

avenir
debatte

Finanzpolitik im Hörtetest

Teil 1

Die Schuldenbremse erweitern statt ausbremsen

Fabian Schnell und Marco Salvi

Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Silvio Borner und Prof. Dr. Reto Föllmi, für das externe Lektorat. Sie bedanken sich ebenfalls bei Natanael Rother für die Unterstützung bei den Recherchen. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den beiden Autoren und beim Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Autoren	Fabian Schnell, www.avenir-suisse.ch/55677/fabian-schnell/ Marco Salvi, www.avenir-suisse.ch/9709/marco-salvi/
Internes Lektorat	Verena Parzer-Epp, www.avenir-suisse.ch/735/verena-parzer-epp/ Urs Steiner, www.avenir-suisse.ch/57401/urs-steiner/
Herausgeber	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestaltung	Carmen Sopi, www.avenir-suisse.ch/43739/carmen-sopi/
Abbildungen	Rahel Hediger, www.avenir-suisse.ch/35487/rahel-hediger-2/
Druck	Feldner Druck AG, www.feldnerdruck.ch

© Oktober 2016 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download www.avenir-suisse.ch/60789/finanzpolitik-im-haertetest-teil1/

Vorwort

Ein ausgeglichener Staatshaushalt und eine Politik, die Finanzdisziplin durchsetzt, sind wichtige Bedingungen für die Prosperität unseres Gemeinwesens. Die Schweiz gilt hier als vorbildlich, konnten doch seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 die Bundesschulden kontinuierlich konsolidiert und reduziert werden. Der Bund kopierte damals dieses Instrument von den Kantonen, die es bereits zuvor erfolgreich anwendeten. Sind damit finanzpolitische Herausforderungen dank konsequent gelebter Finanzdisziplin Vergangenheit oder sind Haushaltsfragen angesichts drängenderer Probleme nur scheinbar von der politischen Bildfläche verschwunden?

Die gute Nachricht zuerst: Der Verschuldungsgrad der öffentlichen Haushalte konnte nach Einführung der Schuldenbremse stark gesenkt werden und liegt mittlerweile bei 45% des Bruttoinlandprodukts. Das ist eine auch im internationalen Vergleich tiefe Quote. Allerdings werden beim Verschuldungsgrad die Sozialversicherungen nicht einberechnet, und sie waren in den vergangenen Jahren die Hauptverursacher stark wachsender Staatsausgaben. Erschwerend kommt dazu, dass die Schuldenbremse auf Bundesstufe nur auf den regulären Staatshaushalt ihre disziplinierende Wirkung entfaltet, während die Sozialversicherungen davon ausgenommen bleiben.

Ebenso nachteilig wirkt sich aus, dass die Eidgenössischen Räte in ihrer Paradedisziplin, der Wahrnehmung der Budgethoheit, nur noch im kleineren Teil des Bundesbudgets eine direkte parlamentarische Gestaltungsmöglichkeit haben. Auslöser sind die Zunahme an gesetzlichen Bindungen von Staatsausgaben und Fondslösungen, die sich immer mehr zu Parallelhaushalten entwickeln. Die bewusst der Volksvertretung anvertraute Kompetenz zur Steuergeldverwendung gepaart mit der Möglichkeit, auch auf kurz- und mittelfristig absehbare Entwicklungen zu reagieren, wird damit erschwert – wenn nicht gar verunmöglicht.

Diese fiskalpolitisch beunruhigenden Entwicklungen bleiben auch dem Souverän nicht verborgen. Frau und Herr Schweizer sind – beinahe genetisch bedingt – in Finanzbelangen grossmehrheitlich konservativ. Was sie persönlich im Familienhaushalt vorleben, hat auch für den Staat zu gelten. Es soll nicht mehr als notwendig ausgegeben werden, Einnahmen und Ausgaben sollen sich die Waage halten, und für jeden bezahlten (Steuer-)Franken wird eine entsprechende Gegenleistung erwartet – auch vom Staat. Heute wird diese berechnete Erwartungshaltung der Bevölkerung vom öffentlichen Sektor nur ungenügend erfüllt, wie die fundierte Analyse in dieser Publikation darlegt.

Für Avenir Suisse ist finanzpolitischer Handlungsbedarf angesichts dieser Ausgangslage gegeben. Fiskalpolitische Modernisierungen sind notwendig und das bestehende Instrumentarium zu ergänzen. Gefragt

Eine Politik der Finanzdisziplin ist Bedingung für die Prosperität der Schweiz.

ist eine flächendeckende Durchsetzung der Haushaltsdisziplin ohne Ausnahmeklauseln und Umgehungsmöglichkeiten. Gefragt ist auch ein besseres Preis-/Leistungsverhältnis, damit der Nutzen der mit Steuergeldern finanzierten staatlichen Leistungen spürbarer wird. «Finanzpolitik im Härtetest – Teil 1» liefert erste Antworten dazu. Wie der Titel verrät, ist «Finanzpolitik im Härtetest» als zweiteilige Reihe ausgestaltet. Anfang 2017 folgt eine Publikation mit Eckwerten eines liberalen Schattenbudgets und Prioritäten für eine zurückhaltendere Ausgabenpolitik. Nur mit einem erneuerten Instrumentarium und klarer Schwerpunktsetzung bei der Sprechung von Budgetmitteln – und zwar prioritär auf jene Bereiche, die zur Wertschöpfung beitragen – kann die Schweizer Haushaltspolitik ihre Rolle in der Prosperitätssicherung wieder wirksam wahrnehmen.

Peter Grünenfelder, Direktor von Avenir Suisse

Vorwort	_3
1 _ Wie die Schweizerinnen und Schweizer die Finanzpolitik beurteilen	_7
1.1 _ Was bekomme ich vom Staat zurück? Zu wenig!	7
1.2 _ Wo soll die öffentliche Hand sparen, wo mehr ausgeben?	9
2 _ Wie es um die Bundesfinanzen steht	_14
2.1 _ Die verschiedenen Phasen der fiskalischen Expansion – ein Rückblick	14
2.2 _ Kulturänderung als Hauptverdienst der Schuldenbremse	16
2.3 _ Stress-Test im Anmarsch	17
2.4 _ Eingeschränkter Spielraum mit unangenehmen Folgen	20
3 _ Wie die Bevölkerung über die Schuldenbremse denkt	_25
3.1 _ Die Schweizerinnen und Schweizer befürworten deutlich die Schuldenbremse	25
3.2 _ Die Schuldenbremse für Sozialversicherungen: Ein Generationengraben?	26
4 _ Notwendige Reformen	_30
4.1 _ Ausbau der «diskretionären Fiskalpolitik»	30
4.2 _ Eine Sanktionsregel für die Schuldenbremse: Plädoyer für das «Sanierungsreferendum»	32
4.3 _ Eine Bremse für die Sozialversicherungen	34
4.4 _ Aufklärungsarbeit über Finanzpolitik – im Interesse der Bevölkerung	35
Anhang	36
Abbildungsverzeichnis	38
Literatur	39
 Die Schuldenbremse erweitern statt ausbremsen	 5

1_ Wie die Schweizerinnen und Schweizer die Finanzpolitik beurteilen

Steuern erheben, Infrastruktur finanzieren, umverteilen, subventionieren – die Finanzpolitik ist quasi der Kern des Staatswesens. Umso wichtiger ist es für Politik und Gesellschaft zu wissen, welche finanzpolitischen Ansichten die Bevölkerung vertritt, was ihre Wünsche und was ihre Kritikpunkte sind.

Um diese Ansichten fassbar zu machen, hat Avenir Suisse im August 2016 zusammen mit der Forschungsstelle Sotomo eine repräsentative Umfrage durchgeführt (vgl. Box 1).

Knapp 20 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben sich an der Umfrage beteiligt, die auf den Online-Portalen von «Blick» und «Le Matin» zugänglich war und über Facebook beworben wurde. Sie beantworteten Fragen zur allgemeinen Wirtschaftslage, zur Steuerbelastung, zu den Staatsausgaben, zum Umgang mit Defiziten in der Bundesrechnung und zur Schuldenbremse.

Box 1

Die Staatsausgaben-Umfrage von Avenir Suisse und Sotomo

Die vorliegenden Befragungsergebnisse basieren auf einer Online-Umfrage, die die Forschungsstelle Sotomo zwischen dem 10. und dem 18. August 2016 durchgeführt hat. Die Umfrage wurde auf den Webseiten von «Blick» und «Le Matin» sowie auf Facebook beworben. Insgesamt haben sich 19 932 Personen an der Umfrage beteiligt. Rund 75 % der Antworten konnten für die Auswertung verwendet werden. Ein Stichprobenfehler kann aufgrund des Typus der Umfrage (sog. «Opt-in Umfrage») nicht berechnet werden. Um die Repräsentativität der Umfrage zu gewährleisten, wurden die Ergebnisse im Nachhinein gewichtet. Zu den Gewichtsmerkmalen gehören Alter, Geschlecht, Herkunft, Bildungsniveau und das Verhalten bei vergangenen Wahlen bzw. Abstimmungen. Dieses bekannte und erprobte Verfahren garantiert eine hohe soziodemografische und politische Repräsentativität der Stichprobe.

Die in dieser Publikation dargestellte Interpretation der Umfrageergebnisse basiert auf der Einschätzung von Avenir Suisse und muss folglich nicht notwendigerweise mit derjenigen der Forschungsstelle Sotomo übereinstimmen.

Auf den folgenden Seiten werden die Umfrageergebnisse zusammengefasst und kommentiert. Bei der nachfolgenden Entwicklung von Reformvorschlägen (vgl. Kapitel 4), die auf eine stärkere Haushaltsdisziplin abzielen, bleiben die Autoren jedoch dem marktwirtschaftlich-liberalen Ideal der Prosperität der Schweiz verpflichtet.

1.1_ Was bekomme ich vom Staat zurück? Zu wenig!

Zur Sicherung eines langfristig positiven Verhältnisses zwischen Staat und Bevölkerung ist es entscheidend, dass die Belastung durch den Staat nicht als ungerechtfertigt wahrgenommen wird, und dass die Staatsmittel dort eingesetzt werden, wo sie am meisten benötigt werden. Selbst-

verständlich müssen leistungsfähigere Haushalte einen relativ höheren Anteil an der Last des Staatswesens tragen (man spricht hier von der vertikalen Steuergerechtigkeit), doch sollte es zumindest das Ziel staatlicher Tätigkeit sein, dass die Bevölkerung im Durchschnitt subjektiv für ihre Steuerausgaben eine faire Gegenleistung bekommt.

Gemäss der vorliegenden Umfrage bedeuten Steuern und Abgaben für etwa die Hälfte der Bevölkerung eine grosse oder sogar sehr grosse Belastung des Haushaltsbudgets (vgl. Abbildung 1, oben). Das steht im Widerspruch zur offiziellen Leseart einer sehr moderaten fiskalischen Belastung in der Schweiz.

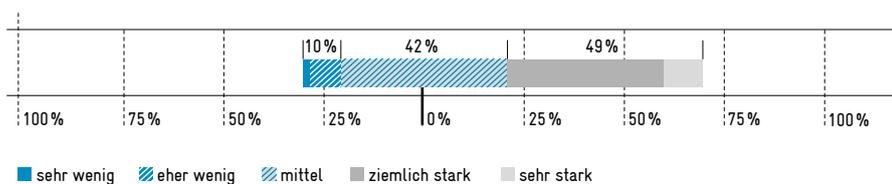
Hinzu kommt, dass eine grosse Mehrheit (rund 70 %) der Befragten die Steuerbelastung im Vergleich zu den empfangenen staatlichen Leistungen als zu hoch empfindet (vgl. Abbildung 1, unten). Nur ein Viertel erachtet die Gegenleistung des Staates als gleichwertig oder sogar positiv im Vergleich mit der eigenen Belastung. Interessant ist dabei insbesondere, dass die Einschätzung tendenziell unabhängig von der persönlichen Einkommenssituation besteht. Das heisst, auch Personen in unteren Einkommensklassen halten ihre eigene Belastung für überproportional hoch.

Konzentriert man sich auf die Kategorie der Befragten mit höheren Haushaltseinkommen, zeigt sich sogar eine etwas günstigere Einschät-

Abbildung 1
Steuern belasten das Haushaltsbudget

Rund die Hälfte der Umfrageteilnehmer erachtet die Belastung durch Steuern und Abgaben als stark oder sogar sehr stark.

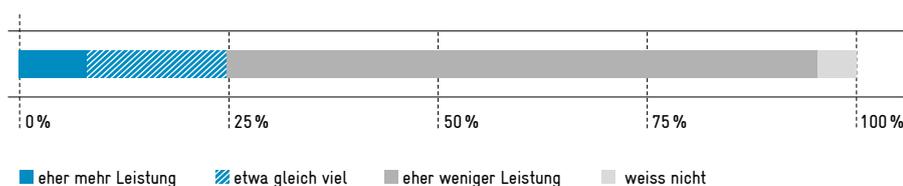
Wie stark belasten die Steuern Ihr persönliches Haushaltsbudget?



Einschätzung der erhaltenen Staatsleistung relativ zur persönlichen Belastung

Nur rund ein Viertel der Befragten schätzt, dass sie im Vergleich zu den Abgaben etwa gleich viel oder sogar mehr vom Staat zurückerhalten.

Im Vergleich zu den Steuern und Abgaben, die Sie bezahlen, wie viel Leistungen erhalten Sie persönlich vom Staat?



Quelle: Sotomo für Avenir Suisse

zung der Bilanz von Lasten und Leistungen als im Mittelstand. Rund 15 % der Befragten mit einem Haushaltseinkommen von über 16 000 Fr. im Monat (was schweizweit von einem Siebtel der Haushalte erzielt wird) beurteilen die eigene Bilanz als positiv. Am geringsten ist der Anteil im Mittelstand (vgl. Abbildung 2). Dies kann wohl auch als Bestätigung der oft dokumentierten Unzufriedenheit im Mittelstand interpretiert werden (Müller-Jentsch & Schellenbauer, 2012).

Die grosse Mehrheit der Befragten betrachtet, unabhängig vom Einkommen, das Preis-/Leistungsverhältnis der staatlichen Leistungen als ungünstig. Mit anderen Worten leidet der Staat – zumindest in der Wahrnehmung – unter einem Effizienzproblem. Der individuelle Nutzen vieler öffentlicher Leistungen ist zwar diffus und damit kaum individuell wahrnehmbar – man denke zum Beispiel an die staatliche Unterstützung der Grundlagenforschung oder an den Sicherheitsgewinn durch die Präsenz der Armee. Das Missverhältnis zwischen wahrgenommener Belastung und empfundenem Nutzen ist jedoch alleine damit nicht zu erklären. Es könnte wohl verbessert werden, indem die Mittel transparenter eingesetzt und der Schwerpunkt der Ausgaben neu justiert würden.

