	1.0	Abschwung	<i>Expansiv</i>	<i>Expansiv</i>	Neutral	<i>Expansiv</i>
2002	0.3	Abschwung	Neutral	<i>Expansiv</i>	Neutral	<i>Expansiv</i>
2003	-0.2	Stagnation	<u>Kontraktiv</u>	?	Neutral	?

\* Zunahme des realen BIP gegenüber dem Vorjahr (Volkswirtschaft und Stat. Jahrbuch der Schweiz)

*kursiv* = antizyklisch, d.h. expansiv in Abschwung und Stagnation, kontraktiv in Aufschwung und Boom  
unterstrichen = prozyklisch

? = keine eindeutige Aussage, da die beiden Fiskalimpulse widersprüchlich sind.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aufgrund der Grafiken 1 bis 6 in Frick und Lampart (2004).

<sup>9</sup> Martin und Soguel (2004) analysierten die Budgets 2003 der Kantone. Sie stellten fest, dass nur vier Kantone antizyklisch wirkten, zwölf Kantone jedoch prozyklisch. Die restlichen zehn Kantone waren neutral.

## 6. Stabilisierung des Bundeshaushalts

### 6.1 Verschuldung: positiv oder negativ?

In der gesamten Debatte der letzten Jahrzehnte im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung ist ein Aspekt kaum diskutiert worden: Staats-, insbesondere Bundesobligationen als Medium für praktisch risikolose Anlagen, so genannt «mündelsichere» Papiere. Defizit und Staatsverschuldung haben fast durchs Band weg einen negativen Beigeschmack. Die Frage sei erlaubt, was wohl passiert wäre, wenn sich der Bund in der Vergangenheit nicht verschuldet hätte, oder was passieren würde, wenn er in Zukunft seine Schulden drastisch reduzieren würde. Vermutlich würde das Schlagwort von der «Anlagenot» auftauchen. Auch wenn die Anlagevorschriften des Bundes gelockert worden sind, benötigen vor allem Pensionskassen und Versicherungsgesellschaften in ihren Portefeuilles sichere Staatsanleihen.

Wenn Defizite des Bundes tatsächlich so negativ einzuschätzen wären, wie dies in der Schweiz die finanzpolitische Diskussion vermuten lässt, würde der Bund nicht zu den sichersten Schuldner der Welt gelten und sich auch nicht zu sehr tiefen Zinssätzen verschulden können. Das Vertrauen in seine Zahlungsfähigkeit ist trotz der starken Zunahme der Verschuldung intakt, was sich in besten Rating-Noten äussert.

Ein weiteres Argument, das zugunsten der Verschuldung spricht, ist vor allem für kleine Gemeinwesen relevant. Grosse Investitionen würden ohne Möglichkeit der Kreditfinanzierung eine vorübergehende, unter Umständen drastische, Erhöhung der Steuersätze bedingen. Die Verschuldung erlaubt die Glättung der Steuerbelastung über die Zeit hinweg. Die Finanzierung von direkt oder indirekt rentablen Investitionen<sup>10</sup> auf dem Kreditwege ist daher weitgehend unbestritten. Es besteht eine Analogie zu privaten Unternehmungen; diese können Investitionen ebenfalls durch Aufnahme von Fremdkapital finanzieren. Nur steckt im privatwirtschaftlichen «Fremdkapital» nicht wie in den Begriffen «Verschuldung» und «Staatsschuld» das negativ besetzte Wort «Schuld».

Für grosse Gemeinwesen wie den Bund ist diese Überlegung weniger stichhaltig. Sein Investitionsvolumen schwankt nicht von Jahr zu Jahr, so dass es für ihn nicht darum geht, Steuerbelastungsschwankungen zu glätten. Eine Ausnahme stellen Grossprojekte dar. Aus diesem Grund wurde für den Ausbau der Schienenverkehrsinfrastruktur (NEAT, Bahn 2000 usw.) eine Fondslösung mit Verschuldungsmöglichkeit gewählt (FinöV von 1998). «Der Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in

---

<sup>10</sup> «Direkt rentabel» sind Investitionen, die während der Nutzungszeit unmittelbar höhere Erträge zur Folge haben. Als «indirekt rentabel» werden öffentliche Investitionen bezeichnet, die die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung erhöhen und zu höheren Steuereinnahmen führen.

Berggebieten und Randregionen» schliesst die Verschuldung demgegenüber explizit aus (Infrastrukturfondsgesetz vom 6.10.2006, Art. 9).