1.2_ Wo soll die öffentliche Hand sparen, wo mehr ausgeben?

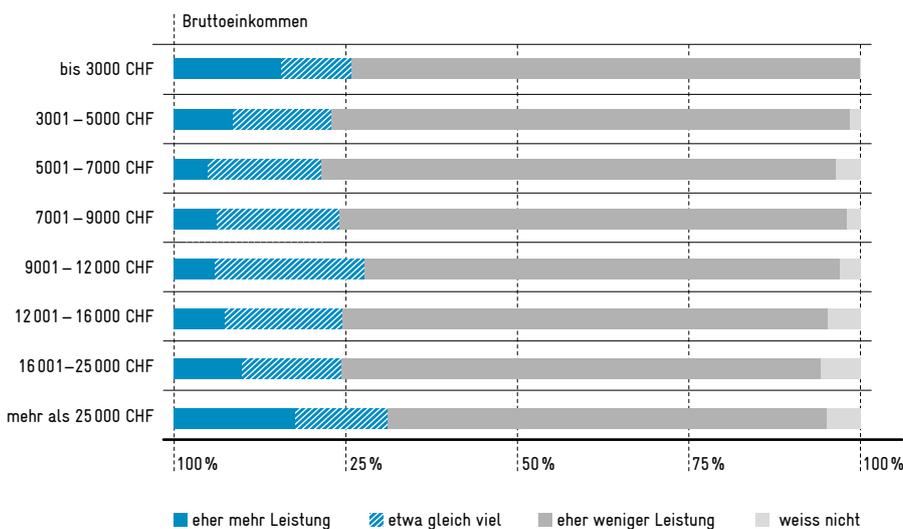
«Spielen Sie Finanzminister!» – Dies war eine der konkreten Aufforderungen im Rahmen der Bewerbung der Umfrage. Die Teilnehmer erhielten dabei die Möglichkeit, ihre Einschätzung der potenziellen Effizienz-

Abbildung 2

Einschätzung der Staatsleistung nach Einkommensklasse

Die Unzufriedenheit mit den erhaltenen Leistungen im Vergleich zur Belastung scheint gemäss Umfrage im Mittelstandsbereich besonders hoch zu sein.

Im Vergleich zu den Steuern und Abgaben, die Sie bezahlen, wie viel Leistungen erhalten Sie persönlich vom Staat?



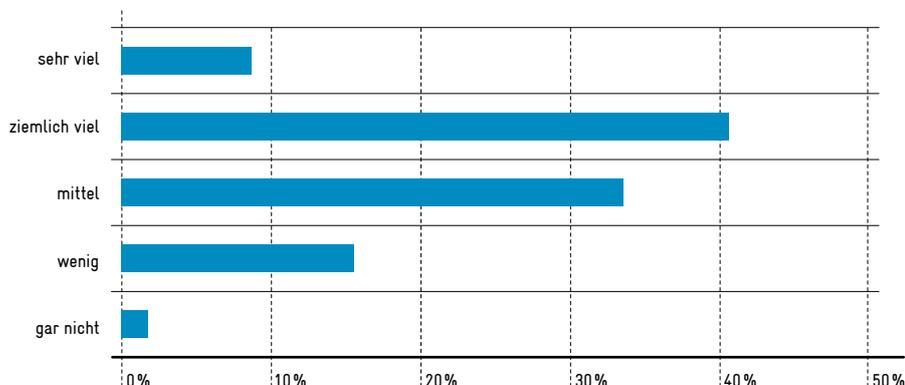
Quelle: Sotomo für Avenir Suisse

Abbildung 3

Geschätztes Sparpotenzial bei Ausgaben der öffentlichen Hand

Eine Mehrheit der Umfrageteilnehmer geht davon aus, dass die öffentliche Hand durch Effizienzsteigerungen viel oder sogar sehr viel einsparen könnte.

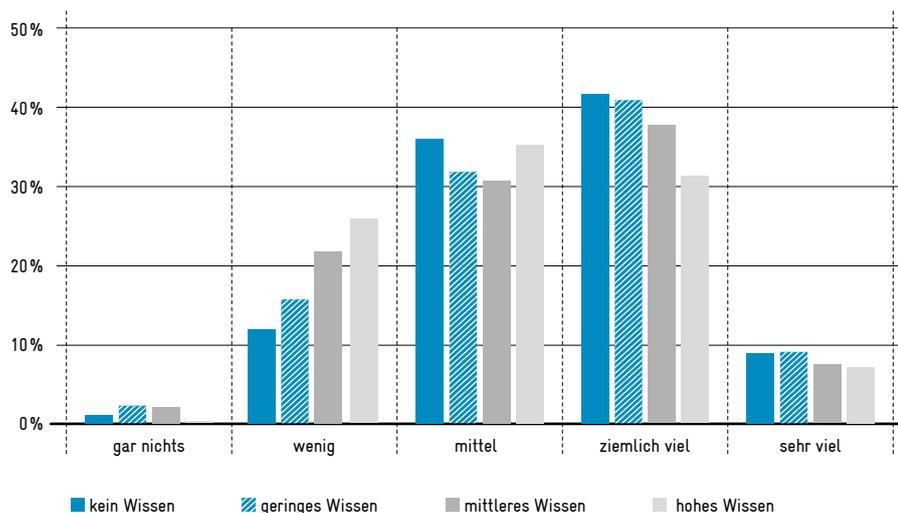
Wie viel könnte der Staat in der Schweiz heute durch Effizienzsteigerung sparen, ohne dass er Leistungen abbauen müsste?



Finanzpolitische Kompetenz senkt Einschätzung des Sparpotentials

Je höher das Wissen über die Bundesfinanzen, desto weniger wird geglaubt, der Staat könne ohne Leistungsabbau viel einsparen.

Wie viel könnte der Staat in der Schweiz heute durch Effizienzsteigerung sparen, ohne dass er Leistungen abbauen müsste?



Quelle: Sotomo für Avenir Suisse

gewinne kundzutun und ihre finanzpolitischen Prioritäten zu äussern. Die Ergebnisse fallen ernüchternd aus. Rund 49 % der Umfrageteilnehmer sind der Meinung, dass der Staat durch Effizienzsteigerungen viel oder sogar sehr viel Geld sparen könnte (vgl. Abbildung 3). Allerdings hängt das geschätzte Sparpotenzial vom Wissensstand über die öffentlichen Finan-

zen ab: Es wird als umso geringer eingeschätzt, je höher die finanzpolitischen Kenntnisse der Umfrageteilnehmer sind. |¹

In welchen Bereichen soll der Staat weniger ausgeben, in welchen mehr? Die Teilnehmer an der Umfrage hatten die Möglichkeit, die Summe aller gegenwärtigen Ausgaben von Bund, Gemeinden und Kantonen – rund 167 Mrd. Fr. – auf sieben Bereiche zu verteilen (vgl. «Die Bundesfinanzen aus Sicht der Schweizer Bevölkerung», S. 22–23). |²

Dabei handelt es sich um:

- öffentliche Verwaltung (inkl. allgemeine Verwaltung, Entwicklungshilfe, Asylausgaben)
- soziale Sicherheit (ohne reguläre Rentenzahlungen)
- Verkehr
- Gesundheit (nur Staatsbeiträge)
- Verteidigung und Polizei
- Forschung, Bildung und Kultur
- Landwirtschaft.

Linke Städter möchten bei der Landwirtschaft am meisten kürzen

Die gewünschte Verteilung der Ausgaben ist in *Abbildung 4* wiedergegeben. Eine grosse Mehrheit der Befragten wünscht sich Einsparungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung und bei der Landwirtschaft. Die Sparforderung an die öffentliche Verwaltung überrascht wenig und ist wohl als Konsequenz des oben beschriebenen Effizienzmankos (zumindest in der Wahrnehmung der Befragten) zu erklären. Auch die Tatsache, dass populäre Kürzungskandidaten wie die Entwicklungshilfe oder die Personalkosten der Verwaltung diesem Bereich zugerechnet werden, dürfte dabei eine Rolle gespielt haben. Der durchschnittliche Sparwunsch von rund 24% im Vergleich zu den aktuellen Ausgaben ist trotzdem auffallend. Gut 76% der Befragten wünschen sich Kürzungen in diesem Bereich.

Offensichtlich ist auch der Kürzungswunsch bei der Landwirtschaft: 52% der Befragten sprechen sich für – zum Teil drastische – Einsparungen in diesem Bereich aus. Im Durchschnitt beträgt der Sparwunsch 13% der gegenwärtigen Landwirtschaftsausgaben. Der Kontrast zwischen dem geäusserten Wunsch der Bevölkerung und der politischen Realität ist in diesem Bereich gross, wurde auf Sparmassnahmen bei der staatlichen Unterstützung für die Landwirte doch jüngst verzichtet (bzw. wurde dieser Bereich sogar mit zusätzlichen Finanzmitteln alimentiert). Angesichts der starken Position der Agrarinteressen im Bundeshaus verwundert diese Diskrepanz nicht, doch wird sie in der politischen Diskussion oft ne-

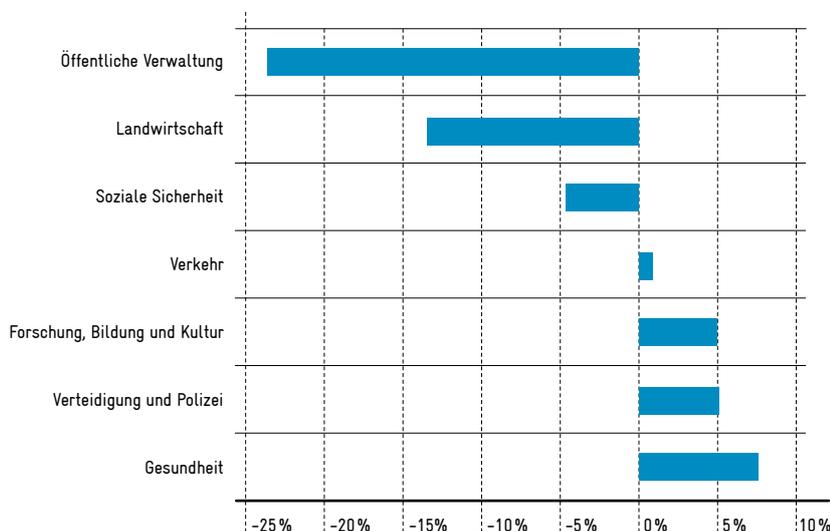
1 Der Wissensstand wurde aufgrund von Wissensfragen ermittelt, deren Richtigkeit objektiv überprüft werden kann. Zum einen wurde nach den Anteilen der Sozialausgaben sowie des Verkehrs an den Bundesfinanzen gefragt, zum anderen nach dem Ergebnis der Bundesrechnung 2015.

2 Der Einfachheit halber waren die reinen Transfers zwischen den Staatsebenen, wie etwa der interkantonale Finanzausgleich, und kleinere Restkategorien davon ausgenommen.

Abbildung 4

Gewünschte Anpassungen bei den Staatsausgaben

Im Durchschnitt wünschen sich die Umfrageteilnehmer vor allem Einsparungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung sowie bei der Landwirtschaft. Mehr ausgeben soll der Staat hingegen für Bildung, Sicherheit und Gesundheit.



Quelle: Sotomo für Avenir Suisse

giert. Die aktuelle Landwirtschaftspolitik genießt in breiten Bevölkerungsschichten nicht so starken Rückhalt wie oft angenommen.

Wer sparen will – und wo

Sind bestimmte Bevölkerungsgruppen sparwilliger als andere? Während bei den Verwaltungskosten kaum eine Differenzierung nach sozioökonomischen Merkmalen auszumachen ist, sind die Unterschiede bei der Landwirtschaft frappant: Alter, Geschlecht, Wohnort, Einkommen, politische Ausrichtung und Grad der Informiertheit üben alle einen statistisch signifikanten Effekt auf die Höhe der gewünschten Kürzungen aus (vgl. Abbildung 5). Das Profil des Landwirtschaftssubventions-Kritikers lässt sich wie folgt umschreiben: Es handelt sich um einen eher gutverdienenden Mitvierziger, politisch eher links positioniert, wohnhaft in einer Deutschschweizer Stadt, der über (Finanz-)Politik gut Bescheid weiss, und der sich Einsparungen in der Höhe von 50% des Budgets oder mehr wünscht. Etwas ausgabefreudiger für die Landwirtschaft sind junge Erwerbstätige, Hausfrauen und -männer sowie Landbewohner.

Sozioökonomische Merkmale sind entscheidend für den Sparwillen.

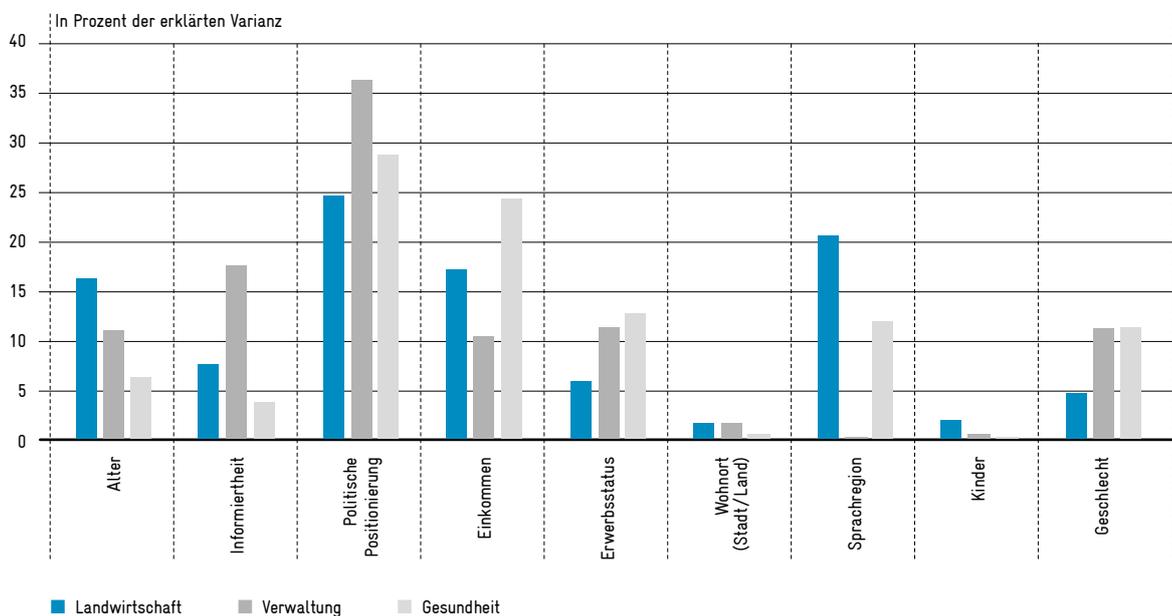
Mehr Mittel für Gesundheit, Sicherheit und Bildung

Die Umfrageteilnehmer sehen mögliche Mehrausgaben am ehesten in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit sowie Bildung, Forschung und Kultur. Die detaillierte Auswertung nach sozioökonomischen Kategorien liefert nicht gänzlich unerwartete Ergebnisse. Jüngere sprechen sich

Abbildung 5

Gewünschte Ausgabenpolitik: Politische Einstellung ist prägender als Alter

Diese Abbildung zeigt auf, welcher Anteil der Varianz für einen spezifischen Spar- bzw. Ausgabenwunsch (Landwirtschaft, Verwaltung, Gesundheit) durch ein spezifisches sozioökonomisches Merkmal erklärt werden kann. So ist die politische Einstellung mit Abstand am wichtigsten für die Einstellung gegenüber Anpassungen der Staatsstätigkeit.



Quelle: Sotomo für Avenir Suisse, eigene Berechnungen

weniger für eine Erhöhung der Gesundheitsausgaben aus, wie auch Besserverdienende und jene, die sich auf der rechten Seite des politischen Spektrums einordnen. Frauen sind – bei gegebenem Einkommen oder politischer Ausrichtung – für höhere Ausgaben als Männer (+6%). Auch hier gibt sich die Westschweiz spendabler: Das gewünschte Niveau der Gesundheitsausgaben liegt in der Romandie rund 9% höher als in der Deutschschweiz.

2_ Wie es um die Bundesfinanzen steht

Die letzten Wahlen haben die Mehrheiten in den Eidgenössischen Räten – für Schweizer Verhältnisse – gehörig durchgerüttelt. Trotzdem ist im internationalen Vergleich die hiesige Politlandschaft ein Hort der Stabilität. So befinden sich National-, Stände-, und Bundesrat seit jeher fest in sogenannt «bürgerlicher Hand». Trotz diesen beständigen Mehrheitsverhältnissen kann seit Ende des Kalten Krieges von fiskalpolitischer Rigorosität und gedämpftem Staatswachstum keine Rede sein. Warum ist das so und wie zeigt sich das?

Heute gilt die Schweiz im internationalen Vergleich als Musterschülerin in Sachen Fiskalpolitik. Die offizielle Fiskalquote im Jahr 2014 liegt mit 26,9 % deutlich unter dem Durchschnitt aller OECD-Staaten (34,2 %). Allerdings stellt diese Zahl die Schweizer Realität verzerrt dar. Sie vernachlässigt relevante Zwangsabgaben – wie die berufliche Vorsorge, die Unfallversicherung, die obligatorische Krankenversicherung oder die staatliche Gebühr zugunsten des öffentlichen Rundfunks –, die zwar nicht über die Staatskasse laufen wie in anderen Ländern, das frei verfügbare Einkommen aber dennoch schmälern.

Offizielle Fiskalquote unterschätzt die Belastung durch den Staat.

Dezentrale, von der Verwaltung unabhängige Abgaben sind bei der politischen Mehrheit in der Schweiz zurecht beliebter als eine direkte Umverteilung durch die Verwaltung. Die Konsequenz: Rechnet man im Detail nach, müssen die Bürger fast die Hälfte ihres Einkommens in Form von Steuern (auch indirekt durch die Überwälzung von Unternehmenssteuern, der MwSt., Gebühren usw. auf Preise), Sozialversicherungsbeiträgen, obligatorischen Krankenkassenprämien, Pflichtbeiträgen an die zweite Säule und weiteren obligatorische Abgaben abliefern (Salvi und Zobrist, 2013). Von den sprichwörtlichen Wohlfahrtsstaaten im Rest Europas unterscheidet sich die Schweiz damit nur wenig. Gewachsen ist aber vor allem der «offizielle» Staatsanteil auf allen Ebenen – dies trotz Schuldenbremse und immer tieferen Zinsen.

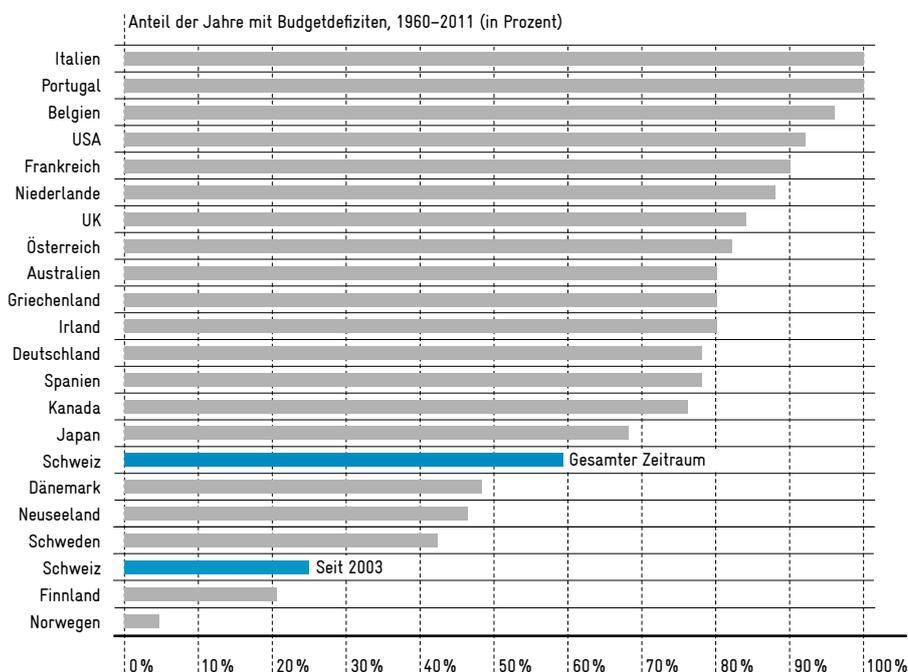
2.1_ Die verschiedenen Phasen der fiskalischen Expansion – ein Rückblick

Heute liegt der Verschuldungsgrad der öffentlichen Haushalte in der Schweiz (ohne Sozialversicherungen) bei 45 % des BIP – einer im internationalen Vergleich tiefen Zahl (OECD 2015). Das war nicht immer so. Wie die *Abbildung 6* zeigt, schrieben z.B. die Finanzen des Bundes zwischen 1960 und 2011 nur in 21 von 51 Jahren schwarze Zahlen. Das ist einerseits besser als in Deutschland, Frankreich oder Österreich – und selbstverständlich besser als in Italien, das während dieser Periode keinen einzigen Überschuss erzielte. Andererseits legten die nordischen Länder eine deutlich bessere Fiskaldisziplin an den Tag. Norwegen schrieb nur in zwei von 51 Jahren rote Zahlen (vgl. *Abbildung 6*).

Abbildung 6

Der Bund war nicht immer Musterschüler

Die Abbildung zeigt den Anteil der Jahre mit Haushaltsdefizit in verschiedenen Ländern. Italien und Portugal schrieben zwischen 1960 und 2011 nur rote Zahlen. Bilanzüberschüsse waren auch in Frankreich, Deutschland und Österreich selten. Vor der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 war die Schweiz ebenfalls keine Musterschülerin. Seitdem sind Defizite deutlich seltener geworden.



Quelle: Economic Outlook, OECD, Wyplosz (2013), eigene Berechnungen

Vor nicht allzu langer Zeit waren schnell steigende Staatsquoten und tiefe Finanzergebnisse typisch schweizerisch. Exemplarisch aufzeigen lässt sich das Staatswachstum an den Ausgaben des Bundes, die sich zwischen 1990 und 2015 von 32,5 Mrd. auf 67,5 Mrd. Fr. nominal mehr als verdoppelt haben. Die Geschichte der Schweizer Finanzpolitik in dieser Zeit kann dabei grob in vier Phasen unterteilt werden (vgl. Abbildung 7).

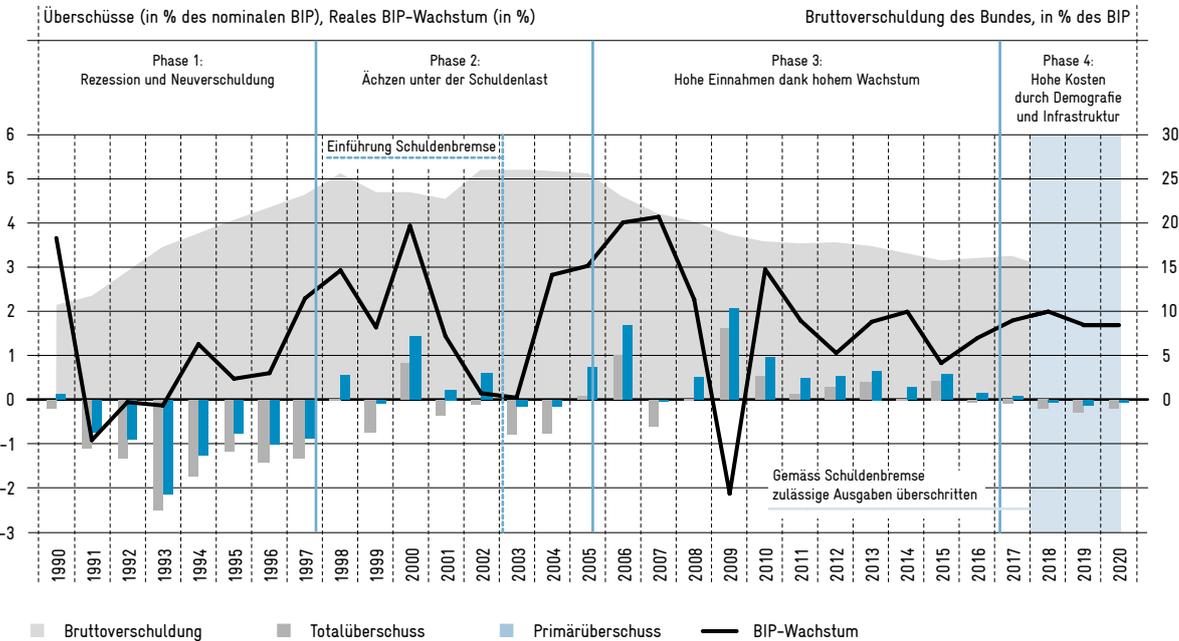
Die erste Phase fällt mit der Rezession infolge der Immobilienmarktkrise und einer sehr restriktiven Geldpolitik zu Beginn der 1990er-Jahre zusammen. Die Politik versuchte sich dem schwachen Wachstum mittels hohen Defiziten entgegenzustemmen. Vor allem der Wohlfahrtsstaat erlebte damals eine Phase des Ausbaus. Der Einfluss auf die wirtschaftliche Erholung war bescheiden – die später wieder gelockerte Geldpolitik half wahrscheinlich wesentlich effektiver –, das Ausmass der Neuverschuldung immens: Die roten Zahlen des Bundes nahmen zwischenzeitlich fast zweistellige Milliardenbeträge an.³ In der nachfolgenden Phase konnte sich der Bundeshaushalt von dieser Schuldenlast nicht erholen.

³ Das höchste Defizit betrug 9,7 Mrd. Fr. im Jahr 1993. Zu Preisen von 2015 wären dies sogar über 11 Mrd. Fr.

Abbildung 7

Die Schuldenbremse wirkt – bis jetzt

Der Totalüberschuss bzw. das Gesamtdefizit der Bundesrechnung setzt sich aus der Summe von Primärüberschuss (im Wesentlichen die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben) und dem Schuldendienst zusammen. In den letzten 10 Jahren verzeichnete der Bund stets einen Überschuss, doch die Prognosen für die kommenden Jahre sind wesentlich weniger günstiger als zuvor.



Ab 2016 prognostizierte Zahlen verwendet. BIP-Wachstum gemäss Basiszenario des EFV.

Quelle: EFV, BFS

Zwar zeigte immerhin die Wirtschaft eine Besserung und dank ansehnlicher Wachstumsraten konnte – vor Abzug der Zinszahlungen – sogar ein Überschuss verbucht werden. Doch die Last des Schuldendienstes drückte das Gesamtergebnis in fast allen Jahren in den negativen Bereich. Konsequenz: Der Schuldenberg wuchs.

2.2_ Kulturänderung als Hauptverdienst der Schuldenbremse

Diese sich auftürmenden Schulden erhöhten den Druck auf die politischen Akteure, etwas an der Fiskalpolitik zu ändern. Die wichtigste Reaktion war die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003, worauf heutzutage in der politischen Debatte immer mit einem gewissen Stolz verwiesen wird. Auf unbekanntes Terrain wagte sich der Bund dabei indes nicht. Viele Kantone kannten bereits das Instrument der Schuldenbremse (St. Gallen sogar seit 1929), es war also praxiserprobt. Unbestritten spielte sie jedoch eine wichtige Rolle bei der Konsolidierung und Reduktion der Bundesschulden. Zur Illustration: Zwischen 2003 und 2014 lag die Gesamtrechnung des Bundes nur in 3 von 11 Jahren im Minus.

Wie die Schuldenbremse des Bundes funktioniert

Die Schuldenbremse des Bundes besteht aus einer einfachen Regel: Über einen Konjunkturzyklus hinweg dürfen die Ausgaben nicht höher sein als die Einnahmen. Der jährliche Plafond für die Ausgaben wird an die Höhe der Einnahmen gebunden.⁴ Die Einnahmen werden dabei um einen Faktor korrigiert, der die konjunkturelle Lage berücksichtigt (Konjunkturfaktor). In Rezessionen lässt die Schuldenbremse damit ein Defizit zu. Zielgrösse der Schuldenbremse sind die nominellen Schulden des Bundes, die über einen Konjunkturzyklus hinweg stabilisiert werden sollen. Gelingt dies, nehmen die Schulden im Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (Schuldenquote) ab, solange die Volkswirtschaft wächst.

Rund 70% der OECD-Länder kennen ebenfalls eine Schuldenbremse oder ähnliche Fiskalregeln (OECD, 2014). Manche beinhalten – zumindest auf dem Papier – sogar automatische Sanktionsmechanismen, die bei der Schuldenbremse des Bundes nicht vorhanden sind. Doch die Grenzen jeder Schuldenbremse liegen in ihrer Anwendung, und – anders als in der Schweiz – werden die Vorgaben von den Parlamenten regelmässig missachtet oder zumindest grosszügig interpretiert.