Für den Bund stellt sich die Frage, ob realwirtschaftlich überhaupt ein wesentlicher Unterschied zwischen der Verschuldungs- und der unmittelbaren Steuerfinanzierung besteht. Im Gegensatz zu Gemeinden und Kantonen, die sich grösstenteils gegenüber Gläubigern, die nicht der eigenen Gebietskörperschaft angehören, verschulden, dürfte es sich beim Bund eher um interne Schulden handeln.<sup>11</sup> In der Finanzwissenschaft ist umstritten, ob es einem Gemeinwesen im Falle einer internen Schuld überhaupt möglich ist, die reale Finanzierungslast vom Zeitpunkt der Investition in die Zukunft oder auf künftige Generationen zu verlagern.<sup>12</sup> Ob dies gelingt, hängt davon ab, 1. ob die Steuerzahler zum Investitionszeitpunkt in Erwartung künftiger Steuererhöhungen (zur Finanzierung von Zins und Rückzahlung) ihr Konsumverhalten ändern, 2. ob sich die Gesellschaft der Gegenwart durch den Besitz von Staatsanleihen reicher fühlt und daher mehr konsumiert (weniger investiert), 3. ob die Staatsanleihen an spätere Generationen verkauft oder vererbt werden, usw.

Diese Bemerkungen wollen nicht suggerieren, die «Schuldenwirtschaft» des Bundes sei zu tolerieren. Die Diskussion pro und contra Staatsverschuldung sollte jedoch nicht allein unter Konjunktur-, sondern auch unter Allokations-, Wachstums- und Verteilungsgesichtspunkten erfolgen.

## 6.2 Finanzleitbild

Die Schwierigkeiten, in die der Bundeshaushalt in den 90er Jahren geraten ist – gemeint ist die «Explosion» der Verschuldung von 11,8 Prozent (1990) auf 27,0 Prozent (1998) des Bruttoinlandprodukts (vgl. Tab. 2) –, hat den Bundesrat 1999 veranlasst, ein «Finanzleitbild» zu erarbeiten. Dieses sollte durch «Zusammenführen anerkannter Grundsätze Leitplanken für die Finanzpolitik der Schweiz» festlegen (Bundesrat 1999, 2). Von den darin angekündigten fünf «finanzpolitischen Weichenstellungen» sind mittlerweile drei realisiert (zum Teil allerdings nur partiell) oder grundsätzlich akzeptiert (Schuldenbremse 2001, Neue Finanzordnung 2004, NFA 2004). Noch offen ist die langfristige Konsolidierung des Sozialversicherungssystems. Auf später verschoben und zur Option degradiert ist der EU-Beitritt.

Das Finanzleitbild 1999 formulierte zwei Oberziele, die auch heute noch Gültigkeit haben:

---

<sup>11</sup> Statistiken über die Struktur der Gläubiger von Bundesanleihen existieren nicht, weil es sich um Inhaberpapiere handelt.

<sup>12</sup> Man spricht vom «Ricardianischen Äquivalenztheorem» (vgl. z.B. Ferguson 1964, Heri 1987, Bundesrat 2006, 67 f.).

- Stabilität und Wachstum zur Förderung von Beschäftigung, Wohlfahrt und gesellschaftlichem Zusammenhalt: «Die Steuer-, Fiskal- und Staatsquote sollen zu den tiefsten in der OECD gehören» (S. 9).
- Erhaltung gesunder Finanzen: Das Bundesbudget ist über einen Konjunkturzyklus auszugleichen, und das strukturelle Defizit muss beseitigt werden (S. 11).

Eine Schwierigkeit besteht darin, dass optimale Staats-, Fiskal- und Schuldenquoten nicht objektiv festgelegt werden können. Auch die Wissenschaft ist sich diesbezüglich nicht einig. Über die in der EU zwar immer noch umstrittenen, im Grundsatz aber doch akzeptierten Maastricht-Kriterien wurde politisch entschieden. Sie bestehen in der Begrenzung der Staatsschuld auf 60 Prozent und des Defizits auf 3 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Die Praxis hat gezeigt, dass dieses Druckmittel zwar nützlich ist, die vorgesehenen Sanktionen beim Überschreiten der Grenzwerte im «Ernstfall» und bei grossen Mitgliedsländern wie Deutschland und Frankreich dann aber doch nicht ergriffen werden. Es bleibt offen, ob in Zukunft das «notwendige Gleichgewicht zwischen kurzfristiger Flexibilität und langfristiger Strenge» hergestellt werden kann (Bernhard 2004, 23).