Die wichtigste Errungenschaft der Schuldenbremse lässt sich nicht allein an der Entwicklung des Schuldenstands messen. Vielmehr hat sie die fiskalpolitische Kultur fundamental verändert, ja eigentlich um 180° gedreht (Beljean und Geier, 2013). In den 1990er-Jahren orientierte sich die Fiskalpolitik öfter an den Ansprüchen und gefühlten Notwendigkeiten für staatliche Leistungen als an den vorhandenen Mitteln. Der Saldo war dabei eher ein Residuum, dem (zumindest für lange Zeit) nur bedingt Beachtung geschenkt wurde. Erst der Leidensdruck der sich aufbäumenden Schuldenlast – die Zinslast schränkte zunehmend den finanzpolitischen Spielraum ein – bewog zum Umdenken.

Mittlerweile halten es Bundespolitik und Bundesverwaltung in der Regel für eine Selbstverständlichkeit, dass sich Ausgaben mittelfristig in Einklang mit den Einnahmen entwickeln müssen. Selbstbeschränkung, Zurückhaltung und vorsichtiges Abwägen beim Ausbau staatlicher Leistungen sind im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten zur Normalität geworden – was nicht heissen soll, dass um die konkrete Mittelverwendung nicht gestritten wird. Eine solche «Staatskultur», wie sie sich in überraschend kurzer Zeit entwickelt hat, ist ein relativ fragiles Konstrukt, läuft sie doch den logischen Interessen von Politik und Verwaltung nach möglichst hohen Ausgaben diametral entgegen. Und genau dies könnte sich noch als Problem erweisen. Denn: Wirklich getestet wurde die Schuldenbremse seit ihrer Einführung im Jahr 2003 nicht.

Die Schuldenbremse hat die finanzpolitische Kultur fundamental geändert.

2.3_ Stress-Test im Anmarsch

Tatsächlich profitierte die Politik nach 2003 von einer Phase aussergewöhnlich hohen Wirtschaftswachstums, nicht zuletzt dank dem Inkraft-

⁴ Siehe www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.html

treten der Bilateralen I im Jahre 2002. Auf der Einnahmenseite konnten überraschend viele Mittel verbucht werden, meist wurden die Erträge im Budgetierungsprozess stark unterschätzt. Die Unternehmenssteuer beispielsweise generierte hohe Zuflüsse, diese stiegen zwischen 2004 und 2008 um fast 4 Mrd. Fr. Die fiskalische Expansion schritt folglich weiter. Mehr noch: Die Schuldenlast konnte trotz überproportionalem Ausgabenwachstum markant reduziert werden.

Die Politik profitierte nach 2003 von einer Phase steigender Einnahmen.

Die Entwicklung der Schuldenquote in den Kantonen verlief vergleichbar (vgl. Abbildung 8), nicht wenige haben zu einem ähnlichen Zeitpunkt wie der Bund eine Schuldenbremse eingeführt. Trotzdem steigen die kumulierten Bruttoschulden dort nach einer kontinuierlichen Senkung bis 2011 wieder. Die jüngsten Zahlen und Prognosen des Bundes zeigen, dass die unkomplizierten Zeiten der Fiskalpolitik – unabhängig von der aktuellen Konjunkturdelle – langsam, aber sicher vorbei sind. Ohne Sanierungsmassnahmen drohen massive Defizite. Um die Gründe hierfür zu verstehen, lohnt sich ein vertiefter Blick auf die Ausgabenseite des Staates.

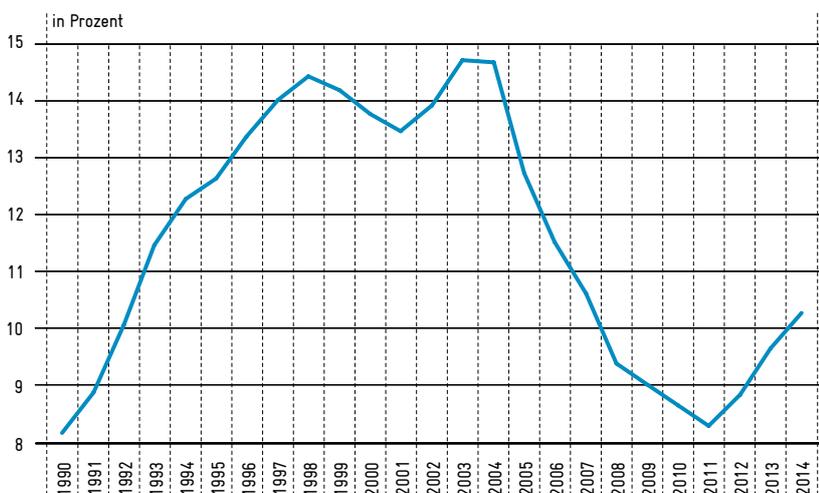
Sozialstaat und Verkehr als Treiber fiskalischer Expansion

Zuerst ist es wichtig zu verstehen, welche Staatsaufgaben das Wachstum der Ausgaben antreiben bzw. in Zukunft antreiben werden, sofern die bisherige Politik weiterverfolgt wird. Abbildung 9 zeigt eine Auswahl der indexierten realen Entwicklung der verschiedenen Aufgabenbereiche über alle Staatsstufen (inkl. Sozialversicherungen) seit 1990. Mit Abstand den bedeutendsten Zuwachs erfuhr der Bereich der sozialen Sicherheit, in welchem sich die entsprechenden Aufwendungen teuerungsbereinigt

Abbildung 8

Die fetten Jahre sind vorbei

Entwicklung der kantonalen Bruttoschulden in Prozent des BIP. Nach einer kontinuierlichen Senkung steigen diese seit 2011 wieder.

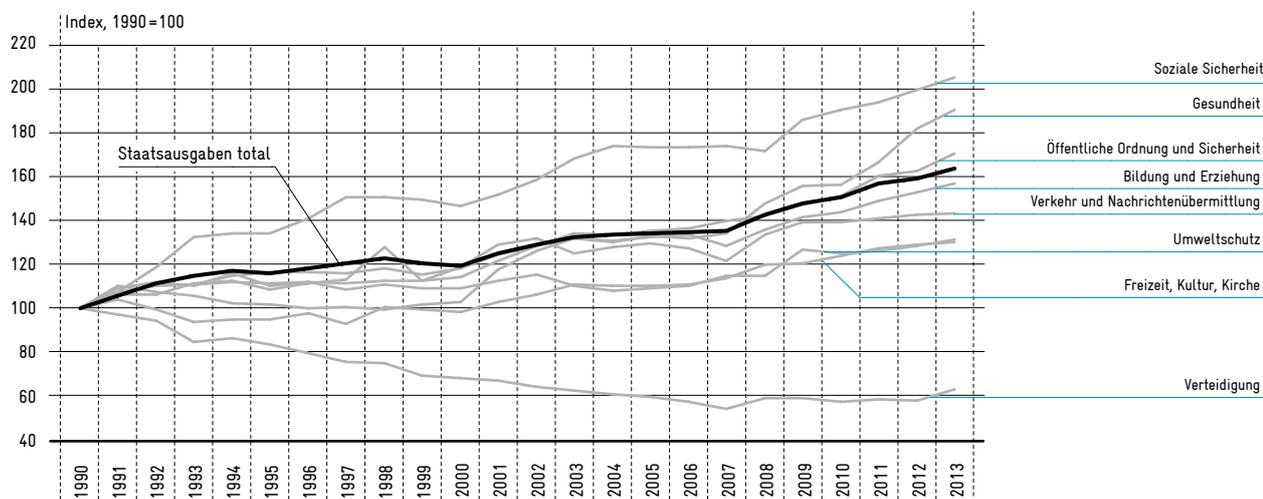


Quelle: Bundesamt für Statistik

Abbildung 9

Soziale Sicherheit und Gesundheit sind die Treiber des Ausgabenwachstums

Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Staatsausgaben nach Bereichen. Die Ausgaben sind indexiert auf das Jahr 1990 und teuerungsbereinigt. Sie umfassen sämtliche Staatsstufen (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen). Die Entwicklung widerspiegelt die Alterung der Gesellschaft. Sie belastet auch die Bundeskasse, die rund 20% der Ausgaben der AHV zu tragen hat.



Quelle: Bundesamt für Statistik

mehr als verdoppelt haben. Der zweite grosse Posten betrifft den Gesundheitsbereich. Dessen Kostenwachstum spiegelt sich nicht nur in den steigenden Krankenkassenprämien, sondern besonders auch in den Gesundheitsbudgets der Kantone und Gemeinden, die sich an den Kosten von Spitalaufenthalten bzw. der Pflege beteiligen müssen (Cosandey, 2016). Die beiden erwähnten Bereiche haben bereits ein starkes Wachstum hinter sich und gehören auch zu den Kostentreibern der Zukunft, wie auch der Bund in seinen Langfristprognosen feststellt (EFD, 2016). Der Grund hierfür liegt in der demografischen Entwicklung (auch wenn kurzfristig vor allem der Bereich Asyl hohe Kosten für den Sozialstaat generiert). So ist die Alterung der Gesellschaft nicht nur eine Herausforderung für die AHV, sondern belastet auch die Bundeskasse, die rund 20% der entsprechenden Ausgaben zu tragen hat. Insgesamt sind über 20 Mrd. Fr. der jährlichen Bundesausgaben direkt an die demografische Entwicklung gekoppelt. Der Bund rechnet damit, dass dieser Betrag bis 2030 um weitere 5 Mrd. Fr. zunehmen wird. Dazu kommen steigende Ansprüche an die soziale Sicherheit, man denke beispielsweise an die Verbilligung der Krankenkassenprämien oder die Subvention der ausserfamiliären Kinderbetreuung.

Ein eher unterdurchschnittliches Wachstum hinter sich hat der Verkehrsbereich, allerdings gehört er gemäss Langfristprognosen zu den stärksten Kostentreibern. Dies ist dahingehend zu erklären, dass einerseits das Bevölkerungswachstum der letzten Jahre – welches immerhin einen dämpfenden Effekt auf demografiebedingte Probleme hatte – und

Demografie und Verkehr sind zukünftige Treiber staatlicher Ausgaben.

die gestiegenen Mobilitätsansprüche nach einem Ausbau der Infrastruktur verlangen, andererseits der Staat aber auch mit zunehmenden Unterhaltskosten konfrontiert ist. Alleine der Bund sieht ab 2018 Mehrausgaben im Bereich Verkehr von über einer Milliarde Franken vor. Aber auch die Kantone und Gemeinden tragen im Bereich Verkehr einen grossen Teil der Last. Man würde meinen, langfristig wirksame Sparmassnahmen müssten als Konsequenz vor allem auf die Bereiche Soziales, Gesundheit und Verkehr abzielen. So einfach ist die Sache allerdings nicht, denn eine Anpassung der Ausgabenentwicklung erweist sich genau da als besonders herausfordernd.

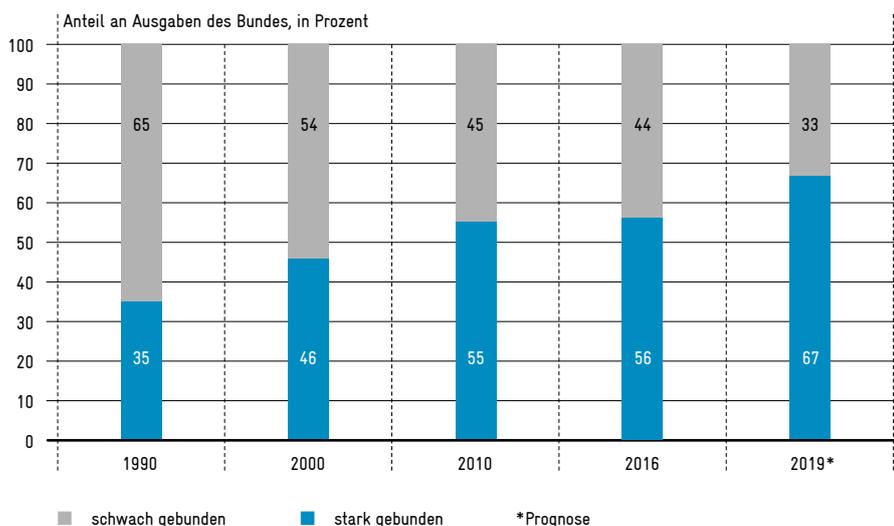
2.4_ Eingeschränkter Spielraum mit unangenehmen Folgen

Das Problem ist, dass die meisten Ausgaben dieser Wachstumsbereiche als sogenannt mittel oder stark gebunden gelten, d.h. sie sind durch gesetzliche Bestimmungen vorgegeben und liegen somit ausserhalb der regulären Budgetkompetenz der Parlamente. Ein Beispiel ist der Bundesbeitrag an die AHV (19,55% der Kosten für die AHV müssen durch allgemeine Bundesmittel gedeckt werden). Anpassungen würden folglich eine Gesetzesänderung benötigen, inklusive langwieriger Beratung und einem potenziellem Referendum. Das Beispiel AHV ist symptomatisch: Der Anteil an gebundenen Ausgaben betrug im Jahr 1990 noch knapp einen Drittel. Bis Ende dieser Legislaturperiode wird er sich verdoppelt haben (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10

Eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten

Der Anteil der stark gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes nimmt stets zu. Die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt (z.B. AHV-Bundesbeitrag, Ergänzungsleistungen, Bundesanteil an den Prämienverbilligungen) und Verkehr sind die Treiber dieser Entwicklung.



Quelle: EFV, Economiesuisse, eigene Berechnungen

Wer als politische Gruppierung seine «Errungenschaften» sichern möchte, wird folglich darauf hinarbeiten, dass die entsprechenden Ausgaben als «stark gebunden» taxiert werden, was auch vermehrt passiert. Interessanterweise entsprechen die stark gebundenen Budgetposten bis dato vor allem den Kernanliegen der politischen Linken. In erster Linie fallen also Ausgaben für die soziale Wohlfahrt in diese Kategorie (z.B. AHV-Bundesbeitrag, Ergänzungsleistungen, Bundesanteil an den Prämienverbilligungen etc.), was die entsprechenden Leistungen – trotz demografisch bedingt hohen Wachstumsraten – faktisch zementiert. Ein weiterer grosser Posten betrifft seit Einführung des FinöV-Fonds im Jahr 1998 die Bahninfrastruktur und mit dem geplanten Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF) vielleicht bald auch den grössten Teil der Strassenfinanzierung. Bei Letzterem handelt es sich notabene um ein Kernanliegen der bürgerlichen Parlamentsseite, die offenbar vermehrt versucht, Partikularinteressen aus dem eigentlichen Budgetprozess herauszuhalten.

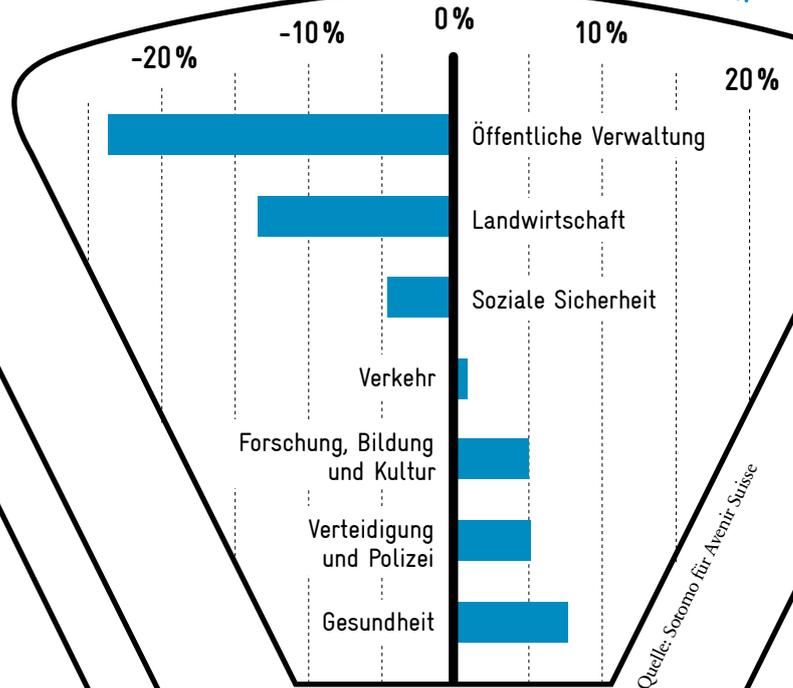
Doch auch bei den ungebundenen Ausgaben besteht keine volle Flexibilität. In der Regel gelten für diese (auf Bundesebene z.B. Landwirtschaft, Bildung und Forschung, Landesverteidigung oder Entwicklungshilfe) mehrjährige Zahlungs- und Kreditrahmen. Solche können sinnvoll sein, denn sie ermöglichen Bundesrat und Bundesverwaltung, überjährige Verpflichtungen einzugehen und gestatten eine gewisse Planungssicherheit, welche potenziell auch dem sogenannten Dezemberfieber (Tendenz, Finanzmittel gegen Jahresende unbedingt aufzubrechen) entgegenwirkt. Mehrjährige Finanzbeschlüsse sind prinzipiell Höchstbeträge, die finanzpolitische Flexibilität bliebe also eigentlich theoretisch gewahrt. Erst die jährlichen Budgetbeschlüsse sind die formellen Bewilligungen, die jeweiligen Ausgaben zu tätigen.

In vielen der «schwach gebundenen» Bereiche sind Anpassungen zur Einhaltung eines langfristig ausgeglichenen Budgets Gang und Gäbe. Allerdings ist die Tendenz zu beobachten, dass mehrjährige Zahlungsrahmen politisch als faktische Zahlungsverpflichtung angesehen werden. Dies zeigte sich exemplarisch in der Reaktion nach der Sistierung des Rüstungsprojekts «Bodluf» im Umfang von 700 Mio. Fr. Der auf vier Jahre gesprochene Zahlungsrahmen wurde vom Parlament als sakrosankt angesehen, die nicht verwendeten Kredite konnten in der Folge nicht für dringendere Zwecke oder steuerliche Entlastungen eingesetzt werden.

Das Schweizer Konkordanzsystem und der Föderalismus bieten – bei allen positiven Wettbewerbsaspekten – viel Spielraum für ständig wechselnde Mehrheiten und Gegengeschäfte. Man denke beispielsweise an die diversen gegenseitig zugebilligten, überdimensionierten Nationalstrassen in Randregionen. Dieses System der gegenseitigen Abhängigkeiten tendiert zur (finanzpolitischen) Inflexibilität und Ineffizienz – mit finanzpolitisch problematischen Konsequenzen.

Diese Probleme werden in naher Zukunft vermehrt auftreten – die «fetten Jahre» in der Finanzpolitik sind wohl vorbei. Bis dato profitierte

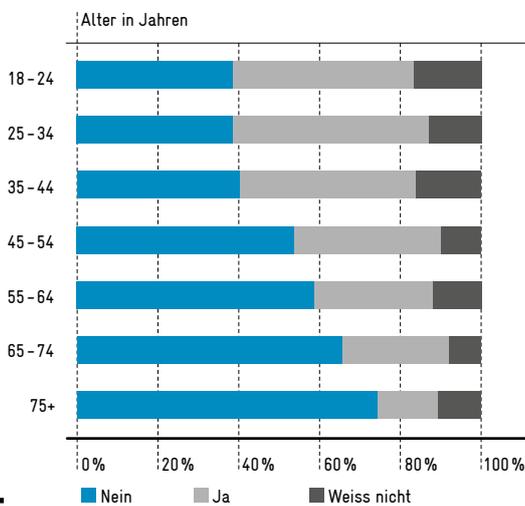
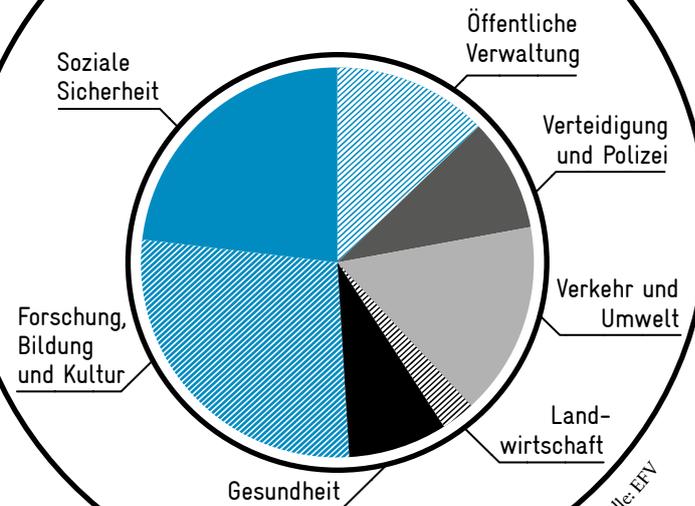
Gewünschte Änderung der Staatsausgaben



Staatsausgaben

Tiefere Ausgaben für die Verwaltung und die Landwirtschaft sind besonders populär, mehr staatliches Engagement wird in der Bildung, bei der Sicherheit sowie der Gesundheit gewünscht.

Aktuelle Staatsausgaben



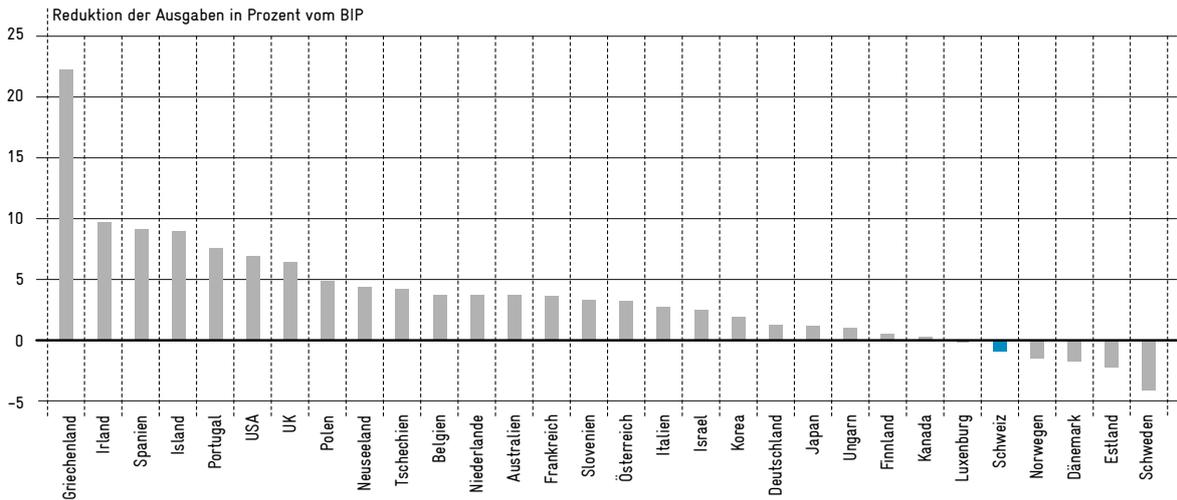
Schuldenbremse für Sozialversicherung

So populär die Schuldenbremse in der Bevölkerung auch ist, ihre Erweiterung auf die Sozialversicherungen fände (noch) keine Mehrheit – ausser bei den Generationen unter 45 Jahren.

Schuldenbremse: Der Härtestest steht noch bevor

Nach der Finanzkrise von 2008 mussten viele europäische Länder drastische Sparübungen durchführen. In der Schweiz war trotz Schuldenbremse eine relativ expansive Ausgabenpolitik möglich. Doch der Druck auf das Instrument steigt durch die zunehmenden Belastungen des Staatsbudgets.

Veränderung des konjunkturbereinigten Finanzierungssaldos des Staates, in % des Potenzial-BIP (2009 – 2016)



Mehr «diskretionäre Finanzpolitik»

Das Bundesparlament neigt dazu, Ausgaben gesetzlich zu binden – und beraubt sich so des eigenen Gestaltungsspielraums. Diesen Trend gilt es umzukehren. Um den Druck auf die Schuldenbremse abzufangen, soll die «diskretionäre Finanzpolitik» gestärkt werden.

Sanierungsreferendum für den Bund

In der Schuldenbremse des Bundes fehlt eine Sanktionsregel. Ein Sanierungsreferendum würde als Sicherung für die Schuldenbremse dienen. Kann die Politik Ausgaben und Einnahmen mittelfristig nicht mehr in Einklang bringen, entscheidet das Volk zwischen einer Erhöhung der Steuern oder einem Ausgabenverzicht.

Sozialversicherung mit eingebauter Bremse

In der Schweiz sind die sozialen Sicherungssysteme nicht Teil des ordentlichen Haushalts und liegen so ausserhalb der Reichweite der Tagespolitik. Dies birgt die Gefahr ungehemmter Akkumulation von impliziten Schulden bei unvorhergesehenen Entwicklungen. Mit einer Fiskalregel könnten die Ziele, Schwellenwerte und Sofortmassnahmen transparent definiert werden.

Die Bundesfinanzen aus Sicht der Schweizer Bevölkerung

Der grundsätzliche Wille für nachhaltige Staatsfinanzen ist in der Schweizer Bevölkerung tief verankert. Steigende Ausgaben und stagnierende Einnahmen könnten diese nun aber gefährden. Mit finanzpolitischen Reformen muss daher schon jetzt Gegensteuer gegeben werden.

die Bundesrechnung von einer Reihe positiver Einflussfaktoren; von der zuwanderungsgetriebenen Konjunktur oder den sehr ergiebigen Unternehmenssteuern. Die demografische Entwicklung wird nicht nur zu zusätzlichen Belastungen führen, sondern langfristig auch zu einer Reduktion auf der Einnahmenseite. Auf Druck von aussen müssen nun Reformen zur Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit durchgeführt werden, die zumindest vorübergehend für tiefere Fiskaleinnahmen sorgen werden.

Damit kommt die Schuldenbremse – und die mit ihr verbundene Finanzpolitik – zunehmend unter Druck, nicht nur in der Tagespolitik, sondern auch in akademischen Kreisen. Zwar haben Volk und Stände vor rund 15 Jahren mit überwältigendem Mehr der Schuldenbremse zugestimmt, doch die in der Zwischenzeit drastisch veränderte Lage mit viel weniger drückender Schuldenlast und sogar negativen Zinsen könnte zu einem Meinungsumschwung geführt haben. Dass dies aber nicht der Fall ist, zeigen weitere Ergebnisse der Umfrage, die im nächsten Kapitel präsentiert werden.

Je höher der Bindungsgrad der Ausgaben, desto schwieriger ist die Einhaltung der Schuldenbremse.

3_ Wie die Bevölkerung über die Schuldenbremse denkt

Die Schuldenbremse ist ein zentrales Element der Schweizer Finanzpolitik; entsprechend war es ein Ziel der Umfrage, die Haltung der Bevölkerung zu diesem Instrument zu evaluieren. Kann die Schuldenbremse wirklich noch auf genügend Rückhalt zählen?

3.1_ Die Schweizerinnen und Schweizer befürworten deutlich die Schuldenbremse

Zur Beantwortung dieser Frage wurde zuerst die Haltung der Umfrageteilnehmer zu Defiziten und Überschüssen erforscht, wobei sich die Fragen jeweils auf die Finanzsituation des Bundes bezogen. Besonders im Hinblick auf Defizite ist die Stimmungslage eindeutig: Diesen soll mit einer Reduktion der Ausgaben begegnet werden. Eine Erhöhung der Steuern oder der Verschuldung kommt hingegen nur für jeweils knapp 10 % der Befragten in Frage (vgl. Abbildung 11). Nicht ganz so eindeutig sieht die gewünschte Konsequenz aus, wenn die Staatskasse einen Überschuss ausweist, was immerhin in der Mehrzahl der vergangenen Jahre für den Bund der Fall war. Mit rund 60 % spricht sich zwar eine klare Mehrheit für den weiteren Abbau von Staatsschulden aus – dies entspricht prinzipiell dem Mechanismus der Schuldenbremse –, doch auch die Reduktion der Steuerquote erhält mit knapp einem Drittel eine hohe Zustimmungsrate. Nur 9 % der Befragten würden angesichts eines Rechnungsüberschusses prioritär die Ausgaben erhöhen.

Die Mehrheit wünscht sich eine Finanzpolitik ohne neue Schulden.

Gemäss Umfrage geniesst die Schuldenbremse nach wie vor einen guten Ruf. So wird deren Abschaffung nur von rund 20 % unterstützt, während eine deutliche Mehrheit von über 60 % mit diesem Ansinnen nichts anfangen kann (vgl. Abbildung 12). Auch ist eine klare relative Mehrheit der Meinung, dass sich die Schuldenbremse in der Vergangenheit bewährt hat. Gäbe es das Instrument nicht, rechneten konsequenterweise 73 % der Befragten mit einem starken Anstieg der Ausgaben. Trotz einer gewissen Einschränkung der parlamentarischen Finanzkompetenz wird also die Schuldenbremse nicht als Entmündigung der Legislative verstanden. Ebenso wenig besteht Sorge, dass die Schuldenbremse zu einer einseitigen Lastenverteilung allfälliger Sparanstrengungen (in der Umfrage spezifisch im Sozialbereich) führen würde (nur rund 30 % der Befragten teilen diese Befürchtung). Die Schuldenbremse wird also quasi als natürlicher Rahmen gesehen, in dem sich die Politik zu bewegen hat.