Theoretische Überlegungen zu den Obergrenzen von Defizit und Staatsschuld stellte die Kommission für Konjunkturfragen in ihrem Jahresbericht 2002 an. Gemäss dem so genannten *Domar-Modell*<sup>13</sup> kann «bei einer nachhaltigen Politik ... die Staatsschuld langfristig zwar steigen, aber nicht stärker als das Sozialprodukt» (KfK 2002, S. 70). «Zwischen 1980 und 2000 lag die durchschnittliche reale Wachstumsrate in der Schweiz bei 1,44 Prozent, während der reale Zinssatz der eidgenössischen Obligationen 2,05 Prozent betrug. Unter solchen Bedingungen macht es langfristig wenig Sinn, eine Staatsschuld aufzubauen, da dadurch der Handlungsspielraum des Staates schrumpft.» (KfK 2002, S. 71)

Zur Verbesserung der Transparenz gehört auch der Übergang des Bundes zum *Neuen Rechnungsmodell*. Es ist bei der Aufstellung des Voranschlags 2007 und des Finanzplans 2008-10 erstmals zum Einsatz gekommen. Für die optimale Ressourcenallokation wird analog zur Rechnungslegung privater Unternehmen mit Erfolgsrechnung, Bilanz sowie Finanzierungs- und Mittelflussrechnung gearbeitet. Die finanzpolitische Steuerung des Bundeshaushalts gemäss Schuldenbremse erfolgt jedoch weiterhin anhand der «alten» Finanzrechnung, die neu «Finanzierungsrechnung» heisst.

---

<sup>13</sup> Das Modell von Domar (1944) besagt, dass das Verhältnis zwischen öffentlicher Schuld und Sozialprodukt sehr langfristig dem Verhältnis zwischen Defizitquote und Wachstumsrate des nominellen Sozialprodukts entspricht. Je höher das Wirtschaftswachstum bzw. je tiefer der Zinssatz sind, desto grösser ist der Verschuldungsspielraum.

### 6.3 Generationenbilanz und Finanzierungslücke

Die Sozialversicherungen sind neben dem Gesundheitswesen der wichtigste Bereich, der durch die Alterung der Schweizer Bevölkerung betroffen sein wird. Sie müssen daher in die finanzpolitische Gesamtsicht einbezogen werden. Ansätze hierfür liefern die Generationenbilanz (KfK 2004, 48 ff. und Jeanrenaud 2004) und die Finanzierungslücke (Bundesrat 2006, 39 f.).

Mit der *Generationenbilanz* werden die in Zukunft zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen sowie die daraus resultierenden Defizite und Staatsschulden auf die verschiedenen Generationen (Jahrgänge, getrennt nach Frauen und Männern) aufgeteilt und auf das Basisjahr abgezinst. Eine Untersuchung für die Schweiz zeigt, dass die Finanzpolitik der öffentlichen Haushalte eine Nachhaltigkeitslücke hinterlässt. «Berücksichtigt man sämtliche erworbenen Ansprüche der heute und in Zukunft lebenden Generationen, entspricht der diskontierte Wert aller nicht gedeckten Verpflichtungen einer impliziten Verschuldung in der Höhe von 24,5 % des BIP ... Die tatsächliche Verschuldung beträgt 63,5 % des BIP und ist damit höher als in den Rechnungen der öffentlichen Haushalte ausgewiesen.» (KfK 2004, 51) Diese Zahlen gelten für das Basisjahr 2001. Bezogen auf 2004 liegt sie mit 75 Prozent nochmals höher (Bundesrat 2006, 39).

Bei der Generationenbilanz bedeutet Nachhaltigkeit, dass die lebende Generation den künftigen keine ungedeckten Lasten hinterlässt. Das vom IWF empfohlene Konzept der *Finanzierungslücke* besagt, dass die Finanzpolitik eines Landes dann nachhaltig ist, wenn am Ende der Betrachtungsperiode die Verschuldung einen bestimmten Wert nicht überschreitet. Eine Studie von Borgmann und Raffelhüschen (2004) ergab für die Schweiz, «dass die Alterung der Bevölkerung das Wachstumspotenzial des BIP nach 2020 um die Hälfte (von 1,5 % auf 0,75 %) reduzieren dürfte.» (Bundesrat 2006, 39)

### 6.4 Runder Tisch

Fiskalische Beschränkungen zur Konsolidierung des Staatshaushalts stossen vor allem bei Gruppierungen, welche an steigenden Staatsausgaben interessiert sind, auf Widerstand. Sie kämpfen in der Regel vehement für ihre Anliegen: mehr und bessere Infrastruktur, flächendeckende Angebote von öffentlichen Leistungen (*Service public*), mehr Umverteilung usw. Die Interessen der Steuerzahler demgegenüber haben grössere Mühe, sich politisch durchzusetzen. Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen muss gravierend und für jedermann erkennbar sein, damit ein Konsens zu Sparprogrammen zustande kommt. Vor dem Hintergrund der Ent-

wicklung der Bundesverschuldung der 90er Jahre gelang es, sich am «Runden Tisch» (Gespräche in den Jahren 1998 ff.) auf das «Haushaltsziel 2001» zu einigen: Senkung des Bundesdefizits für 1999 auf 5 Milliarden Franken, für 2000 auf 2,5 Milliarden und ab 2001 auf höchstens 2 Prozent der Einnahmen. 1998 stimmte der Souverän in der Volksabstimmung diesem Konzept zu.