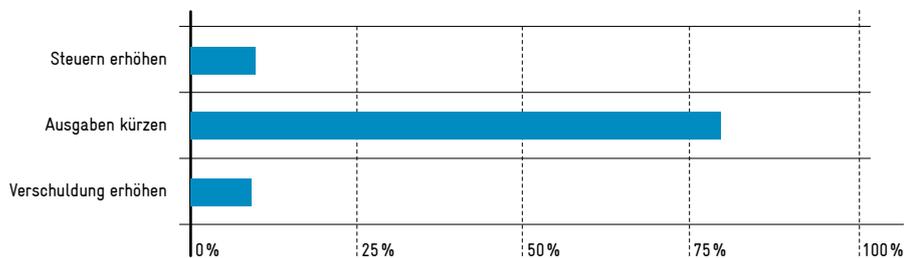
Trotz allem sind nur 44 % der Umfrageteilnehmer überzeugt, dass die Schuldenbremse den Anstieg der Verschuldung des Bundes auch effektiv verhindern kann (eine knappe Mehrheit ist sich in dieser Frage unsicher oder lehnt die These sogar ab). Vor dem Hintergrund der eigentlich positiven Beurteilung und der stets sinkenden Schuldenlast beim Bund in

Abbildung 11

Die Ausgaben sollen sich an den Einnahmen orientieren – nicht umgekehrt

Die Mehrheit der Umfrageteilnehmer wünscht sich, dass sich die Ausgaben bei drohenden Defiziten den Einnahmen anzupassen haben.

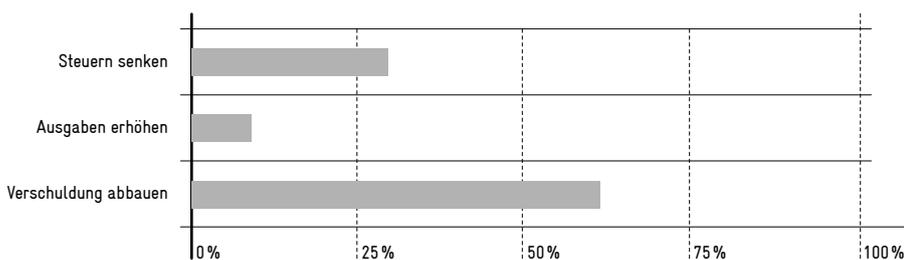
Reaktion der Befragten bei Defizit im Staatshaushalt



Schuldenabbau hat weiterhin Priorität

Überschüsse der öffentlichen Hand sollen für zwei von drei Umfrageteilnehmern weiterhin für den Abbau der Staatsschulden eingesetzt werden. Für die übrigen steht eine Senkung der Steuerlast im Vordergrund.

Reaktion der Befragten bei Überschuss im Staatshaushalt



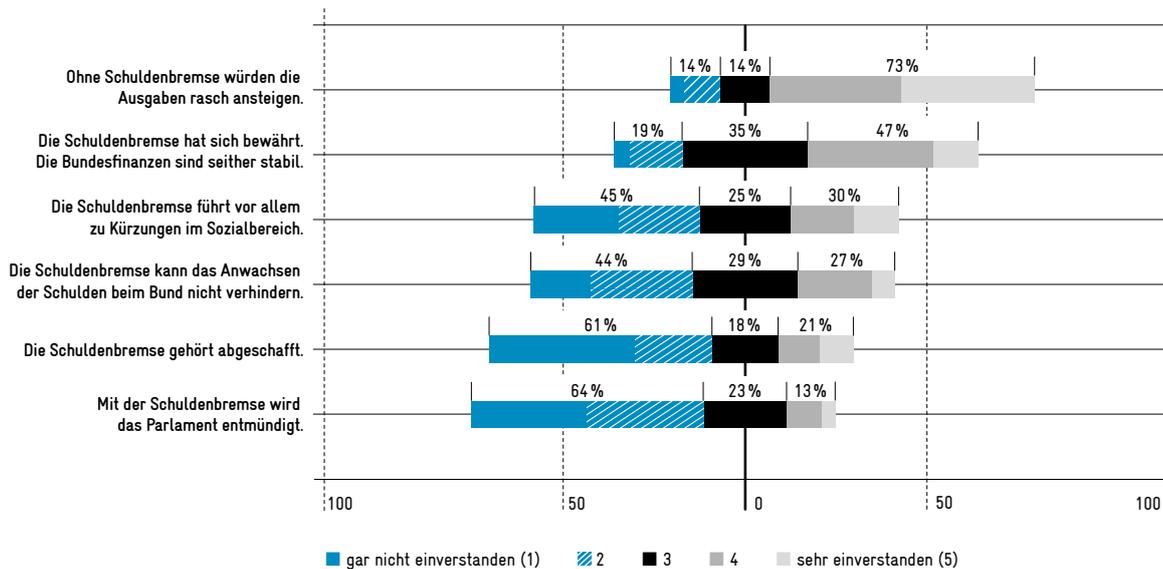
Quelle: Sotomo für Avenir Suisse

den letzten 15 Jahren mag das verwundern. Einerseits kann dies in einem allgemeinen Misstrauen gegenüber der Politik begründet sein. Andererseits ist es der Bevölkerung vielleicht überraschend deutlich bewusst, dass die Belastungen für das Staatsbudget in naher Zukunft wachsen werden, was den Druck auf die Schuldenbremse erhöhen wird. Das Ergebnis kann durchaus auch dahingehend interpretiert werden, dass eine Verschärfung der Schuldenbremse beim Bund auf Rückhalt in der Bevölkerung zählen dürfte. Die Schweizer Bevölkerung scheint nämlich – und das ist ein zentrales Ergebnis dieser Umfrage – finanzpolitisch wesentlich konservativer agieren zu wollen als ihre Vertreter in den Parlamenten von Bund und Kantonen.

Abbildung 12

Die Schuldenbremse geniesst grossen Rückhalt

Die Umfrage zeigt, dass die Schuldenbremse als unabdingbar für eine nachhaltige Finanzpolitik angesehen wird.



Quelle: Sotomo für Avenir Suisse

3.2_ Die Schuldenbremse für Sozialversicherungen: Ein Generationengraben?

Nachteilig bei der Ausgestaltung der heutigen Schuldenbremse ist, dass diese nur für den regulären Staatshaushalt ihre Gültigkeit hat. Die im Vergleich zu anderen Staatsaktivitäten rasch steigenden Kosten der Sozialversicherungen (AHV, IV etc.) unterliegen keinem vergleichbaren Mechanismus. Entsprechend rechnet das Bundesamt für Sozialversicherungen bei der AHV in den kommenden Jahren mit einem stetig steigenden Defizit (BSV, 2016). Aus diesem Grund postuliert Avenir Suisse schon seit einigen Jahren die Einführung einer Schuldenbremse auch für Sozialversicherungen (Feld & Schaltegger, 2012). Mit dieser Forderung beschäftigt sich demzufolge auch diese Untersuchung. Aktuell wird die Frage im Hinblick auf die Revision der Altersvorsorge in der Tagespolitik diskutiert, und während der Herbstsession 2016 hat ein entsprechender Antrag im Nationalrat eine Mehrheit gefunden.

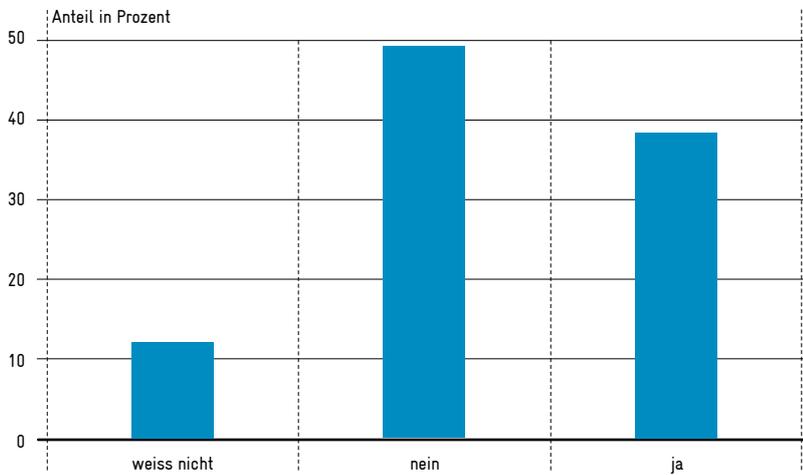
Trotz grossem Rückhalt der bekannten, regulären Schuldenbremse, spricht sich eine relative Mehrheit der Befragten gegen die Ausweitung des Instruments auf die Sozialversicherungen aus (49% vs. 39%, vgl. Abbildung 13). Es ist davon auszugehen, dass die Angst vor einer möglichen Leistungsanpassung höher gewichtet wird als die Sorge über die Verschuldung der Sozialwerke. Allerdings lohnt sich eine genauere Analyse, denn die Zustimmungsraten zum Vorschlag erweist sich zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen als sehr heterogen.

Abbildung 13

Die Einstellung zu einer Schuldenbremse bei den Sozialversicherungen

Trotz grossem Rückhalt der regulären Schuldenbremse spricht sich eine Mehrheit der Umfrageteilnehmer gegen eine Ausweitung auf die Sozialversicherungen aus.

Sollte auch bei den öffentlichen Sozialversicherungen eine Schuldenbremse eingeführt werden?



Quelle: Sotomo für Avenir Suisse

Am auffälligsten ist dabei der grosse Unterschied in Abhängigkeit von der Altersgruppe. So befürwortet eine relative Mehrheit der Umfrageteilnehmer die Schuldenbremse für Sozialversicherungen in allen Alterskohorten bis 44 Jahre, wobei die Differenz rund 5 bis 10 Prozentpunkte ausmacht (vgl. «Die Bundesfinanzen aus Sicht der Schweizer Bevölkerung», S. 22–23). Die Ablehnung steigt in den darüber liegenden Altersgruppen sprunghaft an. Bei den über 65-Jährigen lehnen sogar zwei Drittel der Befragten eine Ausweitung der Schuldenbremse ab, und lediglich 25 % können der Idee etwas Positives abgewinnen. Politökonomisch überrascht dieses Ergebnis nur wenig: Im Hinblick auf die Altersvorsorge sind ältere Personen in der eigenen Wahrnehmung stärker von (befürchteten) Leistungsanpassungen betroffen als von möglichen Konsequenzen einer höheren Verschuldung. Trotzdem ist die Tiefe des Generationengrabens auffällig.

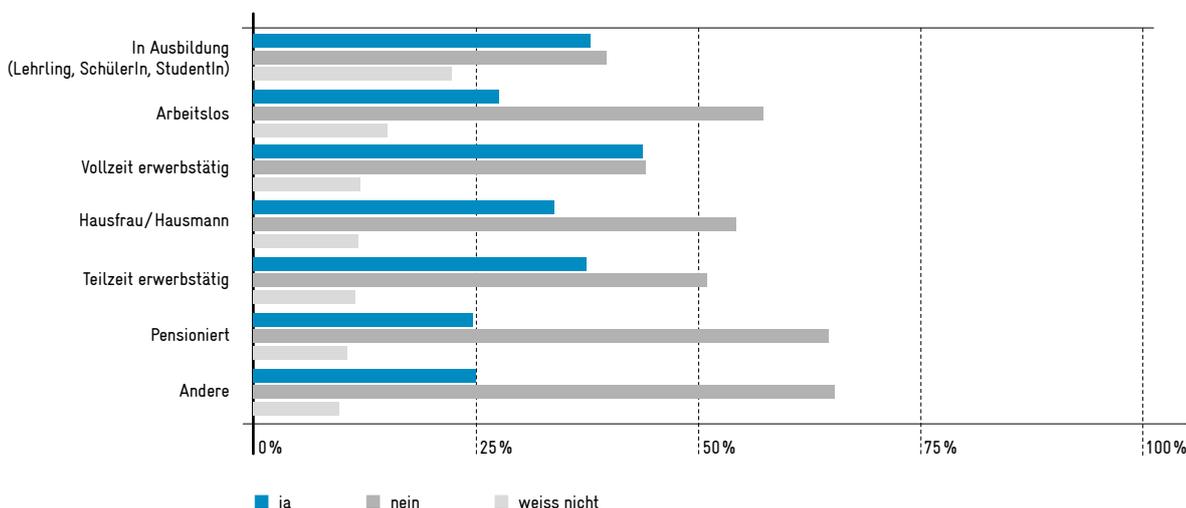
Ebenfalls interessiert der Unterschied in der Zustimmungsrates in Abhängigkeit der persönlichen Erwerbssituation (vgl. Abbildung 14). So erhält die Schuldenbremse für Sozialversicherungen wesentlich grössere Unterstützung von Vollzeit-Erwerbstätigen und Auszubildenden. Dasselbe gilt für die hohe Ablehnung bei Rentnern und arbeitslos gemeldeten Personen, die zu den Leistungsempfängern der Sozialversicherungen gehören. Die tiefe Unterstützungsrate unter Teilzeitangestellten und Nicht-Erwerbstätigen scheint auf den ersten Blick weniger intuitiv. Sie kann jedoch damit erklärt werden, dass diese Personen meistens über tiefere Einkommen verfügen und folglich potenziell überproportional von Leistungen der Sozialversicherungen profitieren können (sofern sie diese beziehen).

Abbildung 14

Zustimmung zu einer Schuldenbremse bei den Sozialversicherungen variiert nach Erwerbssituation

Vollzeit erwerbstätige Personen und solche in Ausbildung unterstützen eine Ausweitung der Schuldenbremse auf die Sozialversicherungen häufiger als Teilzeit- oder Nicht-Erwerbstätige (Pensionäre, Arbeitslose, Hausfrauen/Hausmänner). Dies kann mit der tendenziell höheren Abhängigkeit der zweiten Gruppe von Leistungen der Sozialversicherungen erklärt werden.

Sollte auch bei den öffentlichen Sozialversicherungen eine Schuldenbremse eingeführt werden?



Quelle: Sotomo für Avenir Suisse

Das grosse Generationengefälle darf nicht vergessen lassen, dass die persönliche Einstellung gegenüber der Erweiterung der Schuldenbremse auf die Sozialversicherungen auch die eigene politische Positionierung spiegelt. Man könnte sogar die These wagen, dass die implizite Einstellung gegenüber der Zukunft des Rentensystems sogar einen beträchtlichen Teil der politischen Identität definiert. Im Klartext: Linke Wähler lehnen rund 11 Mal häufiger einen Automatismus bei den Sozialwerken ab als rechte.⁵

Die insgesamt tiefe Zustimmungsrates für eine Schuldenbremse bei den Sozialversicherungen zeigt, dass noch viel Aufklärungsarbeit zugunsten dieses Instruments notwendig ist. Sollte es tatsächlich mittelfristig nicht mehrheitsfähig sein, hätte dies auch Implikationen für die reguläre Schuldenbremse. Die in der Schuldenbremse inhärente Tendenz, die Schuldenquote zu reduzieren, wäre in diesem Fall ein nötiges, ja sogar zu verstärkendes Gegengewicht zum zukünftigen Schuldenwachstum im Bereich der Sozialversicherungen.

5 Das sogenannte Odd-ratio (also der Faktor, um welchen ein gewisses Merkmal die Wahrscheinlichkeit zur Ablehnung vergrössert) der über 65-Jährigen im Vergleich mit der Gruppe der 25 bis 34-Jährigen liegt bei 2,96. Zwischen der Gruppe jener, die sich selbst als klar rechts bezeichnen, und jener am anderen Ende des politischen Spektrums beträgt die Odd-ratio 11,2 (allerdings reiht sich die klare Mehrheit der Befragten selbst zwischen den politischen Polen ein).

4_ Notwendige Reformen

Die Geschichte der Schweizer Finanzpolitik zeigt, dass auch die Schweiz nicht vor der Gefahr eines permanent anwachsenden Schuldenbergs gefeit ist. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern hat sie jedoch mit einer griffigen Schuldenbremse rechtzeitig Gegensteuer gegeben. Indes: Der harte Wind der Austerität blies der Schweizer Politik nie ins Gesicht, sie konnte nach Einführung der Schuldenbremse vor allem von stark wachsenden Einnahmen profitieren. Doch diese Jahre sind aller Voraussicht nach vorbei, die Diskussion um wirkliche Sparprogramme und damit die Bewährungsprobe der Schuldenbremse stehen noch aus. In Zukunft ist mit zunehmenden – auch intergenerationellen – Verteilungskämpfen zu rechnen. Die aktuelle Auseinandersetzung in den Eidgenössischen Räten um den Umfang der verschiedenen (eigentlich vergleichsweise wenig weitgehenden) Stabilisierungsprogramme liefert einen Vorgeschmack. Nachfolgende Reformvorschläge sollen einen Beitrag dazu leisten, damit diese Auseinandersetzung nicht in ausufernder Neuverschuldung endet.

4.1_ **Ausbau der «diskretionären Finanzpolitik»**

Die Budgetkompetenz gehört zu den wichtigsten Aufgaben einer demokratisch gewählten Volksvertretung. Auf Bundesebene trifft dies besonders zu, sind die direktdemokratischen Kontrollmechanismen in der Finanzpolitik doch eher schwach ausgebaut. So fehlt auf Bundesebene das Instrument des Finanzreferendums. Wie in Kapitel 2 aufgezeigt, geht der Trend allerdings in die entgegengesetzte Richtung: die Eidgenössischen Räte neigen immer häufiger dazu, Ausgaben gesetzlich zu binden – und berauben sich so der eigenen Einflussnahme, die flexibel auf konjunkturpolitische Schwankungen und exogene Unwägbarkeiten reagieren kann.

Diesen Trend gilt es umzukehren. In Anlehnung an die geldpolitische Terminologie kann man von einer notwendigen Stärkung der «diskretionären Finanzpolitik» sprechen. Damit ist nicht gemeint, dass die Finanzpolitik ohne Regeln – wie etwa die Schuldenbremse – auskommen solle. Die Finanzpolitik wird aber durch die zunehmende Ausgabenbindung innerhalb des Rahmens der Schuldenbremse blockiert und verliert damit die Möglichkeit, sich dem Rahmen anzupassen. Die Verstärkung der «diskretionären Finanzpolitik» ist daher ein notwendiges Ventil, um den wachsenden Druck auf die Schuldenbremse abfangen zu können.

Natürlich gehört zu einer grösseren finanzpolitischen Verantwortung, dass unpopuläre Entscheidungen gefällt werden müssen (anstatt an gesetzliche Vorgaben zu delegieren). Im Sinne der Transparenz gegenüber der Bevölkerung wäre dies zu begrüssen. Ob die Rückkehr zu mehr parlamentarischer Budgetkompetenz stattfindet, ist letztlich eine Frage der politischen Kultur. Folgende Massnahmen könnten diesen Prozess aus Sicht von Avenir Suisse unterstützen:

«Diskretionäre Finanzpolitik» würde Druck auf Schuldenbremse abfedern.

- 01_ *Moratorium und Überprüfung bisheriger gesetzlicher Bindungen von Staatsausgaben.* Für eine Trendumkehr muss zuerst immer ein Problembewusstsein geschaffen werden. In einem ersten Schritt soll ein Verzicht auf weitere gesetzliche Ausgabenbindungen realisiert werden. Der Vorteil dieser Massnahme ist, dass hierfür eine politische Verständigung ausreicht, Gesetzesanpassungen sind keine notwendig. In einem weiteren Schritt sind die bisherigen gesetzlichen Bindungen auf ihre Sinnhaftigkeit zu überprüfen – das enge Regelkorsett ist entsprechend fiskalisch zu flexibilisieren.
- 02_ *Ungenutzte Mittel für das allgemeine Bundesbudget.* Wie in Kapitel 2.4 erläutert, werden mehrjährige Zahlungsrahmen oft als faktische Zahlungsverpflichtungen angesehen. Dies widerspricht Sinn und Zweck des Instruments. Eine Regelung, wonach ungenutzte Kredite dem allgemeinen Bundesbudget zugeschlagen werden müssen, drängt sich auf. Sie würde den Bindungsgrad der Zahlungsrahmen wieder relativieren.
- 03_ *Verzicht und Rücknahme bisheriger «Fondslösungen».* Vor allem im stark wachsenden Verkehrsbereich erfreuen sich aus dem Haushalt ausgegliederte Investitions- und Spezialfonds zur Finanzierung grosser Beliebtheit. Ihr Vorteil liegt darin, Investitionsspitzen aufzufangen und Schwankungsrisiken vom Bundeshaushalt fernzuhalten.⁶ Dies ist aber gerade auch ihr grösstes Manko: Denn der Umgang mit Risiken ist inhärenter Bestandteil der Finanzpolitik. «Investitionsfonds» hingegen agieren wie Parallelhaushalte, weshalb darauf konsequent zu verzichten ist. Langfristig ist auch die Aufhebung bestehender Infrastruktur- und Spezialfonds ins Auge zu fassen. Sie unterminieren die parlamentarische Budgetflexibilität.
- 04_ *Reduktion des Bindungsgrads in der sozialen Wohlfahrt.* Die soziale Wohlfahrt ist nicht nur der grösste Budgetposten des Bundeshaushalts, sondern auch derjenige mit dem höchsten Bindungsgrad (faktisch 100 %). Dies mag in diesem politisch sensiblen Bereich nachvollziehbar sein, widerspricht jedoch dem Prinzip der finanzpolitischen Verantwortung. Besonders die Bereiche der Krankenkassenprämienverbilligung und der Ergänzungsleistungen eignen sich auf Bundesstufe für einen tieferen Bindungsgrad. Die Eidgenössischen Räte würden als Konsequenz in regulären finanzpolitischen Beschlüssen über die entsprechende Höhe (bzw. die entsprechenden Beiträge an die Kantone) entscheiden.
- 05_ *Bindung in Abhängigkeit des Gesamtbudgets.* In Fällen, in denen an der gesetzlichen Ausgabenbindung festgehalten wird, sollen die entsprechenden Ausgaben mehr von der Einnahmesituation des Bundeshaushalts und weniger von der jeweiligen (Ausgaben-)Nachfrage abhängig gemacht werden. Aktuell bemisst sich z.B. der Beitrag aus der Bun-

6 Vgl. Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Fischer Roland vom 12. Dezember 2013.

deskasse an die AHV an den Kosten des Sozialwerks (also an dessen Nachfrage). Aus finanzpolitischer Sicht sollte sich dieser Beitrag besser an den verfügbaren Einnahmen des Bundes orientieren. Damit liessen sich demografiebedingte Risiken und Risiken von Schwankungen für den Bundeshaushalt verkleinern.

4.2_ Eine Sanktionsregel für die Schuldenbremse:

Plädoyer für das «Sanierungsreferendum»

So beliebt die Schuldenbremse in der Bevölkerung und (zumindest vorläufig noch) bei der Politik auch sein mag – und so gut sie weitgehend bis heute funktioniert hat –, aus fiskaltheoretischer Sicht weist sie einen entscheidenden Mangel auf.

Um dies zu verstehen, muss kurz die prinzipielle Funktionsweise von Fiskalregeln (wie die Schuldenbremse eine ist) in Erinnerung gerufen werden. Wie Feld und Schaltegger (2012) ausführen, besteht eine vollständige Fiskalregel aus einer Grundregel, einer Steuerungsregel und einer Sanktionsregel. Die Grundregel bei der Schuldenbremse beinhaltet die Stabilisierung der nominellen Staatsschulden. Die Steuerungsregel besagt, dass sich zur Erreichung dieses Ziels die Ausgaben an den konjunkturbereinigten Einnahmen zu orientieren haben.⁷ Der dritte Bestandteil, die Sanktionsregel, fehlt bei der Schuldenbremse des Bundes. Eine solche würde festschreiben, was passiert, falls die Steuerungsregel nicht eingehalten wird. Die fehlende Sanktionsregel war bis dato relativ unproblematisch, doch in Anbetracht des zunehmenden fiskalpolitischen Drucks wäre es der richtige Zeitpunkt, um die Schuldenbremse um einen entsprechenden Mechanismus zu ergänzen. Mit anderen Worten sollte die Sicherung in das Instrument eingebaut werden, bevor sich aus der finanzpolitischen Bise ein veritabler Sturm entwickelt. Damit würde auch den Sorgen desjenigen (laut Umfrage relativ grossen) Teils der Bevölkerung Rechnung getragen, der befürchtet, dass die Schuldenbremse den Anstieg der Bundesschulden auf Dauer nicht verhindern kann.

Die Schuldenbremse kennt keine Sanktionsregel.

Kantone als Vorbilder

Wie soll eine solche Sanktionsregel aussehen? Hier ist eine Orientierung an die nachgelagerte Staatsebene angezeigt, denn mehrere Kantone haben in ihren Schuldenbremsen entsprechende Mechanismen implementiert und Erfahrungen damit gesammelt. Im Sinne des Föderalismus als Innovationslabor, kann von den Erfahrungen mit den verschiedenen Herangehensweisen profitiert werden.

Eine umfassende Übersicht über die Ausgestaltung der verschiedenen kantonalen Schuldenbremsen und ihren gesetzlichen Grundlagen bieten Waldmeier und Mäder (2015). Die älteste kantonale Schuldenbremse der

7 Für eine Beschreibung der Funktionsweise der Schuldenbremse, vgl. Box 2.

Schweiz – jene des Kantons St. Gallen – sieht beispielsweise die Erhöhung des Steuerfusses als Sanktionsmechanismus vor. Steuerseitige Anpassungen kennen auch einige andere Kantone, wobei der Verpflichtungsgrad nicht überall gleich hoch ist. Zudem ist es in verschiedenen Kantonen möglich, gegen Sanierungsmassnahmen oder Steuererhöhungen das Referendum zu ergreifen.

Lösung aus dem Kanton Waadt als Vorbild

Im Vergleich zu anderen Kantonen kennt der Kanton Waadt eine strikte Sanktionsregel. Diese sieht in einem ersten Schritt vor, dass die Kantonsregierung dem Kantonsparlament ausgabenseitige Sanierungsmassnahmen vorzulegen hat, sobald die Erträge die Aufwände vor Abschreibungen nicht mehr decken (d.h., sobald die Steuerungsregel nicht mehr erfüllt ist). Diesen beantragten Massnahmen hat er eine äquivalente Erhöhung des Steuerfusses gegenüberzustellen.⁸ Das ausgabenseitige Sanierungspaket und die Erhöhung des Steuerfusses werden dann im Rahmen des sogenannten Sanierungsreferendums dem Volk vorgelegt. Dieses muss sich für einen der beiden Wege zur Sanierung des Haushalts entscheiden (die Annahme/Ablehnung beider Varianten ist ausgeschlossen).

Das «Sanierungsreferendum» besticht vor allem durch seine demokratiepolitische sowie finanzpolitische Ausgewogenheit (Auswahl zwischen den zwei prinzipiellen Wegen zur Haushaltssanierung statt einer einnahrnenseitigen Sanktion wie in anderen Kantonen) und durch seine einfache Ausgestaltung. Es wäre naheliegend, das Prinzip als Sanktionsregel in die Schuldenbremse des Bundes zu integrieren – ausgestaltet als obligatorisches Gesetzesreferendum. Sanierungsmassnahmen sind im Rahmen von Stabilisierungsprogrammen auf Bundesstufe bereits bekannt, sie stellen also keine Neuerung dar, waren bis dato aber gewissermassen eine «freiwillige» Massnahme zur Einhaltung der Steuerungsregel der Schuldenbremse. Dies würde durch die Einführung des «Sanierungsreferendums» selbstredend nicht ausgeschlossen.

Einen Basissatz, an den sich die Steuertarife anpassen – wie die Steuerfüsse in den Kantonen – kennt der Bund nicht. Allerdings könnte ein solcher für die direkte Bundessteuer relativ einfach eingeführt werden, deren Tarife werden dann einfach mit dem Basissatz multipliziert. Die Möglichkeit zur Anpassung der direkten Bundessteuer würde wiederum am besten zum Rahmen eines «Sanierungsreferendums» passen.⁹

Das «Sanierungsreferendum» würde die Schuldenbremse auf Dauer etablieren. Auch wenn das Bundesrecht eigentlich keine direkten Volks-

Das «Sanierungsreferendum» als Sanktionsregel für die Schuldenbremse des Bundes.

⁸ Das Parlament kann die Sanierungsvorschläge abändern, erreichen sie jedoch nicht mehr den erforderlichen Umfang, muss die Regierung ergänzende Massnahmen vorlegen, bis die nötige Ausgabenreduktion erreicht ist. Zur Abstimmung kommen diejenigen Massnahmen, welche Gesetzes- oder Dekretsänderungen nach sich ziehen (Waldmeier und Mäder, 2015).