### 6.5 Schuldenbremse

Korporatistische Verfahren wie «Runde Tische» führen nur in Notsituationen zum Erfolg und können institutionelle Regelungen nicht ersetzen (Kirchgässner 2004b, 117 f.; Schaltegger und Frey 2004). Nachdem institutionalisierte Ausgabenbremsen in Form eines qualifizierten Mehrs für neue Ausgaben 1953, 1956 und 1974 in Volksabstimmungen abgelehnt wurden und auch die 1995 angenommene Ausgabenbremse nicht zum gewünschten Erfolg führte (Bundesrat 2000, Abschn.1.3), war die Zeit reif für die Schuldenbremse. Wie so oft konnte der Bund auch hier auf Erfahrungen der Kantone zurückgreifen. Als Pioniere gelten St. Gallen, Freiburg, Solothurn und Appenzell Ausserrhoden (vgl. Bundesrat 2000, Abschn. 1.5.2, Kirchgässner 2004b, 111 ff.). Diese Kantone kennen Schuldenbremsen seit 1994 oder 1995. In den letzten Jahren haben weitere Kantone ähnliche Instrumente zur Begrenzung der Defizite oder der Schulden eingeführt. Andere sind daran, sie einzuführen.

Bereits ein einfacher Vergleich der Ausgaben, Einnahmen, Defizite und Schulden zeigt, dass institutionelle Budgetbegrenzungen tiefere kantonale Pro-Kopf-Werte bewirken (vgl. Tab. 5). Wird mittels multipler Regressionen den Unterschieden zwischen den Kantonen Rechnung getragen, so zeigt sich, dass Ausgaben-, Defizit- oder Schuldenbremsen einen dämpfenden Effekt auf die Defizite und Schulden haben. Referendumsrechte wirken sich zusätzlich limitierend auf die Einnahmen aus (Schaltegger 2002, 406; zu gleichen Ergebnissen gelangte auch Kirchgässner 2004b, 116). Eine empirische Untersuchung von Yerly (2006) zeigte, dass die kantonalen Modelle eindeutig zu einer tragbaren Finanzlage beitragen, jedoch prozyklische Tendenzen aufweisen.

Im Jahre 2001 hat der Bund mit Zustimmung von fast 85 Prozent der Stimmbürger sowie aller Kantone die Schuldenbremse verfassungsmässig verankert und damit auch das «Haushaltsziel 2001» abgelöst.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Bereits früher gab es auf Bundesebene Vorschläge für Regelbindungen, die allerdings nicht institutionell verankert wurden. Vgl. Bundesamt für Konjunkturfragen 1980 und 1986 (Vollbeschäftigungsbudget). Grundidee: «Die Budgetpolitik sollte mindestens so gestaltet werden, dass die im Steuersystem eingebauten automatischen Stabilisatoren nicht [durch diskretionäre Massnahmen] überdeckt werden» (BfK 1980, 6).

Tabelle 5: Vergleich der Mittelwerte für Ausgaben, Einnahmen, Defizite und Schulden pro Kopf und Jahr zwischen Kantonen mit und ohne Budgetregel, 1980-1998 (CHF, deflationiert auf 1980)

	ohne Budgetregel	mit Budgetregel
Ausgaben	4291	3724
Einnahmen	4187	3719
Defizite	104	5
Schulden	3901	2667

Quelle: Schaltegger 2002, 396.

Der Mechanismus der Schuldenbremse lässt sich mit drei Elementen charakterisieren (vgl. Bundesrat 2000, Kirchgässner 2004b, Colombier 2004, Bodmer 2006):

- *Grundregel:* Die Ausgaben des Bundes müssen sich an den Einnahmen (über den Konjunkturzyklus geglättet) ausrichten.<sup>15</sup> Dabei werden ausserordentliche Einnahmen nicht berücksichtigt; sie sollen zur Schuldentilgung verwendet werden. Das Parlament kann mit qualifiziertem Mehr (in beiden Räten Mehrheit der Mitglieder, nicht bloss der Stimmenenden) den Ausgabenplafond erhöhen, insbesondere um aussergewöhnliche Situationen wie Naturkatastrophen, schwere Rezessionen oder andere besondere Ereignisse berücksichtigen zu können (Finanzhaushaltsgesetz FHG Art. 15).
- *Steuerungsregel:* Die konjunkturelle Situation wird dadurch berücksichtigt, dass in Rezessionsphasen die zulässigen Ausgaben höher als die Einnahmen sein dürfen, und umgekehrt in Boomphasen die Ausgaben unter den Einnahmen liegen müssen. Ein Konjunkturfaktor bestimmt die Differenz; er entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen BIP gemäss geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen BIP im Budgetjahr (FHG Art. 13).
- *Sanktionsregel:* Die Differenz zwischen den zulässigen Gesamtausgaben (unter Einbezug von Nachtragskrediten) und den tatsächlichen Ausgaben wird einem Ausgleichskonto gutgeschrieben oder belastet. Fehlbeträge des Ausgleichskontos müssen im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der festgelegten Ausgabenhöchstbeträge ausgeglichen werden. Übersteigt das Defizit sechs Prozent der im vorangegangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, so muss die Überschreitung innerhalb der drei folgenden Jahre beseitigt werden (FHG Art. 17).

Mit dieser Ausgestaltung der Schuldenbremse sollen zwei Anliegen erreicht werden:

<sup>15</sup> Dafür spricht die internationale Erfahrung, wonach erfolgreiche Budgetsanierungen meist über die Ausgaben-, nicht über die Einnahmenseite zustande kommen (vgl. z.B. Alesina & Perotti 1995, Schaltegger & Weder 2007).

- längerfristig die *nachhaltige Stabilisierung des Bundeshaushalts*: Konsolidierung durch Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus<sup>16</sup> durch Beseitigung von strukturellen Defiziten.
- kürzerfristig die *Glättung der konjunkturellen Schwankungen* im Sinne der antizyklischen Finanzpolitik: Defizite in der Rezession, Überschüsse in der Hochkonjunktur; das heisst Zulassung von konjunkturellen Defiziten mit anschliessender Korrektur.

### 6.6 Entlastungsprogramme

Die Einführung der Schuldenbremse war für 2003 vorgesehen. Entgegen den ursprünglichen Erwartungen hätte die regelkonforme Anwendung zu diesem Zeitpunkt die damalige Rezession verstärkt (Himmel und Geier 2004). Mit dem *Entlastungsprogramm 2003* erhöhte das Parlament zunächst den Höchstbetrag der zulässigen Ausgaben, sah aber für die Folgejahre Einsparungen von knapp 3,3 Milliarden Franken vor. Das *Entlastungsprogramm 2004* enthielt Ausgabenreduktionen von weiteren 2 Milliarden. Noch unterstützt durch die konjunkturell günstige Entwicklung erfolgte die Sanierung rascher, als der Abbaupfad vorsah. Für 2006 war ein strukturelles Defizit in der Höhe von einer Milliarde Franken vorgesehen. Für 2007 wurde immer schon ein struktureller Ausgleich zwingend gefordert. Die Einführungsprobleme zeigen, dass die Handhabung der Schuldenbremse nicht einfach ist. Die grössten Schwierigkeiten gehen von Schätzfehlern beim Wirtschaftswachstum und bei den Staatseinnahmen aus (vgl. Bodmer 2006).

Simulationsrechnungen von BAK Basel Economics (2004) zeigten, dass die befürchteten negativen Auswirkungen der Entlastungsprogramme auf die Wirtschaftsentwicklung sehr gering ausfallen und sich bis 2010 in einem BIP-Rückgang in der Grössenordnung von 0,1 bis 0,5 Prozent und in einer Verringerung der BIP-Zuwachsraten von 0,1 Prozent bewegen dürften.

Trotz den Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 zeichnen sich für die Zukunft Mehrbelastungen des Bundeshaushalts ab, welche erneut zu schmerzhaften Sparprogrammen führen könnten (Saurer 2004). Das Finanzdepartement und der Bundesrat sehen daher systematische *Subventions- und Aufgabenüberprüfungen* vor. Es geht dabei nicht so sehr um die Effizienzfrage «Tut der Bund die Dinge richtig?», sondern um die Effektivitätsfrage «Tut er die richtigen Dinge?».

---

<sup>16</sup> Diese Vorgabe ist strenger als die Maastricht-Regel, wonach die Defizite 3 Prozent des BIP nicht übersteigen dürfen.

Angesichts des politischen Widerstands, den die buchstabengetreue Anwendung der Schuldenbremse im Zeitablauf voraussichtlich immer wieder erfahren dürfte, wäre wichtig zu wissen, welche Auswirkungen von ihr auf das Wirtschaftswachstum ausgehen. Wachstumsrelevante Infrastrukturinvestitionen fallen dem Sparstift leichter zum Opfer als gesetzlich gebundene laufende Ausgaben oder solche für die personelle, sektorale und regionale Einkommensumverteilung. Es geht dabei um die in der Wachstumstheorie bereits vor Jahrzehnten diskutierte Frage nach dem Gleichgewicht zwischen nachfrageseitigen Einkommenseffekten von öffentlichen Investitionen und den angebotsseitigen Kapazitäts- oder Wachstumseffekten.

### *6.7 Finanzreferendum*

Es bleibt abzuwarten, ob die Schuldenbremse in Zukunft nicht nur in problemlosen Perioden, sondern auch bei grösseren konjunkturellen Abweichungen vom Trend in die eine oder andere Richtung angewandt werden kann. Schwierig dürfte insbesondere sein, in Schönwetterperioden Überschüsse anzulegen. Politiker sind häufig ausgesprochen innovativ, wenn es darum geht, als unangenehm empfundene Beschränkungen zu lockern. Es spricht daher vieles dafür, zusätzlich zur Schuldenbremse das Finanzreferendum auch auf der Bundesebene einzuführen.<sup>17</sup> Eine solche Doppelstrategie dürfte auch aufgrund der Erfahrungen der Kantone zweckmässig sein (vgl. auch Feld 2004, KfK 2004, Kap. 4.3).

Gegen das Finanzreferendum werden vor allem zwei Argumente vorgebracht: 1. Der Bundeshaushalt sei ausgeprägt ein Transferhaushalt mit einem hohen Anteil an gesetzlich gebundenen Ausgaben. 2. Es bestehe die Gefahr, dass «ein Leistungsgesetz in einer Volksabstimmung zwar angenommen, der zugehörige Finanzierungsbeschluss aber abgelehnt würde» (Übersteuerung, vgl. KfK 2004, 56). Lars P. Feld (2004, 44) kam aufgrund der kantonalen Erfahrungen zum Ergebnis, dass vom Finanzreferendum keine derartige Blockade zu erwarten sei.

## **7. Nachhaltige Finanzpolitik als Herausforderung**

Die Schweiz wird in den nächsten Jahren drei grosse Aufgaben zu bewältigen haben:

- das Mithalten im globalen Standortwettbewerb, besonders angesichts des dynamischen Wachstums von Volkswirtschaften wie China und Indien: Effizienz und Innovation werden immer wichtiger, was eine hohe Flexibilität von Wirtschaft und Staat bedingt.

---

<sup>17</sup> Ein entsprechender Vorstoss war in der zuständigen Kommission des Nationalrats umstritten. Die Vorlage ging Ende Februar 2007 in die Vernehmlassung.

- die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen: Dies erfordert die «Gleichstellung» der natürlichen Ressourcen mit den klassischen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital (vgl. z.B. Frey 2007).
- den demografischen Wandel: Die Alterung der Bevölkerung wird grosse Anforderungen an die Sozialversicherungswerke stellen und zur Erhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts möglicherweise einen neuen Generationenvertrag nötig machen.

Die drei genannten Herausforderungen entsprechen den drei «Säulen» der nachhaltigen Entwicklung: der ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit. Die Finanzpolitik hat zu allen einen Beitrag zu leisten. Mit dieser Frage beschäftigte sich die Kommission für Konjunkturfragen bereits in ihren Jahresberichten 2002 (Abschnitt 3.3) und 2004 (Abschnitte 3 und 4). Und das Finanzdepartement hat angekündigt, dass der Bund in der zweiten Hälfte 2007 einen «ersten Nachhaltigkeitsbericht als Darstellung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen» erarbeiten und diesen regelmässig aufdatieren werde. Der Nachhaltigkeitsbericht soll eine Gesamtschau über die Entwicklung der öffentlichen Finanzen für einen Zeithorizont von 50 Jahren liefern und alle drei Staatsebenen sowie die Sozialversicherungen umfassen. Ausgehend von einer geeigneten Definition der Nachhaltigkeit soll ermittelt werden, wie gross der Korrekturbedarf bei den Staatsfinanzen ist und welche Politikoptionen für alternative Entwicklungsszenarien bestehen (Mitteilung des EFD vom 21.2.2007).

In der Wirtschaftswissenschaft erfolgte in den letzten Jahrzehnten ein Wandel von der nachfrageorientierten (keynesianischen) Finanzpolitik zu einer langfristig ausgerichteten, stärker angebots- und wachstumsbezogenen Finanzpolitik. Mit der Schuldenbremse hat der Bund ein Instrument eingeführt, das die Verknüpfung von ökonomischen Nachhaltigkeitsanliegen (Budgetausgleich zur Sicherung des Handelsspielraums auf lange Sicht) mit der antizyklischen Finanzpolitik (Glättung der Konjunkturschwankungen) zum Ziel hat. Ob dieses Instrument in der Zukunft grössere Turbulenzen überstehen kann oder ob die politisch-bürokratischen Kräfte die Entwicklung immer wieder auf den alten Kurs der prozyklischen Finanzpolitik und schleichenden Staatsverschuldung zurückführen werden, ist eine noch offene Frage.

## Literatur

- Atukeren, E., Schlag, C.-H. und Voccia, P. (2001), Eine Analyse der Auswirkungen des Investitionsprogramms 1997 des Bundes anhand des KOF/ETH-Makromodells, 2. aktualisierte Fassung. KOF/ETH. <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00473/index.html?lang=de>
- Alesina, A. und Perotti, R. (1995), Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries. *Economic Policy* Vol. 21, 205-248.
- Ammann, Y. (2002), Quelques réflexions à propos des règles de politique budgétaire. Seco WP Discussion Paper No 13. <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00011/00033/01763/index.html?lang=fr>
- BAK Basel Economics (2004), Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Entlastungsprogramms 04. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00893/index.html?lang=de>
- Bernhard, E. (2004), Haushaltspolitische Regeln der EU: Vorgaben und Realität. *Die Volkswirtschaft*, Bern, Nr. 2, 20-23.
- Bodmer, F. (2006), The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bern, Vol. 142, 307-330.
- Borgmann, C. und Raffelhüschen, B. (2004), Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationen-Bilanzen 1995-2001. Bern: SECO. Strukturberichterstattung Nr. 25. <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00018/01718/index.html?lang=de>
- Borner, S. u.a. (1978), Schweizerische Stabilisierungs- und Finanzpolitik. Diessenhofen: Rüeegg.
- Bundesamt für Konjunkturfragen BfK (1980), Das Vollbeschäftigungsbudget-Konzept als Hilfsmittel einer konjunkturgerechten Finanzpolitik. Studie Nr. 5.
- Bundesamt für Konjunkturfragen BfK (1986), Zur Messung finanzpolitischer Impulse und struktureller Haushaltsdefizite. Studie Nr. 10.
- Bundesrat (1999), Finanzleitbild. Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundesrates. 4.10.1999 <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00816/index.html?lang=de>
- Bundesrat (2000), Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/4653.pdf>
- Bundesrat (2001), Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse vom 10.1.2001. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/4653.pdf>
- Bundesrat (2002), Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002.
- Bundesrat (2003), Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt vom 2.7.2003. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/5615.pdf>
- Bundesrat (2004), Botschaft zum Entlastungsprogramm 2004 für den Bundeshaushalt vom 22.12.2004. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/759.pdf>
- Bundesrat (2004), Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 24.11.2004. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/5.pdf>
- Bundesrat (2006), Bericht über die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte vom 23.8.2006. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01051/index.html?lang=de>
- Colombier, C. (2004), Eine Neubewertung der Schuldenbremse. Bern: EDV.
- Credit Suisse (2003), Öffentliche Finanzen in Schieflage – Hintergründe und Lösungsansätze. *Economic Briefing* Nr. 34. – Zusammenfassung von A. Beck in: *Die Volkswirtschaft*, Bern, 2/2004, 11-15.
- Credit Suisse (2007), Konjunktur und Fiskalpolitik. CS Economic Research, Research News 2007.
- Dafflon, B.R. (1973), L'analyse macro-économique de la dette publique. Fribourg: Editions universitaires.
- Domar, E.D. (1944), The 'Burden of the Debt' and the National Income. *American Economic Review* Vol. 34, 798-827.
- Eidg. Finanzdepartement (2001), Die Schuldenbremse. Dokumentation. [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)
- Expertengruppe «Wirtschaftslage» (G. Bombach, H. Kleinewefers und L. Weber) (1977), Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft 1977/78. Bern: EVD und SNB.

- Expertengruppe «Wirtschaftslage» (G. Bombach, H. Kleinewefers und L. Weber) (1978), Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft 1978/79. Bern: EVD und SNB.
- Expertengruppe «Wirtschaftslage» (G. Bombach, L. Weber und H. Würzler) (1979), Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft 1978/79. Bern: EVD und SNB.
- Feld, L.P. (2004), Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung. <http://www.kfk.admin.ch/dpubl.htm>
- Ferguson, J.M. (Ed.) (1964), Public Debt and Future Generations. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Frey, R.L. (2005), Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich. In: R.L. Frey (Hrsg.), Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich: Verlag NZZ, 11-42.
- Frey, R.L. (2007), Grundzüge eines ressourcenoptimalen Steuersystems für die Schweiz. Bern: BAFU. Umwelt-Wissen Nr. 0710. [http://www.bafu.admin.ch/publikationen/index.html?action=show\\_publ&lang=de&id\\_thema=26&series=UW&nr\\_publ=0710](http://www.bafu.admin.ch/publikationen/index.html?action=show_publ&lang=de&id_thema=26&series=UW&nr_publ=0710)
- Frick, A. und Lampart, D. (2004), Indikatoren zum konjunkturpolitischen Impuls der Finanzpolitik. KOF Konjunktur Analysen 7/8.
- Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (2006), Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung. Bericht vom 13. Oktober 2006.
- Heri, E.W. (1987), Spielt es wirklich keine Rolle, wie die Staatsausgaben finanziert werden? Überlegungen zum Ricardianische Äquivalenztheorem. Geld und Währung 3/1987, Zug, 16-25.
- Himmel, M. und Geier, A. (2004), Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Schuldenbremse. Die Volkswirtschaft, Bern, Nr. 2, 5-9.
- Jaeger, F. und Schips, B. (1980), Zur ökonomischen Analyse einer Staatsverschuldung, ergänzt durch eine beispielhafte Untersuchung der Verhältnisse in der Schweiz. Diessenhofen: Rüeegger 1980.
- Jeanrenaud, C. (2004), Viabilité à long terme de la politique budgétaire : utilité des comptes de génération. <http://www.kfk.admin.ch/dpubl.htm>
- Jordan, T.R. (1994), Der Stand der schweizerischen Fiskalpolitik. Eine Analyse anhand neuer Fiskalindikatoren. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bern, Vol. 130, 193-206.
- Kirchgässner, G. (2004a), Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen, 1960-2002. <http://www.kfk.admin.ch/dpubl.htm>
- Kirchgässner, G. (2004b), Die Wirksamkeit von Schuldenbremsen. In: C.A. Schaltegger und S.C. Schaltegger (Hrsg.). Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Festschrift für R.L. Frey. Zürich: vdf, 107-123.
- Kirchgässner, G. (2004c), Zum Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung <http://www.kfk.admin.ch/dpubl.htm>
- Kleinewefers, H. (1976), Inflation und Inflationsbekämpfung in der Schweiz. Frauenfeld: Huber.
- Kommission für Konjunkturfragen KfK (1990), Wege zu einer langfristig orientierten Stabilisierungspolitik. 327. Mitteilung der KfK vom 18.9.1990.
- Kommission für Konjunkturfragen KfK, Jahresbericht 2002.
- Kommission für Konjunkturfragen KfK, Jahresbericht 2004, «Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen».
- Lambelet, J.-C. (1993), L'économie suisse. Un essai d'interprétation et de synthèse. Paris/Genève : Economica.
- Lampart, D. (2005), Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im internationalen Vergleich. Ex-ante- vs. Ex-post-Betrachtung. KOF Arbeitspapiere Nr. 109.
- Lampart, D. (2006), Handlungsspielräume und -restriktionen der Schweizer Konjunkturpolitik in der langen Stagnation der 1990er Jahre. Eine modellbasierte Evaluation. Dissertation Universität Zürich.
- Martin, M.-J. und Soguel, N. (2004), 25 cantons suisses ... 27 politiques budgétaires ou aucune? IDHEAP Working Paper 2/2004. <http://www.idheap.ch/idheap.nsf/go/F0015B65968A224BC1256E3E003B2016?OpenDocument&lng=de>
- Masoni, M. (2004), Ausgabenbremse: Der neue Weg des Kantons Tessin. In: C.A. Schaltegger und S.C. Schaltegger (Hrsg.). Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Festschrift für R.L. Frey. Zürich: vdf, 125-135.
- Nowotny, E. (Hrsg.) (1979), Öffentliche Verschuldung. Stuttgart: Fischer.

OECD (2002), Economic Surveys of Switzerland. Paris: OECD.

Saurer, P. (2004), Entlastungsprogramm des Bundes 2003 – und wie weiter? Die Volkswirtschaft, Bern, Nr. 2, 24-28.

Schaltegger, C.A. (2002), Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen. Schmollers Jahrbuch, Berlin, 122. Jg., 369-413.

Schaltegger, C.A. (2003), Fiskalische Institutionen im Schweizer Föderalismus. Dissertation Universität Basel.

Schaltegger, C.A. und Frey, R.L. (2004), Fiskalische Budgetbeschränkungen zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte. Die Volkswirtschaft, Bern, Nr. 2, 16-19.

Schaltegger, C.A. und Weder, H.-M. (2007), Eigenschaften erfolgreicher Haushaltssanierungen: Ein internationaler Vergleich. Die Volkswirtschaft, Bern, Nr. 3, 48-51.

Stohler, J. (1957), Der Basler Arbeitsrapen. Eine Studie zur Beschäftigungstheorie und Beschäftigungspolitik regionaler Körperschaften. Zürich: Polygraphischer Verlag.

Yerly, L. (2006), Instruments à l'appui de la rigueur budgétaire : un modèle cantonal idéal ? IDHEAP Working Paper 12/2006. <http://www.idheap.ch/idheap.nsf/go/586616ACE1FFCBDCC1257214003B1778?OpenDocument&lng=de>