⁹ So ist etwa der MwSt.-Satz in der Verfassung festgeschrieben, und andere Einnahmequellen wären zu schwankungsanfällig oder zu einseitig (z.B. die Tabaksteuer).

entscheide in Finanzfragen vorsieht, so wäre das «Sanierungsreferendum» aufgrund der damit verbundenen zentralen finanzpolitischen Fragestellung zu prüfen. Ohnehin gilt: Im besten Fall käme die Sanktionsregel und damit das Instrument gar nie zur Anwendung.

4.3_ Eine Bremse für die Sozialversicherungen

Im Unterschied zu Ländern wie Schweden oder den Niederlanden sind in der Schweiz die sozialen Sicherungssysteme nicht Teil des ordentlichen Haushalts. Das hat Vorteile: Für Wähler (und Parlament) sind diese Systeme ausserhalb der Reichweite der alltäglichen Politik. Sie funktionieren nach klar definierten, vorhersehbaren Regeln. Dies erklärt wohl zum wesentlichen Teil die Reputation, die die AHV hierzulande geniesst.

Wie bereits im Fall der Investitionsfonds besprochen, birgt dies die Gefahr einer «Flucht aus dem Budget», mit entsprechender ungehemmter Akkumulation von Schulden, wenn unvorhergesehene Entwicklungen (wie eine unerwartete Zunahme der Lebenserwartung) stattfinden. Diese Gefahr ist in der Schweiz umso wahrscheinlicher, weil es bisher noch keinen automatischen Anpassungsmechanismus gab, der nach der Zieleingabe die Instrumente selbständig adjustiert (Feld und Schaltegger, 2012). In der Tat wird die AHV, nach Schätzungen eine Finanzierungslücke von 170 % des Schweizer Bruttoinlandproduktes anhäufen, wenn das gegenwärtige System nicht angepasst wird (UBS, 2014). Dies macht schmerzhaft, wiederholte Eingriffe des Gesetzgebers notwendig, die oft zu spät erfolgen und unter dem Problem der «zeitlichen Inkonsistenz» leiden (Alesina und Tabellini, 1990): Im Nachhinein werden Entscheidungen getroffen, die man bei der Gestaltung des Sicherungssystems für nicht optimal gehalten hätte.

Eine Fiskalregel – vergleichbar einer Schuldenbremse – würde solche Operationen am offenen Herz der sozialen Sicherungssysteme weitgehend hinfällig machen und die zeitliche Inkonsistenz lösen. Dabei ist die genaue Gestaltung der Regel nicht der wichtigste Punkt. Entscheidend ist, dass die Ziele, Schwellenwerte und Sofortmassnahmen für die einzelnen Sozialversicherungsträger transparent definiert werden. Die klare Definition könnte einen Teil der Skepsis gegenüber einer AHV-Schuldenbremse, die besonders bei den älteren Generationen herrscht (vgl. Kapitel 3), lindern.

Fiskalregel für die Sozialversicherungen löst Problem der Zeitinkonsistenz.

Die Schuldenbremse der AHV

Politische Akzeptanz für eine Schuldenbremse bei den Sozialversicherungen kann nur dann erwartet werden, wenn der Mechanismus folgende Kriterien erfüllt:

- *Notwendigkeit*: Es muss ein tatsächliches Problem betreffen bzw. eine konkrete Asymmetrie der Ausgaben und Einnahmen.
- *Wirksamkeit*: Der vorgeschlagene Mechanismus muss zielführend sein.
- *Effizienz*: Die Regel muss das Ziel mit möglichst geringen Opfern erreichen.

– *Ausgewogenheit*: Die Regel soll von allen Beteiligten ein Opfer verlangen.

Die vom Nationalrat Ende September 2016 beschlossene Schuldenbremse für die AHV erfüllt – zumindest teilweise – diese Kriterien. Sie sieht einen zweistufigen Mechanismus vor:

01_ Sobald der AHV-Fonds einen bestimmten Stand unterschreitet, müssen Bundesrat und Parlament handeln. Es lässt sich objektiv beurteilen, ob das Merkmal der Notwendigkeit erfüllt ist.

02_ Gelingt es nicht, den AHV-Fonds wieder ins Lot zu bringen, kommt ein Automatismus zum Tragen. Dieser sieht die stufenweise Erhöhung des Rentenalters innert vier Jahren um maximal vier Monate pro Jahr, jedoch nicht mehr als auf 67 Jahre, sowie einen Anstieg der Mehrwertsteuer um insgesamt 0,4 Prozentpunkte in zwei Schritte vor.

Damit erfüllt die zweite Stufe dieser Schuldenbremse die Kriterien der Wirksamkeit und der Ausgewogenheit. Ein Opfer wird sowohl von den heutigen AHV-Bezüglern (die durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer eine reale Kürzung der Renten zu tragen haben), und durch die Erhöhung des Rentenalters auch von den künftigen Rentnern verlangt.

4.4_ Aufklärungsarbeit über Finanzpolitik – im Interesse der Bevölkerung

In Anbetracht der finanzpolitischen Prognosen verwundert es nicht, dass immer wieder Stimmen laut werden, die eine Aufweichung der Schuldenbremse oder gar eine gezielte Neuverschuldung fordern. Wie die repräsentative Umfrage für diese Publikation zeigt, will eine klare Mehrheit der Bevölkerung von solchen Experimenten nichts wissen. In finanzpolitischen Fragen denken Frau und Herr Schweizer weiterhin konservativ und sprechen sich für einen haushälterischen Umgang mit den öffentlichen Geldern aus. Entgegen dem Trend würden sie sogar den weiteren Abbau der Staatsschulden bevorzugen.

Frau und Herr Schweizer denken finanzpolitisch weiterhin konservativ.

Gleichzeitig spricht sich eine knappe Mehrheit gegen eine Schuldenbremse für die Sozialversicherungen aus – notabene der Bereich mit dem höchsten potenziellen Schuldenwachstum. Umso wichtiger ist weitere Aufklärungsarbeit zugunsten dieser wichtigen Erweiterung der Schuldenbremse. Denn der grundsätzliche Wille für nachhaltige Staatsfinanzen ist in der Schweizer Bevölkerung mit Sicherheit tief verankert. In Anbetracht der steigenden Belastung durch die Sozialwerke scheint es auch angebracht, die bestehende Schuldenbremse um eine Sanktionsregel zu erweitern. Sollte die Einhaltung der Schuldenbremse nämlich eines Tages politisch schwierig werden, wäre ein klares Prozedere bereits vorhanden. Die Schuldenbremse wäre damit fit für die Zukunft. Damit wäre auch politisch festzulegen, welche Prioritäten eine zurückhaltendere Ausgabenpolitik setzen müsste. Avenir Suisse wird Anfang 2017 in «Finanzpolitik im Härtesten – Teil 2» mit den Eckwerten eines liberalen Schattenbudgets seine Prioritäten aufzeigen.

Sparen oder ausgeben?

Staatsausgaben-Umfrage (ohne Fragen zur Person)

Wirtschaftslage

- Wie schätzen Sie Ihre persönliche wirtschaftliche Situation im Moment ein? (sehr schlecht; schlecht; ausreichend; gut; sehr gut)
- Wie schätzen Sie die allgemeine Wirtschaftslage in der Schweiz im Moment ein? (sehr schlecht; schlecht; ausreichend; gut; sehr gut)
- Wie beurteilen Sie die Höhe der Steuern in der Schweiz? (zu hoch; gerade richtig; zu tief)

Steuern

- Wie stark belasten die Steuern Ihr persönliches Haushaltsbudget? (sehr wenig; eher wenig; mittel; ziemlich stark; sehr stark)
- Im Vergleich zu den Steuern und Abgaben, die Sie bezahlen, wieviel Leistungen erhalten Sie persönlich vom Staat? (eher mehr Leistungen; etwa gleich viel; eher weniger Leistung)

Staatsausgaben

- Was denken Sie, wie hat die letzte Bundesrechnung (2015) abgeschlossen? (hohes Defizit; geringes Defizit; ausgeglichene Rechnung; geringer Überschuss; hoher Überschuss)
- Was denken Sie, wie gross ist der Anteil der öffentlichen Verwaltung an den gesamten Staatsausgaben der Schweiz? (Auswahl in Prozenten)
- Was denken Sie, wie gross ist der Anteil soziale Sicherheit an den gesamten Staatsausgaben der Schweiz? (Auswahl in Prozenten)
- Was denken Sie, wie gross ist der Anteil Verkehrsausgaben an den gesamten Staatsausgaben der Schweiz (Auswahl in Prozenten)

Bundesrechnung

- Wenn sich ein Defizit im Staatshaushalt abzeichnet, gibt es grundsätzlich drei Wege, darauf zu reagieren. Wenn Sie sich für einen der folgenden Wege entscheiden müssten, welchen würden Sie bevorzugen? (Verschuldung erhöhen; Ausgaben kürzen; Steuern erhöhen)
- Auch wenn sich Überschüsse im Staatshaushalt abzeichnen, gibt es grundsätzlich drei Wege, darauf zu reagieren. Was würden Sie bevorzugen, wenn Sie sich für einen der folgenden Wege entscheiden müssten? (Verschuldung abbauen; Ausgaben erhöhen; Steuern senken)

Staatsausgaben

- Angenommen, Sie könnten über die Staatsausgaben entscheiden. Wo würden Sie sparen, wo mehr ausgeben, wo nichts ändern? (Öffentliche Verwaltung; Verteidigung und Polizei; Verkehr; Landwirtschaft; Gesundheit; Forschung, Bildung und Kultur; soziale Sicherheit)

Sparpotenzial

- Was denken Sie: Wieviel könnte der Staat in der Schweiz heute durch Effizienzsteigerung sparen, ohne dass er Leistungen abbauen müsste? (gar nichts; wenig; mittel; ziemlich viel; sehr viel)
- Auf Bundesebene existiert seit 2003 eine Schuldenbremse. Seither müssen sich die Ausgaben und Einnahmen des Bundes langfristig die Waage halten. Geben Sie an, wie sehr Sie mit folgenden Aussagen zur Schuldenbremse einverstanden sind. (Schuldenbremse gehört abgeschafft; Die Schuldenbremse kann das Anwachsen der Schulden beim Bund nicht verhindern; Die Schuldenbremse hat sich bewährt. Die Bundesfinanzen sind seither stabil; Mit der Schuldenbremse wird das Parlament entmündigt; Ohne Schuldenbremse würden die Ausgaben rasch ansteigen; Die Schuldenbremse führt vor allem zu Kürzungen im Sozialbereich)
- Für die öffentlichen Sozialversicherungen wie AHV und IV gibt es bisher kein vergleichbares Instrument wie die Schuldenbremse, das eine Verschuldung verhindern würde. Sollte auch bei den öffentlichen Sozialversicherungen eine Schuldenbremse eingeführt werden? (ja; nein)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Steuern belasten das Haushaltsbudget – Einschätzung der erhaltenen Staatsleistung relativ zur persönlichen Belastung	8
Abbildung 2: Einschätzung der Staatsleistung nach Einkommen	9
Abbildung 3: Geschätztes Sparpotenzial bei Ausgaben der öffentlichen Hand – Finanzpolitische Kompetenz senkt Einschätzung des Sparpotentials	10
Abbildung 4: Gewünschte Anpassungen bei den Staatsausgaben	12
Abbildung 5: Einfluss sozioökonomischer Merkmale auf Sparanliegen	13
Abbildung 6: Der Bund war nicht immer Musterschüler	15
Abbildung 7: Die Schuldenbremse wirkt	16
Abbildung 8: Die fetten Jahre sind vorbei	18
Abbildung 9: Soziale Sicherheit und Gesundheit sind die Treiber des Ausgabenwachstums	19
Abbildung 10: Eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten	20
Abbildung 11: Die Ausgaben sollen sich an den Einnahmen orientieren – nicht umgekehrt – Schuldenabbau hat weiterhin Priorität	26
Abbildung 12: Die Schuldenbremse genießt grossen Rückhalt	27
Abbildung 13: Die Einstellung zu einer Schuldenbremse bei den Sozialversicherungen	28
Abbildung 14: Zustimmung zu einer Schuldenbremse bei den Sozialversicherungen variiert nach Erwerbssituation	29

Literatur

- Alesina, Alberto und Tabellini, Guido, (1990): A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), pp. 403–414.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2016): Finanzperspektiven der AHV 2016–2035. Bern: BSV.
- Beljean, Tobias and Geier, Alain (2013): The Swiss Debt Brake – Has It Been a Success? In: *The Swiss Journals of Economics and Statistics* 149(2), pp. 115–135.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016): System der Gesamtrechnungen und Satellitenkonten des Primärsektors, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR). www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/02/blank/data/01/02.html. Zugriff: 22.09.2016.
- Cosandey, Jérôme (2016): Kantonsmonitoring 7 – Neue Massstäbe für die Alterspflege. Organisation und Finanzierung einer gesellschaftlich immer wichtigeren Aufgabe. Zürich: Avenir Suisse.
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2016): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016. Bern: EFD.
- Feld, Lars und Schaltegger, Christoph (2012): Soziale Sicherheit sichern. Plädoyer für eine Schuldenbremse. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Moog, Stefan, Weisser, Veronica, Laub, Natalie, Metzger, Christoph und Raffelhüschen, Bernd (2014): Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit der Reform Altersvorsorge 2020 – Erste Schritte auf einem langen Weg. Zürich: UBS AG.
- Müller-Jentsch, Daniel und Schellenbauer, Patrik (2012): Der strapazierte Mittelstand. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- OECD (2013): *Government at a Glance 2013*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015): *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Salvi, Marco und Zobrist, Luc (2013): *Zwischen Last und Leistung. Ein Steuerkompass für die Schweiz*. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- UBS (2014): Altersvorsorge und die Schweizer Generationenbilanz – Lasten in die Zukunft verschoben. Zürich: UBS.
- Waldmeier, David und Mäder, Beatrice (2015): *Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz*. In: Angelini, Terenzio, Schaltegger, Christoph und Vallender, Klaus (Hrsg.): *Schriftenreihe Finanzwissenschaft und Finanzrecht*. Bern: Haupt.
- Wyplosz, Charles (2013): “Fiscal Rules, Theoretical Issues and Historical Experiences”, in A. Alesina and F. Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, NBER, The University of Chicago Press, Chicago.

avenir suisse

Zürich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Genève

Route des Acacias 47

1227 Les Acacias/Genève

Tel +41 22 749 11 00

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch