

verschuldungs- probleme als herausforderung nach der krise

Die Autoren



Martin Weder, M. A. HSG ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Finanzen und Steuern bei economiesuisse. Er hat Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspädagogik studiert.



PD Dr. Christoph A. Schaltegger ist Leiter Finanz- und Steuerpolitik und Mitglied der Geschäftsleitung von economiesuisse sowie Lehrbeauftragter an den Universitäten St. Gallen und Luzern.

Inhalt

	Das Wichtigste in Kürze	4
1	Einleitung	5
2	Budget 2010 und Finanzplan 2011–2013	6
2.1	Voranschlag 2010: Ausnützen des Spielraums der Schuldenbremse	6
2.2	Finanzplan 2011–2013: strukturelle Milliardendefizite	9
2.3	Drohende Mehrbelastungen aus aufgabenseitigen Reformen	13
2.4	Langfristige Entwicklung des Bundeshaushalts seit 1950	14
2.5	Zusammenfassende Beurteilung	17
3	Staatsverschuldung: Ein ernstes Problem?	18
3.1	Theoretische Überlegungen	18
3.2	Entwicklung und Ursachen	19
3.3	Internationaler Vergleich	21
3.4	Langfristige Entwicklung der Schulden seit 1950	24
3.5	Folgen der Staatsverschuldung	26
3.5.1	Verdrängung zukunftsgerichteter Ausgaben	26
3.5.2	Steigende Zinsen und tieferes Wirtschaftswachstum	27
3.5.3	Umverteilungseffekte innerhalb und zwischen Generationen	30
3.5.4	Schuldenspirale	31
3.6	Mögliche Gegenmassnahmen	33
3.6.1	Steuererhöhungen	33
3.6.2	Ausgabenkürzungen	33
3.6.3	Budgetregeln und Schuldenbremsen	35
3.6.4	Demokratie und Föderalismus	43
4	Schlussfolgerungen	45
	Literatur	47

«Bei vernünftiger und moderater Anwendung ist die Verschuldung ein ökonomisch zweckmässiges, für eine effiziente und leistungsfähige Wirtschaft unverzichtbares Instrument. Bei übermässigem und verantwortungslosem Gebrauch kann sie aber zur gefährlichen Droge werden und im schlimmsten Fall zu Krise und wirtschaftlichem und gesellschaftspolitischem Kollaps führen.»»

Ernst Baltensperger, Prof. em. Dr. Dr. h.c., Universität Bern

«Während sich ein Ende der Rezession abzeichnet, steht ausser Frage, dass das grösste Schadenspotenzial in der stark steigenden Staatsverschuldung liegt.»»

Kenneth Rogoff, Professor für Finanzwirtschaft an der Harvard University

«Wenn wir nicht einen kräftigen Einsatz zugunsten einer nachhaltigen Finanzpolitik leisten, riskieren wir, dass wir weder eine Stabilität des Finanzsystems noch ein anhaltendes Wirtschaftswachstum haben werden.»»

Ben Bernanke, Chef der amerikanischen Zentralbank Federal Reserve

Vorwort

Weltweit wurden in den Jahren 2008/2009 Fiskalpakete zur Stabilisierung der Konjunktur beschlossen, die in ihrem Ausmass historisch beispiellos sind. Während die genaue Zusammensetzung der Stimulierungsprogramme kontrovers diskutiert wurde, bestand weitgehende Einigkeit darüber, dass es neben dem geldpolitischen Stimulus der Zentralbanken auch eines fiskalpolitischen Impulses bedurfte, um die Weltwirtschaft vor den Auswirkungen eines drastischen Konjunkturerinbruchs zu bewahren.

Indessen wird in der Öffentlichkeit bisher noch wenig über die Gefahren der beschlossenen Massnahmen diskutiert. Die eingegangenen Verpflichtungen erhöhten die Verschuldung der staatlichen Haushalte auf ein Ni-

veau, das sich im OECD-Durchschnitt für 2010 auf 76 Prozent beläuft. Die drastische Erhöhung der Staatsverschuldung trifft dabei zahlreiche Länder unvorbereitet, denn die verfolgte Finanzpolitik konnte bereits vor der Krise vielerorts nicht als nachhaltig bezeichnet werden.

Die Experten sind sich daher einig: Nach der Bewältigung der Konjunkturkrise liegt die grösste Herausforderung in der Nachhaltigkeit der verfolgten Finanzpolitik. Ansonsten droht eine verhängnisvolle Schuldenspirale. Dies gilt auch für die Schweiz. Zwar weist die Staatsverschuldung in der Schweiz ein unterdurchschnittliches Niveau aus. Doch die erreichte Schulden- und Haushaltsstabilisierung droht in naher Zukunft verloren zu gehen. Die Schweiz hat mit der 2003 eingeführten Schuldenbremse und weiteren institutionellen Mechanismen ein Regelwerk, das nicht nur

international Beachtung gefunden hat, sondern auch als Richtschnur für eine nachhaltige Finanzpolitik gilt. Es wäre fahrlässig, das Erreichte infrage zu stellen. Stattdessen liesse sich die Schuldenbremse weiterentwickeln und mit einer Nachhaltigkeitsregel auf die Sozialversicherungen übertragen. Die Vorgaben der Schuldenbremse sind der Garant für eine langfristig solide Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und damit für wirtschaftliche, politische und soziale Stabilität. Sie gelten in finanzpolitisch guten wie schlechten Zeiten. Die Schweiz wie auch andere Staaten werden daher nicht darum herumkommen, bereits sehr bald über fundamentale Konsolidierungsmassnahmen zu entscheiden.



Pascal Gentinetta
Vorsitzender
der Geschäftsleitung



Christoph A. Schaltegger
Mitglied der
Geschäftsleitung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Gentinetta'.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Schaltegger'.

Das Wichtigste in Kürze

- ▶ Die Finanz- und Wirtschaftskrise wirkt sich international stark auf die öffentlichen Haushalte aus. Während die Erträge aus der Einkommens- und Unternehmenssteuer zurückgehen, steigen die Ausgaben aufgrund der Impulsprogramme und der Massnahmen zugunsten des Finanzsektors in den meisten Industrieländern markant an.
- ▶ Der Bundeshaushalt wird in den Jahren 2010 bis 2013 Defizite zwischen 2,4 und 4,2 Mrd. Franken erzielen. In den Finanzplanjahren 2011–2013 werden die Vorgaben der Schuldenbremse unabhängig vom unterstellten Wirtschaftsszenario deutlich verfehlt. Der entsprechende Anpassungsbedarf beträgt zwischen 2,5 und 4,0 Mrd. Franken pro Jahr.
- ▶ Im internationalen Vergleich steht die Schweiz dennoch gut da. Die 30 Mitgliedstaaten der OECD werden dieses und nächstes Jahr im Durchschnitt ein Defizit von 5,5 bzw. 6,5 Prozent des BIP erzielen. Die Folge ist ein starker Anstieg der Verschuldung um durchschnittlich 20 Prozent des BIP. Betreffend Neuverschuldung schneidet die Schweiz bis 2010 von allen OECD-Staaten am besten ab. Die Schuldenquote liegt nächstes Jahr mit 48 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt der OECD von 76 Prozent.
- ▶ Die gute Position der Schweiz im internationalen Umfeld ist kein Zufall. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern ist es in der Schweiz zu keinen Übertreibungen an den Kredit- und Immobilienmärkten gekommen. In der Finanzpolitik machen sich die Zurückhaltung bei Konjunkturprogrammen und das Einhalten von Budgetregeln und Schuldenbremsen bezahlt. Solche Regeln sind, wenn sie sorgfältig und flexibel ausgestaltet sind, wirksame Instrumente gegen einen weiteren Anstieg der Verschuldung.
- ▶ Mittel- und langfristig stehen alle Industriestaaten vor grossen finanzpolitischen Herausforderungen. Insbesondere die demografische Entwicklung bewirkt einen starken Ausgabendruck in den Bereichen Gesundheit und soziale Wohlfahrt. Auf der Einnahmenseite sind Steuererhöhungen aufgrund der Globalisierung und des internationalen Standortwettbewerbs Grenzen gesetzt.
- ▶ *economiesuisse* fordert daher eine Nachhaltigkeitsregel, welche den Geist der Schuldenbremse auf die öffentlichen Sozialversicherungen überträgt. Sobald ein Sozialwerk in finanzielle Schieflage gerät, sollen gemäss dieser Regel vorgängig definierte Sofortmassnahmen greifen. Diese orientieren sich an den vorhandenen Mitteln und treten dann in Kraft, wenn gesetzlich definierte Schwellenwerte unterschritten werden.
- ▶ Ohne rechtzeitige und umfassende Massnahmen zur Eindämmung des Ausgabenwachstums drohen die Industriestaaten in eine Schuldenspirale zu geraten. Die Folgen anhaltend hoher Defizite sind steigende Zinsen und tiefere Wachstumsraten. Die Refinanzierung des Staates wird immer teurer und erfolgt zunehmend auf Kosten anderer wichtiger Aufgaben und Ausgaben. Kommende Generationen werden dadurch zusätzlich belastet. Der Staat verliert zunehmend seine Handlungsfähigkeit und kann im Extremfall seinen versprochenen Leistungen nicht mehr nachkommen.
- ▶ Eine hohe Staatsverschuldung gefährdet den Wohlstand und damit auch die politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität eines Landes. Eine nachhaltige Finanzpolitik ist daher ein wichtiger Standortfaktor, den es in der Schweiz zu bewahren gilt.

1 Einleitung

Krise stellt Frage der langfristigen Folgen der Konjunkturprogramme.

Das historische Ausmass der Finanz- und Wirtschaftskrise hat dazu geführt, dass Notenbanken und Regierungen mit tiefgreifenden Massnahmen einschreiten mussten. Nebst der Stabilisierung des Finanzsystems und der entsprechenden Institute haben fast alle Regierungen der Industriestaaten zusätzlich umfangreiche Konjunkturprogramme initiiert. Ein selektives und unterstützendes Eingreifen durch die Finanzpolitik kann damit begründet werden, dass die Stabilisierung der Wirtschaft eine Kernaufgabe des Staates darstellt. Entsprechende Massnahmen wurden auch mit der aussergewöhnlichen Tiefe und Dauer und den damit verbundenen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gerechtfertigt. Insofern wurden auch konjunkturell bedingte Haushaltsdefizite des Staates in Kauf genommen. Angesichts der sehr grossen Fiskalpakete stellt sich jedoch die Frage der längerfristigen Folgen solcher Massnahmen und ihrer Wirkung auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.

Mittelfristige Herausforderung: Haushaltsstabilisierung.

Mittelfristig muss der Fokus aber von der Konjunktur- auf die Haushaltsstabilisierung gerichtet werden. Aus der Kombination von einbrechenden Einnahmen und höheren Ausgaben verzeichnen alle Industriestaaten mit der Ausnahme von Norwegen bereits heute Defizite. Ohne Gegenmassnahmen führen diese Defizite zwangsläufig zu einer starken und permanenten Erhöhung der Staatsverschuldung.

«Staatsverschuldung beeinträchtigt die wirtschaftliche Entwicklung.»

Eine hohe Staatsverschuldung schränkt die Handlungsmöglichkeiten des Staates ein und beeinträchtigt die wirtschaftliche Entwicklung. Im Extremfall droht der Staatsbankrott. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Anforderungen die Finanzpolitik erfüllen muss, um nachhaltig zu sein.

Im Folgenden wird ausgehend vom Budget 2010 und dem Finanzplan 2011–2013 zunächst die kurz- und mittelfristige Lage des Bundeshaushalts analysiert. Der voraussichtliche Anstieg der Verschuldung wird anschliessend in einen langfristigen und internationalen Kontext gestellt. Es folgt eine Analyse der Auswirkungen der Staatsverschuldung sowie mögliche Gegenmassnahmen. Abschliessend werden die Schlussfolgerungen der Wirtschaft dargestellt.

2 Budget 2010 und Finanzplan 2011–2013 Die Finanzpolitik steht am Scheideweg. Nach der Stabilisierung der Konjunktur ist der Kompass auf die Haushaltskonsolidierung auszurichten. Die Anpassungen müssen ausgabenseitig mittels Aufgabenüberprüfung und Konsolidierungsprogramm erfolgen.

«Die Finanzpolitik des Bundes steht dieses Jahr an einem Wendepunkt.»

Der Voranschlag (Budget) und der Finanzplan gehören zu den zentralen Instrumenten der Finanzpolitik des Bundes. Sie liefern dem Parlament die notwendigen Informationen zur kurz- und mittelfristigen Ausgestaltung der Einnahmen und Ausgaben. Der Bundesrat hat Mitte August den entsprechenden Bericht zuhanden des Parlaments verabschiedet. Betrachtet man den Voranschlag 2010 und den Finanzplan 2011–2013, so wird deutlich, dass sich die Finanz- und Wirtschaftskrise sukzessive auf den Bundeshaushalt auswirkt. Die Massnahmen zur Stärkung des schweizerischen Finanzplatzes sowie die in drei Stufen verabschiedeten Stabilisierungsmassnahmen hatten bereits im letzten Jahr zu deutlich höheren Ausgaben geführt. Demgegenüber gehen die Steuereinnahmen aufgrund des Veranlagungsverfahrens erst mit zeitlicher Verzögerung zurück. So zeigt die aktuelle Hochrechnung des Finanzdepartements, dass der Bund auch dieses Jahr noch einen positiven Rechnungsabschluss von rund 700 Mio. Franken erzielen wird. Nach drei Jahren mit hohen Überschüssen werden in den Jahren 2010 bis 2013 Defizite in Milliardenhöhe prognostiziert. Die Finanzpolitik des Bundes steht dieses Jahr somit an einem Wendepunkt.

2.1 Voranschlag 2010: Ausnützen des Spielraums der Schuldenbremse

Krise macht sich im Voranschlag 2010 bemerkbar.

Im Jahr 2010 verschlechtert sich der Saldo des ordentlichen Bundeshaushalts deutlich. Bei den Einnahmen aus der direkten Bundessteuer zeigt sich einerseits die verzögerte Wirkung auf den konjunkturellen Einbruch im Jahr 2009. Bei den juristischen Personen beträgt diese Verzögerung ein Jahr, bei den natürlichen Personen sogar zwei Jahre. Andererseits sinken die Einnahmen auch aufgrund von früher beschlossenen Steuerreformen, namentlich bei der Ehepaarbesteuerung, die erst im nächsten Jahr ihre volle Wirkung entfalten wird. Gleichzeitig steigen die Ausgaben weiter an. Insgesamt resultiert bei ordentlichen Ausgaben von 60,5 Mrd. Franken (+1,5 Milliarden) und Einnahmen von 58,1 Mrd. Franken (–1,8 Milliarden) ein Defizit von 2,4 Mrd. Franken. Grundlage für den Voranschlag bildet die Konjunkturprognose, wonach die Wirtschaft im nächsten Jahr nominell um 0,7 Prozent wachsen wird. Bei einer voraussichtlichen Teuerung von 0,9 Prozent wird die Wirtschaft damit immer noch leicht schrumpfen.

Mindereinnahmen von 1,8 Mrd. Franken.

Bei den Einnahmen wird mit einem Rückgang von 1,8 Mrd. Franken gerechnet. Davon sind vor allem die direkte Bundessteuer (–1,2 Milliarden) und die Mehrwertsteuer (–1,0 Milliarden) betroffen, die beide sehr konjunktursensitiv sind. Diesen Rückgängen stehen Mehreinnahmen bei der CO₂-Abgabe (+421 Millionen), der Tabaksteuer (+162 Millionen) und der Stempelabgabe (+50 Millionen) gegenüber. Bei der Verrechnungssteuer wird mit unverändert hohen Erträgen gerechnet, weil deren Einnahmen sich kaum abschätzen lassen. Ebenfalls keine Veränderung wird bei der Mineralölsteuer erwartet. Sie liefert jährliche Einnahmen von rund 5 Mrd. Franken oder knapp neun Prozent der Bundeseinnahmen.

Ungebremstes Ausgabenwachstum.

Die Ausgaben steigen im Jahr 2010 um weitere 1,5 Mrd. Franken an. Die Ausgaben für die eigentliche Staatstätigkeit nehmen dabei sogar um 2,7 Mrd. Franken bzw. fünf Prozent zu. Davon ist nur ein vergleichsweise kleiner Teil auf die dritte Stufe an Stabilisierungsmassnahmen zurückzuführen.¹ Die Bildungs- und Forschungsausgaben steigen um knapp 400 Mio. Franken, jene der Landesverteidigung aufgrund von Kreditresten aus früheren Jahren um 317 Mio. Franken. Im Bereich Migration führt die steigende Anzahl von Asylgesuchen zu zusätzlichen Kosten von 200 Mio. Franken. Die erstmalige Rückverteilung der CO₂-Abgabe sowie das aus der Teilzweckbindung dieser Abgabe finanzierte Gebäudeprogramm erhöhen die Ausgaben um weitere 300 Mio. Franken. Dieser Anstieg wird durch einen Rückgang bei den Durchlaufkosten und beim Schuldendienst reduziert. Die grösste Entlastung findet durch die sinkenden Kosten bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung statt (–819 Millionen). Grund dafür ist neben deutlich tieferen Zinsen auch ein grösseres Agio aus der Emissionstätigkeit. Auch die Kantonsanteile an verschiedenen Bundeserträgen (–258 Millionen) sowie die Mehrwertsteueranteile und Spielbankenabgabe für die AHV (–101 Millionen) dämpfen das Ausgabenwachstum.

Problematische Entwicklung der Ausgabenstruktur.

Die Grafiken 1 und 2 auf Seite 8 zeigen die Struktur der Einnahmen und Ausgaben des Bundes sowie die Entwicklung über die Zeit. Während sich bei den Einnahmen seit 1990 keine bedeutenden Veränderungen ergeben haben, setzt sich bei den Ausgaben der Trend der Vergangenheit fort, wonach der Bereich soziale Wohlfahrt überproportional wächst. Im nächsten Jahr werden die Ausgaben in diesem Bereich um über 1 Mrd. Franken zunehmen. Das ist problematisch, weil andere Aufgabenbereiche zunehmend verdrängt werden.

Mehrwertsteuer bleibt wichtigste Einnahmequelle des Bundes.

Bei den Einnahmen ist die Mehrwertsteuer die wichtigste Finanzierungsquelle. Sie generiert nächstes Jahr voraussichtlich 35 Prozent aller Bundeseinnahmen. Die Vorgängerin der Mehrwertsteuer, die Waren- und Umsatzsteuer, machte 1990 einen Anteil von 32 Prozent an den Bundeseinnahmen aus. Aufgrund der befristeten Mehrwertsteuererhöhung für die Invalidenversicherung (IV) wird dieser Anteil bis 2013 auf über 37 Prozent ansteigen. Die direkte Bundessteuer folgt an zweiter Stelle mit einem Anteil von 28 Prozent. Gegenüber 1990 entspricht dies einer Zunahme von sechs Prozentpunkten. Die übrigen Verbrauchssteuern (Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Biersteuer) liefern 13 Prozent der Einnahmen. Weil diese Einnahmen stagnieren, dürfte ihr Anteil an den Bundeseinnahmen bis 2013 tendenziell etwas abnehmen. Der Anteil der Verrechnungssteuer beträgt fünf Prozent. Diese Einnahmen sind jedoch schwierig zu prognostizieren. Die Stempelabgaben werden für fünf Prozent der Einkünfte aufkommen, wobei deren Entwicklung in der Vergangenheit sehr volatil war. Dies ist eine direkte Folge der teilweise stark schwankenden Finanzmärkte. Die Verkehrsabgaben steuern drei Prozent zum Bundeshaushalt bei. Sie umfassen die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) mit Einnahmen von 1,3 Mrd. Franken sowie die Automobilsteuer und die Nationalstrassenabgabe (Vignette) mit jährlichen Einnahmen von je 320 Mio. Franken.

«Bei den Ausgaben ist das Gebiet der sozialen Wohlfahrt mit Abstand am wichtigsten. Nahezu jeder dritte Franken des Bundes wird dafür aufgewendet.»

Bei den Ausgaben ist das Gebiet der sozialen Wohlfahrt mit Abstand am wichtigsten. Nahezu jeder dritte Franken des Bundes wird dafür aufgewendet. Vor 20 Jahren lag dieser Anteil noch bei 22 Prozent. Gesetzlich festgelegte Beiträge des Bundes an die Sozialwerke (AHV, IV, ALV, EO) sowie Beiträge an die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung bewirken, dass sich die Ausgaben

¹ Die Botschaft des Bundesrats vom 17. Juni 2009 sah ursprünglich einen Umfang von 750 Mio. Franken vor. Der grösste Teil entfiel dabei auf Massnahmen zugunsten des Arbeitsmarktes (400 Mio. Franken). Für die Verbilligung der Krankenkassenprämien wurden weitere 200 Mio. Franken eingesetzt sowie für Entlastungen von 150 Mio. Franken im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung der Mehrwertsteuerreform. Die Verbilligung der Krankenkassenprämien sowie die Arbeitsmarktmassnahmen wurden vom Parlament in der Herbstsession jedoch abgelehnt bzw. deutlich reduziert.

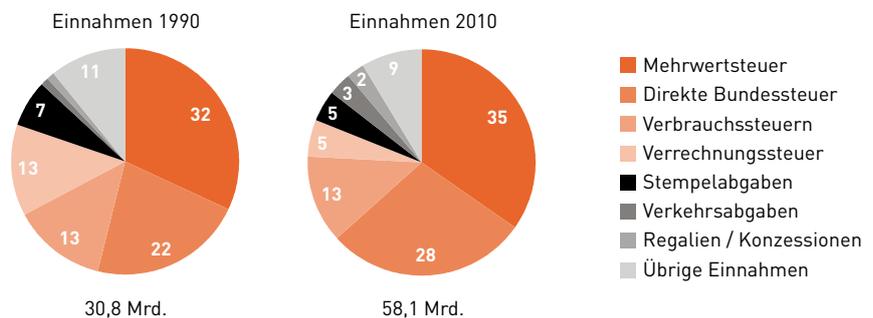
in diesem Bereich kurzfristig einer aktiven Steuerung entziehen. Aufgrund der demografischen Entwicklung hat dieser Mechanismus zudem zur Folge, dass der Bundeshaushalt in naher Zukunft zusätzliche Ausgaben in Milliardenhöhe tätigen muss. So werden allein die Ausgaben des Bundes für die AHV zwischen 2010 und 2013 um 1 Mrd. Franken zunehmen. Bei der IV beträgt die Zunahme sogar 1,7 Mrd. Franken. Dieser Zuwachs ist vor allem auf die IV-Zusatzfinanzierung zurückzuführen, die für den Bund aber haushaltsneutral ist.² Eine Mehrbelastung findet hingegen durch die Übernahme der Schuldzinsen der IV von jährlich rund 360 Mio. Franken statt. Der kurzfristig ebenfalls nicht beeinflussbare Bereich Finanzen und Steuern macht rund 16 Prozent des Bundeshaushalts aus. Dazu gehören neben Anteilen Dritter und Zahlungen in den Finanzausgleich auch die Kosten für die Vermögens- und Schuldenverwaltung. Der Verkehr ist mit einem Anteil von 13 Prozent der drittgrösste Ausgabenbereich. Unter Berücksichtigung sämtlicher Verkehrsausgaben, inklusive des Fonds für Projekte des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Fonds) sowie des Infrastrukturfonds, wäre der Anteil des Verkehrs ähnlich gross wie jener der Finanzen und Steuern. Die Bildung und Forschung ist ein weiteres wichtiges Aufgabengebiet des Bundes mit einem Anteil von zehn Prozent. Die Bereiche Landesverteidigung sowie Landwirtschaft und Ernährung kommen auf acht Prozent bzw. sechs Prozent der Bundesausgaben. Ihre Anteile an den Gesamtausgaben haben seit 1990 deutlich abgenommen.

Grafik 1

Die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer liefern zusammen fast zwei Drittel der Bundeseinnahmen.

Struktur der Bundeseinnahmen (2010)

Anteil der Einnahmequellen an den Gesamteinnahmen in Prozent



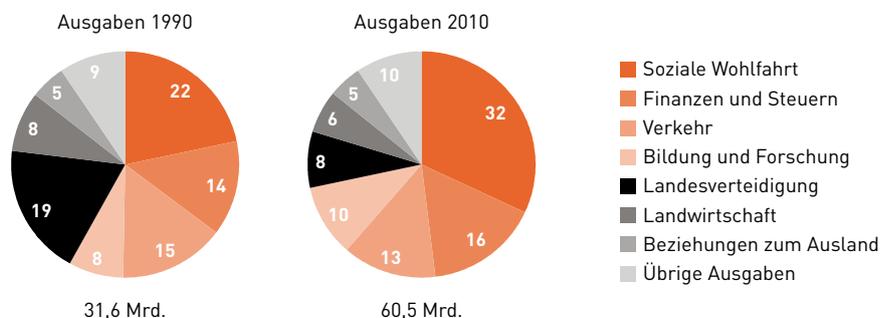
Quellen: EFV (2009d, 2009e).

Grafik 2

Fast jeder dritte Franken des Bundes wird für die soziale Wohlfahrt ausgegeben. Weil diese Ausgaben zudem stark wachsen, drohen andere Aufgabengebiete verdrängt zu werden.

Struktur der Bundesausgaben nach Aufgabengebiet (2010)

Anteil der Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben in Prozent



Quellen: EFV (2009d, 2009e).

² Die entsprechenden zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer aufgrund der proportional höheren Sätze müssen direkt an die IV weitergeleitet werden. Es handelt sich daher für den Bundeshaushalt um einen «Durchlaufposten».

2.2 Finanzplan 2011–2013: strukturelle Milliardendefizite

Milliardendefizite verstossen gegen die Schuldenbremse.

In den Finanzplanjahren 2011–2013 steigen die Defizite gemäss Prognose auf jeweils über 4 Mrd. Franken pro Jahr an (vgl. Tabelle 1). Die Ursache der Defizite liegt vor allem beim Ausgabenwachstum, das in diesem Zeitraum rund drei Prozent pro Jahr beträgt. Demgegenüber werden die Einnahmen (2,2 Prozent) deutlich weniger stark wachsen. Der Finanzplan basiert dabei auf der Annahme, dass die Wirtschaft in den Jahren 2011 bis 2013 jährlich um real 1,5 Prozent wachsen wird. Defizite dieser Grössenordnung verstossen ab dem Jahr 2011 gegen die gesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse. Der entsprechende Korrekturbedarf beträgt zwischen 2,5 Mrd. (2011) und 4,0 Mrd. Franken (2013). Selbst bei vollständiger Umsetzung der Abbauvorgaben des Reformprojekts Aufgabenüberprüfung verbleiben strukturelle Fehlbeträge in der Grössenordnung von 1,3 Mrd. bis 2,5 Mrd. Franken. Weil derzeit die Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung ungewöhnlich gross ist, sind die Alternativszenarien des Finanzplans besonders aufschlussreich.

Tabelle 1

Sinkende Einnahmen (Steuerreformen, konjunkturelle Entwicklung) und anhaltend wachsende Ausgaben führen zu steigenden Defiziten.

Voranschlag 2010 und Finanzplan 2011–2013 im Überblick

Beträge in Milliarden Franken

	Rechnung 2008	VA 2009	VA 2010	FP 2011	FP 2012	FP 2013
Finanzierungsrechnung						
Ordentliche Einnahmen	63,9	60,0	58,1	58,9	60,7	62,0
Ordentliche Ausgaben	56,6	59,0	60,5	63,0	64,7	66,2
Ordentliches Finanzierungsergebnis	7,3	0,9	-2,4	-4,1	-4,0	-4,2
Ausserordentliche Einnahmen	0,3	0,2	0,8	0,5	-	-
Ausserordentliche Ausgaben	11,1	-	-	1,1	-	-
Finanzierungsergebnis	-3,6	1,2	-1,6	-4,8	-4,0	-4,2
Vorgaben der Schuldenbremse						
Maximal zulässiges Defizit	-	-	-2,4	-1,6	-1,0	-0,4
Anpassungsbedarf	-	-	-	-2,5	-3,2	-4,0
Vorgabe Aufgabenüberprüfung	-	-	-	-1,2	-1,2	-1,5
Saldo nach Aufgabenüberprüfung	-	-	-	-1,3	-2,0	-2,5
Kennzahlen in Prozent des BIP						
Ausgabenquote	10,6	10,7	11,6	11,7	11,7	11,6
Steuerquote	11,0	10,1	10,3	10,1	10,1	10,0
Schuldenquote	22,9	20,8	24,1	23,2	23,0	22,7
Volkswirtschaftliche Eckwerte						
Nominales BIP (Wachstum in Prozent)	3,9	3,6	0,7	3,0	3,0	3,0
Teuerung	2,4	1,3	0,9	1,5	1,5	1,5

Quellen: EFV (2009a, 2009e, 2009f).

Unsicherheit über den Konjunkturverlauf erfordert Alternativszenarien.

In diesen Szenarien wird untersucht, wie der Bundeshaushalt auf verschiedene Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung reagiert. Nebst dem Basisszenario, das auf der Konjunkturprognose des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vom Juni 2009 fusst, wurden zusätzlich ein «Good Case-Szenario» und ein «Bad Case-Szenario» berechnet (vgl. Tabelle 2 auf Seite 10). Für das «Good Case-Szenario» wurde für nächstes Jahr ein reales Wachstum von 0,8 Prozent unterstellt. Dieses liegt über dem Durchschnitt der aktuellen Konjunkturprognosen der verschiedenen unabhängigen Institute. Für 2011 wird sogar mit einem realen Wachstum von 2,5 Prozent gerechnet, danach schwächt sich das Wachstum bis 2013 wieder auf das langfristige Potenzialwachstum von 1,5 Prozent ab. Im «Bad Case-Szenario» wird erwartet, dass die Wirtschaft

2010 noch tief in der Rezession verharret und erst im Verlauf von 2011 wieder zu Wachstum zurückkehrt. Verglichen mit dem Basisszenario zeigt sich, dass die konjunkturellen Schwankungen in der kurzen Frist, d.h. bis Ende 2010, praktisch ohne Einfluss auf das Ergebnis des Bundeshaushalts sind. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden in jedem Fall eingehalten.

Tabelle 2

Im Basisszenario wird auch 2010 nicht mit einem Wachstum gerechnet. Das «Good Case-Szenario» unterstellt ein Wachstum von 0,8 Prozent.

Alternativszenarien für den Finanzplan 2011–2013

Reales BIP-Wachstum gegenüber dem Vorjahr in Prozent

	2009	VA 2010	FP 2011	FP 2012	FP 2013	Δ in % 2009–2013
Basisszenario	-2,7	-0,4	1,5	1,5	1,5	1,0
«Good Case-Szenario»	-2,7	0,8	2,5	1,9	1,5	1,7
«Bad Case-Szenario»	-3,8	-2,2	0,4	1,3	1,5	0,2

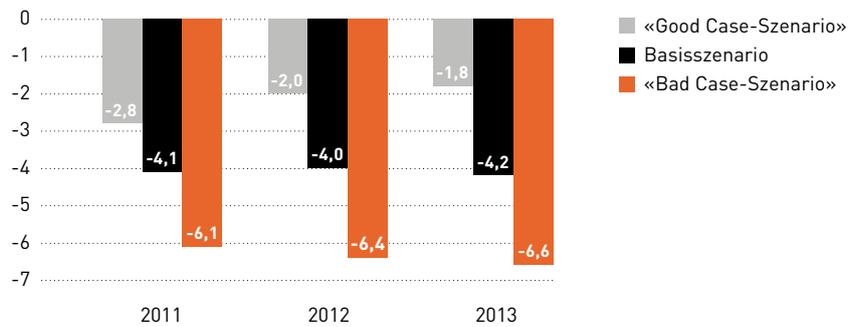
Quelle: EFV (2009f).

Grafik 3

Unabhängig vom Wirtschaftsszenario resultieren Defizite in Milliardenhöhe.

Finanzierungsergebnis des ordentlichen Haushalts (2011 bis 2013)

Prognostizierte Defizite in Milliarden Franken



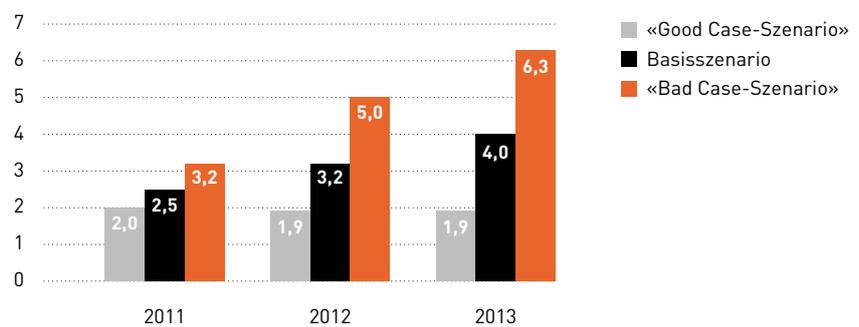
Quellen: EFV (2009f), EFD (2009a).

Grafik 4

Die Vorgaben der Schuldenbremse werden auch im optimistischen Szenario nicht eingehalten. Die Defizite sind damit struktureller Natur.

Anpassungsbedarf gemäss Schuldenbremse (2011 bis 2013)

Fehlbeiträge gegenüber den gesetzlichen Vorgaben in Milliarden Franken



Quellen: EFV (2009f), EFD (2009a).

Die Entwicklung des Bundeshaushalts hängt stark von der Erholung der Wirtschaft ab.

In den Finanzplanjahren wird die Entwicklung des Bundeshaushalts hingegen stark von der Erholung der Wirtschaft abhängen (vgl. Grafik 3 und 4 auf Seite 10). Wenn die Rezession länger dauert als derzeit angenommen, so erhöhen sich die jährlichen Defizite um mehr als 2 Mrd. auf über 6 Mrd. Franken pro Jahr. Damit steigt auch der gemäss Schuldenbremse erforderliche Anpassungsbedarf deutlich an. Im Falle eines früheren und stärkeren Aufschwungs reduzieren sich Defizite und Anpassungsbedarf entsprechend. Es wird jedoch deutlich, dass unabhängig vom gewählten Szenario in allen Jahren Defizite anfallen, die nicht konform mit den Vorgaben der Schuldenbremse sind. Insofern wird auch die aktuelle Prognose des SECO vom September 2009 nur wenig am grossen Handlungsbedarf ändern. Diese sieht für 2010 ein Wachstum von 0,4 Prozent vor und liegt damit zwischen dem Basisszenario und dem «Good Case-Szenario». Somit zeigt sich, dass der Bundeshaushalt strukturell überlastet ist und die Fehlbeträge nicht mehr auf den konjunkturellen Einbruch zurückgeführt werden können. Um einen permanenten Schuldenanstieg zu verhindern, sind von Bundesrat und Parlament rechtzeitig Gegenmassnahmen zu ergreifen.

Folgende Ausgabenentwicklungen sind gegenüber dem Jahr 2010 bis 2013 in den zentralen Aufgabenbereichen geplant (vgl. Tabelle 3 auf Seite 12):

Soziale Wohlfahrt (+2,8 Mrd. Franken bis 2013)

Fast die Hälfte der bis 2013 geplanten Mehrausgaben von 5,7 Mrd. Franken entfällt auf die soziale Wohlfahrt. Sie stellt nicht nur den grössten Aufgabenbereich des Bundeshaushalts dar, sondern weist auch eine überdurchschnittliche Dynamik bei den Ausgaben auf. Das jährliche Wachstum bis 2013 beträgt 4,9 Prozent. Neben der gesetzlichen Anpassung der AHV- und IV-Renten an die Lohn- und Preisentwicklung in den Jahren 2011 und 2013 fällt vor allem auch die IV-Zusatzfinanzierung ins Gewicht. Die zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen müssen direkt an die IV weitergeleitet werden, gleichzeitig übernimmt der Bund die IV-Zinsen von jährlich rund 360 Mio. Franken ab 2011. Die jährlichen Ausgaben für die IV steigen damit bis 2013 um 1,7 Mrd. Franken. Die demografische Entwicklung erhöht die Ausgaben der AHV zusätzlich, während im Gesundheitswesen die starke Nachfrage- und Kostenentwicklung anhält.

Finanzen und Steuern (+1,1 Mrd. Franken bis 2013)

Dieser Aufgabenbereich kann vom Bund nicht direkt beeinflusst werden. Er enthält unter anderem die Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen, Schuldzinszahlungen des Bundes und die Beiträge des Bundes an den Finanzausgleich. Die Zunahme erklärt sich einerseits mit dem gestiegenen Finanzierungsbedarf des Bundes, der zu einer höheren Verschuldung und damit steigenden Passivzinsen führt. Andererseits steigen die Ausgaben des Bundes für den Finanzausgleich bis 2013 um über 300 Mio. Franken pro Jahr.

Bildung und Forschung (+0,8 Mrd. Franken bis 2013)

Das starke Ausgabenwachstum bei der Bildung ist in erster Linie auf die BFI-Botschaft 2008–2011 zurückzuführen, die ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 6,2 Prozent vorsieht. So erhält die Grundlagenforschung bis ins Jahr 2013 jährlich um bis zu 270 Mio. Franken mehr, bei der angewandten Forschung und den Hochschulen sind es 200 bzw. 180 Mio. Franken. Auch bei der Berufsbildung nimmt das Engagement des Bundes stark zu (+111 Mio. Franken).

Der Bereich Finanzen und Steuern kann nicht direkt beeinflusst werden.

«Starkes prozentuales Ausgabenwachstum im Bildungsbereich.»

Tabelle 3

Die Ausgaben steigen gegenüber 2010 um 5,7 Mrd. Franken. Rund 2,8 Mrd. Franken entfallen dabei auf den Bereich soziale Wohlfahrt.

Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabengebieten

Ausgaben in Milliarden Franken

	VA 2009	VA 2010	FP 2011	FP 2012	FP 2013	∅ Δ in % 2009–2013
Ordentliche Ausgaben	59,0	60,5	63,0	64,7	66,2	2,9
Soziale Wohlfahrt	18,4	19,4	20,6	21,3	22,2	4,9
Finanzen und Steuern	10,8	9,8	10,4	10,8	10,9	0,3
Verkehr	7,9	8,1	8,3	8,4	8,5	1,8
Bildung und Forschung	5,8	6,1	6,5	6,7	6,9	4,6
Landesverteidigung	4,6	4,9	5,0	4,8	4,9	2,0
Landwirtschaft und Ernährung	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	0,2
Beziehungen zum Ausland	2,6	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9
Ordnung und öffentliche Sicherheit	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,8
Umweltschutz und Raumordnung	0,7	1,0	1,0	1,2	1,2	13,5
Übrige Aufgabengebiete	3,5	3,5	3,7	3,7	3,9	2,8

Quelle: EFV (2009f).

Höhere Ausgaben für Strassen- und Schienenverkehr.

Verkehr (+0,4 Mrd. Franken bis 2013)

Im Bereich Verkehr steigen die Ausgaben um insgesamt 387 Mio. Franken pro Jahr. Die höhere Speisung des Infrastrukturfonds sowie die Fertigstellung der Nationalstrassen lassen vor allem die Ausgaben im Strassenverkehr ansteigen (+236 Mio. Franken). Die Zunahme beim öffentlichen Verkehr (+101 Mio.) ist weniger ausgeprägt. Letzteres hat mit dem Baufortschritt am Gotthard-Basistunnel und den damit verbundenen tieferen Auslagen zu tun.

Verdreifachung der CO₂-Abgabe ist Ausgabentreiber im Umweltbereich.

Umweltschutz und Raumordnung (+0,2 Mrd. Franken bis 2013)

Das Aufgabengebiet Umweltschutz und Raumordnung verzeichnet mit 13,5 Prozent den grössten prozentualen Zuwachs. Hauptursache ist die Rückverteilung der Einnahmen aus der CO₂-Abgabe, die auf Anfang 2010 verdreifacht wird. Die eigentlichen Umweltschutzausgaben nehmen hingegen nur mit einem Prozent pro Jahr zu.

Die übrigen Aufgabengebiete weisen in den Jahren 2011 bis 2013 keine bedeutenden Veränderungen auf, weshalb auf eine detaillierte Darstellung verzichtet wird.

Die Angaben des Finanzplans zur Entwicklung der Einnahmen sind mit grosser Unsicherheit behaftet, weil vor allem die beiden wichtigsten Einnahmequellen, die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer, direkt vom Verlauf der Konjunktur beeinflusst sind. Es wird davon ausgegangen, dass die gesamten Einnahmen des Bundes ab 2011 wieder wachsen werden. Nebst den Auswirkungen der gegenwärtigen Rezession werden wichtige Steuerreformen (Mehrwertsteuerreform, Familienbesteuerung, Ausgleich der Folgen der kalten Progression) kurzfristig aber zu Mindereinnahmen von 1,3 Mrd. Franken führen.

IV-Zusatzfinanzierung erhöht Mehrwertsteuereinnahmen deutlich.

Mehrwertsteuer (+3,0 Mrd. Franken bis 2013)

Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer sind einerseits abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und werden andererseits durch die proportionale Erhöhung der Mehrwertsteuersätze im Zusammenhang mit der befristeten IV-Zusatzfinanzierung geprägt. Mit einem unterstellten realen Wirtschaftswachstum von 1,5 Prozent ab 2011 und dem Inkraftsetzen der höheren Mehrwertsteuersätze im gleichen Jahr werden die Einnahmen bis 2013 gegenüber 2010 um 3 Mrd. Franken ansteigen. Damit entfallen drei Viertel der Mehreinnahmen des Bundes bis 2013 auf die Mehrwertsteuer. Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer wachsen im langfristigen Durchschnitt parallel mit dem Wirtschaftswachstum (EFV, 2009b).

«Steuerreformen und Konjunktur führen zu vorübergehendem Einnahmerückgang beim Bund.»

Direkte Bundessteuer (+0,2 Mrd. Franken bis 2013)

Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer werden verglichen mit dem Rekordjahr 2008 bis ins Finanzplanjahr 2011 um fast 2 Mrd. Franken abnehmen. Dieser Rückgang reflektiert den drastischen wirtschaftlichen Einbruch im Jahr 2009, der sich aufgrund des Veranlagungsverfahrens erst später auf die Bundessteuern auswirkt. Im Gegensatz zur Mehrwertsteuer wird bei der direkten Bundessteuer erst ab 2012 wieder mit einem leichten Anstieg gerechnet. Dies hat unter anderem mit zwei Steuerreformen zu tun (Familienbesteuerung, kalte Progression). Es wird angenommen, dass sich diese erstmals im Finanzplanjahr 2011 bemerkbar machen. Die direkte Bundessteuer reagiert wie keine andere Steuer auf den Wirtschaftsgang. Ein Wirtschaftswachstum von einem Prozent erhöht im langjährigen Durchschnitt die entsprechenden Einnahmen um 2,7 Prozent (EFV, 2009b).

2.3 Drohende Mehrbelastungen aus aufgabenseitigen Reformen

Im Finanzplan 2011–2013 wird festgehalten, dass neben der Unsicherheit bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung zusätzliche Mehrausgaben die Finanzen des Bundes belasten könnten. Verschiedene aktuell diskutierte Projekte hätten weitere jährliche Ausgaben von 1,0 bis 2,1 Mrd. Franken zur Folge (vgl. Tabelle 4). Würden alle Massnahmen umgesetzt, so würde sich der zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse notwendige Anpassungsbedarf im Jahr 2013 auf 8 Mrd. Franken verdoppeln.

Tabelle 4
Mehrbelastungen in Milliardenhöhe.

Mögliche Mehrbelastungen aus aufgabenseitigen Reformen
Geschätzte Ausgaben in Millionen Franken

	FP 2011	FP 2012	FP 2013	nach 2013
Gesamtbelastung	≤ 973	≤ 1'155	≤ 2'057	≤ 2'337
Freihandelsabkommen mit der EU	≤ 450	≤ 450	≤ 1'500	≤ 1'500
Fonds solarthermische Energie	333	333	–	–
Erhöhung der Entwicklungshilfe	110	175	245	≥ 320
11. AHV-Revision: Soziale Abfederung	–	90	195	400
Revitalisierung der Gewässer	≤ 65	≤ 65	≤ 65	≤ 65
Übrige aufgabenseitige Reformen	≤ 15	≤ 42	≤ 52	≤ 52

Quelle: EFV (2009f).

Hohe Kosten für den Bundeshaushalt bei einem Freihandelsabkommen mit der EU.

Grosse Belastungen werden bei einem Freihandelsabkommen mit der EU im Agrarbereich geortet. Dem Bund könnten dadurch Mehrbelastungen von insgesamt 3 bis 5 Mrd. Franken für Begleitmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft entstehen. Eine parlamentarische Motion, die der Ständerat bereits im Juni angenommen hat, verlangt zudem, dass ein auf Ende 2012 befristeter Fonds zur Förderung von solarthermischen Anlagen errichtet werden soll. Der Bund würde dabei für zwei Drittel des Volumens von 1 Mrd. Franken aufkommen. Wird zudem der Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen wie vorgesehen von 0,4 auf 0,5 Prozent erhöht, so hätte dies weitere Ausgaben von jährlich 110 bis 245 Mio. Franken zur Folge. Eine offene Frage im Zusammenhang mit der 11. AHV-Revision ist ein Modell zur Flexibilisierung des Rentenalters, bei welchem die Wirkungen der versicherungstechnischen Rentenkürzungen für tiefere Einkommen abgedeckt werden sollen. Die Mehrkosten von bis zu 400 Mio. Franken pro Jahr würde der Bund tragen müssen.

Weil bereits der Finanzplan 2011–2013 gegen die Vorgaben der Schuldenbremse verstösst, hat der Bundesrat am 30. September 2009 die Stossrichtung eines Konsolidierungsprogramms verabschiedet. Der Anpassungsbedarf des im Rahmen des normalen Budgetierungsprozesses realisierbaren Entlastungspotenzials wird nämlich deutlich überschritten. Nach Auffassung des Bundesrats muss die Sanierung des Bundeshaushalts vor allem auf der Ausgabenseite ansetzen, um den strukturell überlasteten Bundeshaushalt zu konsolidieren. Der Bundeshaushalt soll ab 2011 um jährlich 1,5 Mrd. Franken entlastet werden. Die Umsetzung der Aufgabenüberprüfung (vgl. Box 1) wird dabei eine wichtige Rolle spielen. Für vom Parlament geforderte zusätzliche Bundesausgaben hat der Bundesrat per sofort ein Moratorium beschlossen. Analog zu den Stabilisierungsmassnahmen soll aufgrund der grossen Unsicherheit auch bei der Haushaltskonsolidierung ein stufenweises Vorgehen gewählt werden. Die noch genauer zu erarbeitenden Konsolidierungsmassnahmen haben daher den Charakter einer Eventualplanung.

Box 1: Aufgabenüberprüfung

Die Aufgabenüberprüfung ist ein Reformprojekt, das zur dauerhaften Entlastung und strukturellen Optimierung des Bundeshaushalts beitragen soll. Im Vordergrund stehen dabei zwei Ziele: Ausgabenwachstum begrenzen und Staatsquote stabilisieren sowie Ausgaben und Aufgaben des Bundes stärker auf Wachstum und Wohlstand ausrichten. Zielhorizont ist dabei das Jahr 2015.

Der Entscheid zu einer umfassenden Aufgabenüberprüfung fällte der Bundesrat im August 2005. Im April 2006 legte der Bundesrat ein Zielwachstum für den Bundeshaushalt von drei Prozent für die Periode 2008 bis 2015 fest. Im Juli desselben Jahres wurde das Gesamtziel auf die 18 Aufgabenbereiche aufgeteilt. Die Vorgabe sah dabei ursprünglich Entlastungen von 8 Mrd. Franken vor. Die Departemente waren anschliessend dazu aufgerufen, Vorschläge zu Aufgabenverzicht, Ausgabenreduktionen und Reformen auszuarbeiten. Im April 2008 wurde die Gesamtzielvorgabe auf 5,3 Mrd. Franken reduziert. Davon müssen 2,3 Milliarden bis 2015 und weitere 3 Milliarden bis 2020 erbracht werden. Die Reduktion wurde mit Besonderheiten im Bereich der sozialen Wohlfahrt begründet (Umsetzung 5. IV-Revision, IV-Zusatzfinanzierung, 6. IV-Revision, AHV-Finanzierungsdefizit erst nach 2015).

Im Februar 2009 entschied der Bundesrat, auf die Verabschiedung eines umfassenden Aktionsplans zu verzichten und stattdessen auf ein Vorgehen in mehreren Reformgeschwindigkeiten zu setzen. Damit werde die Flexibilität geschaffen, die für ein optimales Zusammenspiel zwischen den Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung und der langfristig orientierten Aufgabenüberprüfung nötig sei, so die Meinung des Bundesrats. Für die Jahre 2011 und 2012 wurde jedoch an den bisherigen Abbauvorgaben von 1,2 Mrd. Franken festgehalten, für das Finanzplanjahr 2013 wurde die Abbauvorgabe auf 1,5 Mrd. Franken erhöht.

2.4 Langfristige Entwicklung des Bundeshaushalts seit 1950

Drohender Rückfall in die defizitären 1970er- und 1990er-Jahre.

Die langfristige Entwicklung des Bundeshaushalts ist in Grafik 5 auf Seite 15 dargestellt. Die Schweiz verfügte bis in die 1970er-Jahre traditionell über einen ausgeglichenen Haushalt. Mit den beiden Ölkrisen der 1970er-Jahre und der starken Rezession von 1975/76 rutschte der Bundeshaushalt in die roten Zahlen. Die 1990er-Jahre waren gekennzeichnet durch sehr grosse Fehlbeträge von bis zu 2,7 Prozent des BIP. Während die Einnahmen aufgrund des tiefen Wirtschaftswachstums real sogar abnahmen, stiegen die Ausgaben markant an. Die Verschuldung des Bundes nahm deshalb in diesem Jahrzehnt stark zu. Mit der

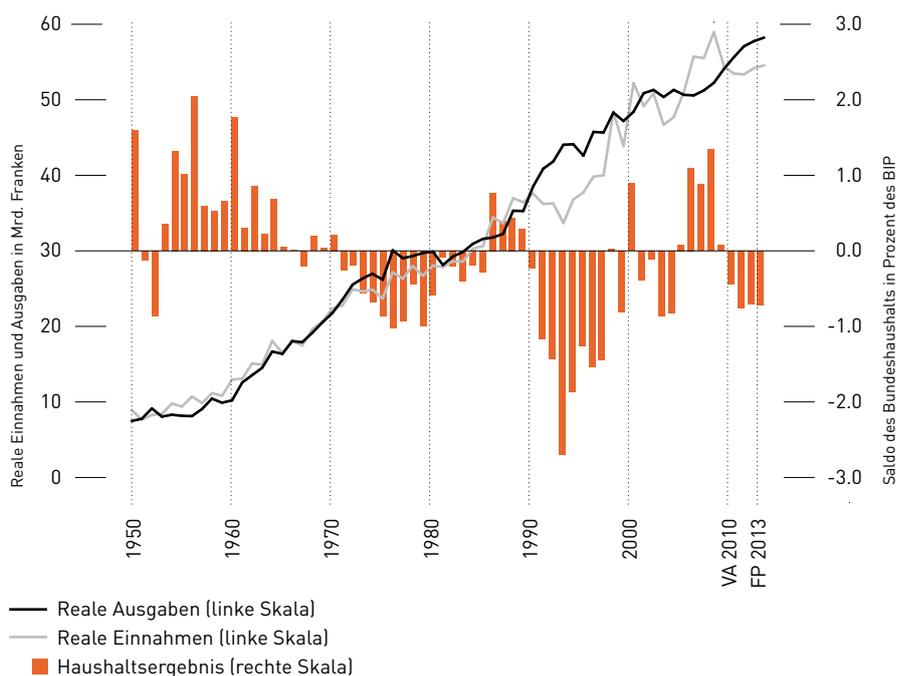
Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 sowie den beiden Entlastungsprogrammen EP 03 und EP 04 wurde der Bundeshaushalt wieder auf eine nachhaltige Basis gebracht. Begünstigt durch die gute Konjunktur wurden 2006 bis 2008 Überschüsse in Milliardenhöhe erzielt. Die Prognosen des Finanzplans 2011–2013 zeigen, dass der Bundeshaushalt nun wieder in die stark defizitären Zeiten der 1970er- und 1990er-Jahre zurückzufallen droht.

Grafik 5

Nach drei Jahren mit Überschüssen steht die Finanzpolitik dieses Jahr am Wendepunkt. Für die Jahre 2010 bis 2013 werden Defizite zwischen 2,4 und 4,2 Mrd. Franken prognostiziert. Ohne Gegenmassnahmen wird das Parlament die Vorgaben der Schuldenbremse im Jahr 2011 nicht mehr einhalten.

Entwicklung des Bundeshaushalts (1950 bis 2013)

Reale Einnahmen und Ausgaben in Milliarden Franken, Defizit in Prozent des BIP



Quellen: EFV (2009d, 2009e, 2009f), BFS (2009), eigene Berechnungen.

Grundlegende strukturelle Veränderungen bei den Ausgaben seit 1960.

Seit 1960 hat sich die Struktur des Bundesbudgets deutlich verändert (vgl. Grafik 6 auf Seite 16). Besonders tiefgreifend waren die Veränderungen in den Aufgabengebieten soziale Wohlfahrt und Landesverteidigung. Der Ausgabenanteil der sozialen Wohlfahrt betrug 1960 noch 13 Prozent. Bis 2013 wird er voraussichtlich auf 34 Prozent ansteigen. Demgegenüber wird sich der Anteil der Landesverteidigung bis 2013 von 35 Prozent auf sieben Prozent reduzieren. Ebenfalls rückläufig ist der Bereich Landwirtschaft und Ernährung. Gegenüber 1960 wird sich der Anteil auf sechs Prozent halbieren. Die Bereiche Bildung und Forschung (von vier auf zehn Prozent) sowie Verkehr (von sechs auf 13 Prozent) haben hingegen deutlich an Bedeutung gewonnen. Die Ausgaben für Finanzen und Steuern hängen stark vom Ausmass der Schulden und der Zinshöhe ab. Ihr Anteil wird 2013 mit 16 Prozent wieder auf dem Niveau von 1960 liegen.

Grafik 6

Die Entwicklung der Ausgabenanteile im Bundeshaushalt seit 1960 widerspiegelt die veränderte Rolle des Staates im Laufe der Zeit. Der Nachwächterstaat ist immer mehr zum Wohlfahrtsstaat geworden. Der starke Rückgang der Militärausgaben wurde vor allem durch einen markanten Anstieg bei der sozialen Wohlfahrt ersetzt.

Entwicklung der Ausgabenanteile im Bundeshaushalt seit 1960

Anteile der Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben in Prozent



Quellen: EFV (2008a, 2009f).

Einnahmen und Ausgaben sind seit 1950 stärker gewachsen als die Wirtschaft.

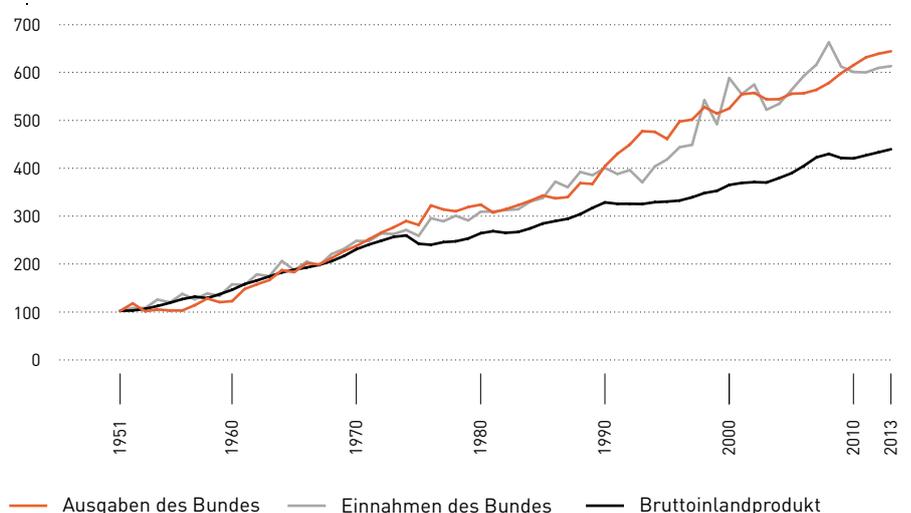
Im Vergleich zur Entwicklung der Volkswirtschaft haben die Einnahmen und Ausgaben des Bundes seit 1950 überproportional zugenommen. Bei den Ausgaben ist diese Entwicklung erstmals seit Mitte der 1970er-Jahre feststellbar. Ein beschleunigtes Ausgabenwachstum fand in den 1990er-Jahren statt. Die Einnahmen sind bis Mitte der 1990er-Jahre ungefähr im Gleichschritt mit der Wirtschaft gewachsen. Danach sind die Einnahmen während einiger Jahre sehr stark gewachsen. Die Prognosen bis und mit 2013 zeigen, dass trotz Steuerreformen und konjunkturell bedingter Mindereinnahmen die Schere zwischen Wirtschafts- und Einnahmenwachstum nicht kleiner wird. Die Ausgaben steigen wieder stärker an als in den Vorjahren. Die hohen Defizite sind in erster Linie auf ein zu hohes Ausgabenwachstum und nicht auf ungenügende Einnahmen zurückzuführen.

Grafik 7

Der Bundeshaushalt verfügt trotz wichtiger Steuerreformen (Mehrwertsteuergesetz, Ausgleich der Folgen der kalten Progression, Familienbesteuerung) nicht über ein Einnahmenproblem. Trotz Reformen und Wirtschaftskrise werden die Einnahmen bis 2013 etwa im Einklang mit der Wirtschaft wachsen. Anpassungen müssen daher auf der Ausgabenseite erfolgen.

Ausgaben und Einnahmen im Vergleich zum BIP seit 1950

Indexierte und inflationsbereinigte Werte (1950 = 100)



Quellen: BFS (2009), EFV (2009d, 2009f), SECO (2009).

2.5 Zusammenfassende Beurteilung

Defizite waren absehbar.

Angesichts des dramatischen Einbruchs der Wirtschaft seit Herbst 2008 überrascht es kaum, dass der Bund bald hohe Defizite aufweisen wird. Die Einnahmen, insbesondere die direkte Bundessteuer, reagieren sehr stark auf die konjunkturelle Entwicklung. Sie bilden sich – wenn auch mit zeitlicher Verzögerung – deutlich zurück. Die Ausgaben sind bisher nicht korrigiert, sondern mit den drei Stufen an Stabilisierungsmassnahmen weiter erhöht worden. Eine kleine Entlastung fand nur durch den einnahmebedingten Rückgang bei den Anteilen Dritter sowie beim Schulden- und Zinsendienst statt. Eine solche Finanzpolitik ist in Zeiten der Krise möglich, solange dabei die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden. Dies ist im Jahr 2010 mit einem Defizit von 2,4 Mrd. Franken noch der Fall.

Strukturelle Überlastung des Bundeshaushalts.

In den Finanzplanjahren 2011–2013 werden hingegen unabhängig vom wirtschaftlichen Szenario Fehlbeträge anfallen, die grösser sind als die Vorgaben der Schuldenbremse erlauben. Dazu tragen unmittelbar wichtige Steuerreformen und das Ausmass der Krise bei. Hauptgrund ist jedoch ein Ausgabenwachstum, das sich nach den beiden Entlastungsprogrammen wieder kontinuierlich erhöht hat. Bereits der im September 2008 publizierte Finanzplan für die Jahre 2010 bis 2012 sah nur noch hauchdünne Überschüsse von 0,2 bis 0,7 Mrd. Franken vor. Die noch vor dem Kollaps vieler Finanzinstitute publizierte Prognose ging von einem realen Wirtschaftswachstum von 1,5 Prozent aus. Bereits damals war absehbar, dass die kleinste Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage zu neuen Defiziten und Problemen bei der Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse führen würde. Das Reformprojekt der Aufgabenüberprüfung, das zeitgerecht strukturelle Entlastungen hätte herbeiführen sollen, wurde nicht vorangetrieben. Dies, obwohl die massgeblichen Ausgabentreiber, vor allem der Bereich der sozialen Wohlfahrt, seit langem bekannt sind. Die für die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse ab 2011 erforderlichen Massnahmen haben somit ausgaben-seitig zu erfolgen, will man eine dauerhafte Stabilisierung der Haushaltssituation erreichen. Die Vorgaben der Schuldenbremse sind nicht Selbstzweck, sondern müssen zwingend eingehalten werden, ansonsten ein neuerliches Abgleiten in die unkontrollierte Schuldenwirtschaft droht.

«Der Bund wird bald hohe Defizite ausweisen.»

3 Staatsverschuldung: Ein ernstes Problem?

Eine hohe Staatsverschuldung gefährdet den Wohlstand und die wirtschaftliche Entwicklung. Der Staat verliert seine Handlungsfähigkeit, kommende Generationen können zusätzlich belastet werden.

3.1 Theoretische Überlegungen

Die Perspektiven des Finanzplans 2011–2013 zeigen grosse Defizite im Bundeshaushalt, die ohne Gegenmassnahmen zwangsläufig zu einem Anstieg der Staatsverschuldung ausserhalb des Rahmens der Schuldenbremse führen. Damit stellen sich grundsätzliche Fragen zur Staatsverschuldung. In diesem Kapitel wird deshalb in einem ersten Schritt die Situation der Schweiz in einen langfristigen und internationalen Vergleich gestellt. Anschliessend wird auf die Auswirkungen der Staatsverschuldung eingegangen. Damit soll die Frage beantwortet werden, ob die Schulden des Staates ein ernsthaftes wirtschaftliches, politisches und gesellschaftliches Problem darstellen. Abschliessend werden Ansatzpunkte für eine nachhaltige Finanzpolitik aufgezeigt.

Staatsverschuldung als kontroverses Thema der Politik.

In der politischen Diskussion ist das Thema der Staatsverschuldung immer wieder Gegenstand hitziger Diskussionen. Auf der einen Seite werden die Nachteile einer unverantwortlichen Schuldenwirtschaft betont, die zu höheren Steuern und damit zu einem geringeren Wohlstand führt. Auf der anderen Seite des politischen Spektrums wird Schulden ein produktiver Charakter zugeschrieben, indem sie die Konjunktur stimulieren und die Finanzierung grosser Infrastrukturprojekte ermöglichen, von denen auch zukünftige Generationen profitieren. Dabei stellt sich zunächst die Frage, was unter Staatsverschuldung genau verstanden wird.

Bruttoverschuldung als bewährter Indikator für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik.

Der Ausdruck Staatsverschuldung umfasst grundsätzlich alle gegenwärtigen Forderungen der Kreditgeber gegenüber dem Staat. Meistens werden dabei die Bruttoschulden betrachtet, d.h. die Verbindlichkeiten des Staates werden nicht mit seinen Forderungen verrechnet. Für internationale Vergleiche werden die Bruttoschulden im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) ausgedrückt. Zur Berechnung der Nettoschulden wird das Finanzvermögen des Staates von den Bruttoschulden abgezogen. Es sprechen jedoch zahlreiche Gründe gegen die Verwendung von Kennzahlen zur Nettoverschuldung. Erstens haben sich in den meisten Ländern, darunter auch der Schweiz, die Brutto- und Nettoschulden in den letzten Jahren gleichläufig entwickelt. Zweitens führt das Einbeziehen der Vermögensseite zu nicht unerheblichen Bewertungsproblemen (Marktwert versus Nominalwert). Drittens können Finanz- und Verwaltungsvermögen des Staates nicht immer klar voneinander getrennt werden. Viertens zeigt ein Gutachten des Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen, dass eine Verrechnung von verschiedenen Vermögensarten problematisch ist (IFF, 2006). So ist es zum Beispiel fraglich, ob das Humankapital als Vermögenswert bilanziert werden kann und inwiefern der Staat wirklich der Eigentümer davon ist. Im Übrigen müssten in eine solche Bilanz auch die entsprechenden, in der Schuldenstatistik nicht berücksichtigten Verpflichtungen wie zukünftige AHV-Renten oder die Entsorgung von schädigenden Altlasten (Atom Müll) mit einbezogen werden. Fünftens ist die Vermögenssituation insofern irrelevant, als dass Schulden immer Verpflichtungen in Form von Zinsen und Rückzahlungen

nach sich ziehen, die vermögensmindernd wirken. Aus all diesen Gründen bleibt die Bruttoverschuldungsquote ein brauchbarer Indikator für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Es ist international üblich, Bruttoschulden für Vergleiche der Staatshaushalte zu verwenden. Im Folgenden werden deshalb jeweils die Bruttoschulden des Staates betrachtet.

Staatsschulden sind weder gut noch schlecht. Entscheidend ist das Ausmass und die Verwendung der Gelder.

In der ökonomischen Literatur herrscht weitgehend Konsens, dass Schulden an sich weder gut noch schlecht sind (Baltensperger, 2005). Vielmehr sind moderne Volkswirtschaften ohne ein funktionsfähiges Kreditsystem kaum mehr denkbar. Wie bei privaten Personen und Unternehmen bieten Staatsschulden die Möglichkeit, Konsum- und Investitionsausgaben über die Zeit optimal zu verteilen, gerade wenn die Einnahmen unstetig sind. Ohne die Möglichkeit der Aufnahme von Staatsschulden müssten die Steuersätze jedes Jahr so angepasst werden, dass unabhängig von der konjunkturellen Situation ein ausgeglichenes Budget erreicht werden kann. Die Herausgabe von Staatsanleihen ermöglicht eine stetige Finanzpolitik und stabile Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft (economiesuisse, 2008). Staatsanleihen gelten ausserdem als sichere Anlage und sind damit für die verschiedenen Finanzmarktakteure, inklusive Pensionskassen und Versicherungen, ein wichtiger Referenzpunkt. Solche Obligationen werden oftmals als «Schmiermittel der Finanzmärkte» bezeichnet, weil sie nicht nur sehr liquide sind, sondern auch wichtige Informationen und Signale für andere Anlagen und Produkte liefern.

«Eine nachhaltige Finanzpolitik bedingt, dass die Schulden langfristig nicht stärker wachsen als die Wirtschaftskraft.»

Einigkeit besteht auch darüber, dass ein stetes Ansteigen der Schulden an sich noch kein Problem darstellt. Wie Domar (1944) jedoch gezeigt hat, können die Schulden des Staates langfristig nicht stärker wachsen als die Volkswirtschaft. Wachsen die Schulden über einen längeren Zeitraum stärker als die Wirtschaftskraft, so verstösst die Finanzpolitik gegen das Prinzip der Nachhaltigkeit, weil der steigenden Zinsbelastung keine entsprechende Wertschöpfung gegenübersteht. Langfristig ist eine Stabilisierung der Verschuldungsquote notwendig (EFD, 2006). Schulden sind dann schädlich oder problematisch, wenn von ihnen übermässig Gebrauch gemacht wird (Baltensperger, 2005).

3.2 Entwicklung und Ursachen

Schulden des Bundes steigen ab 2010 wieder deutlich an.

In der Schweiz werden die prognostizierten Defizite des Bundes in den Jahren 2010 bis 2013 zur Folge haben, dass die Schulden ohne Gegenmassnahmen deutlich ansteigen. Damit würde eine Kehrtwende eingeleitet, denn seit dem Höchststand im Jahr 2005 mit 130,3 Mrd. Franken sind die Bundesschulden sukzessive reduziert worden. Dieses Jahr führt der Verkaufserlös von 7,2 Mrd. Franken aus dem Abbau des UBS-Engagement des Bundes zu einer Abnahme der Schulden auf 117 Mrd. Franken (EFD, 2009b). Bis Ende 2013 wird nun gemäss Finanzplan wieder mit einem Anstieg auf 129,9 Mrd. Franken gerechnet. Allein für das Jahr 2010 wird eine Zunahme von 7,4 Milliarden erwartet. Nebst dem negativen Finanzierungsergebnis von 2,4 Mrd. Franken liegt der Grund in der Finanzierung von Darlehen zugunsten der Arbeitslosenversicherung (ALV), die wegen der gestiegenen Arbeitslosigkeit zusätzliche Mittel benötigt. Bei den Kantonen wird ab 2010 wieder mit leicht tieferen ausstehenden Schulden gerechnet, während die Zunahme bei den Gemeinden moderat ist. Die steigenden Schulden der öffentlichen Haushalte haben ihren Ursprung daher in erster Linie beim Bund. Der bisherige Höchststand wurde 2004 mit über 246 Mrd. Franken erreicht (vgl. Grafik 8 auf Seite 20). Dank der guten Wirtschaftslage konnten die Schulden auf allen Staatsebenen zwischen 2004 und 2008 um insgesamt 30 Mrd. Franken reduziert werden. Bis 2012 wird nun ein erneuter Anstieg auf 232 Mrd. Franken erwartet. Dies wäre gegenüber 2008 eine Zunahme von über

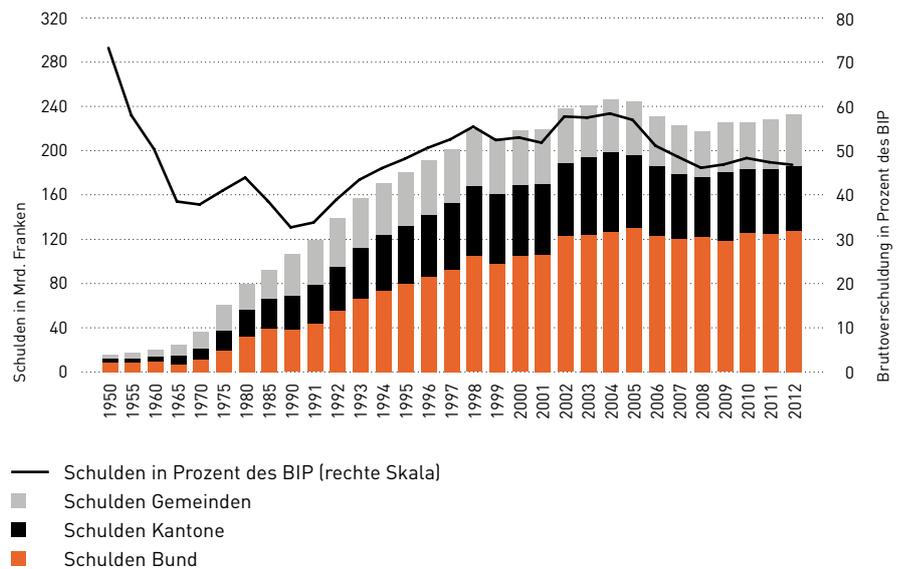
14 Mrd. Franken. Nicht berücksichtigt in dieser Betrachtung sind die Schulden der Invalidenversicherung (IV), die sich mittlerweile auf über 14 Mrd. Franken belaufen und dem AHV-Fonds angelastet werden, sowie die Deckungslücken der öffentlichen Pensionskassen.

Grafik 8

Die Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden sind seit 1950 nahezu ununterbrochen gewachsen. Allein zwischen 1990 und 2000 haben sich die Schulden von 106 auf 218 Mrd. Franken mehr als verdoppelt. Ausgedrückt in Prozent des BIP haben die Schulden zwischen 2004 und 2008 um über zehn Prozentpunkte abgenommen.

Entwicklung der Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden

Bruttoschulden in Milliarden Franken, Verschuldungsquote in Prozent des BIP



Quellen: EFV (2009c, 2009f), OECD (2009b).

Trend zu tieferen Schulden wird nächstes Jahr gebrochen.

Ausgedrückt in Prozent des BIP ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Nach dem Zweiten Weltkrieg ist die Wirtschaft bis Ende der 1980er-Jahre schneller gewachsen als die Schulden. Während die Bruttoschulden 1950 noch bei über 70 Prozent des BIP lagen, konnten diese bis 1990 auf fast 30 Prozent reduziert werden. Dieser Trend wurde in den 1970er-Jahren aufgrund der Ölkrise zwischenzeitlich unterbrochen. In den 1990er-Jahren hat sich die Schuldenquote nahezu verdoppelt. Zwischen 2004 und 2008 konnte sie von knapp 58 Prozent auf 46 Prozent gesenkt werden. Die OECD rechnet nun bis 2010 wieder mit einem Anstieg auf 48 Prozent (OECD, 2009b).

«Chronische Defizite sind der Hauptgrund für die Zunahme der Staatsverschuldung.»

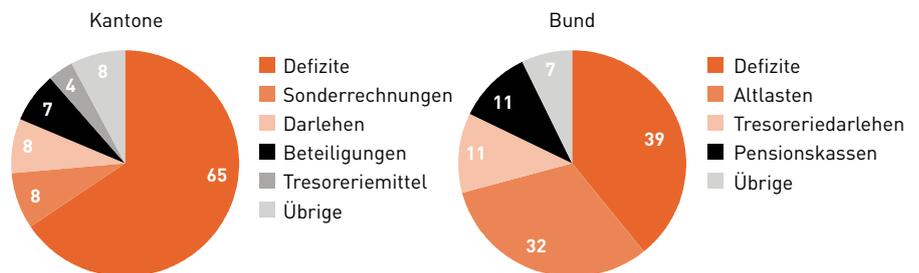
Grafik 9 auf Seite 21 zeigt, dass Budgetdefizite in der Vergangenheit sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen der Hauptgrund waren, weshalb der Staat Schulden gemacht hat. Bei den Kantonen entfallen über den Zeitraum 1990 bis 2004 sogar 65 Prozent des Schuldenanstiegs auf Fehlbeträge in der laufenden Rechnung. Beim Bund beträgt der Anteil 39 Prozent. Die Defizite ihrerseits kamen deshalb zustande, weil der Staat in den letzten Jahren neue Aufgaben übernommen (z.B. Umweltschutz, Sport, Gleichstellung usw.) und bestehende ausgebaut hat (z.B. Leistungen der Sozialversicherungen und der Gesundheit). Die Ausgaben sind dadurch deutlich angestiegen. Die Einnahmen wuchsen hingegen vor allem in den 1990er-Jahren aufgrund des tiefen Wirtschaftswachstums deutlich weniger stark. Altlasten wie die Sanierung der SBB sowie Beiträge für die Pensionskassen des Bundes, der SBB und der Post waren weitere Gründe für den Schuldenanstieg beim Bund. Bei den Kantonen waren es analog Umstrukturierungen und Sanierungen von öffentlichen Unternehmen, Pensionskassen und einzelnen Kantonalbanken. Verschiedene Darlehen (vor allem für grosse Infrastrukturprojekte), die noch nicht zurückbezahlt wurden, stellen weitere Ursachen dar.

Grafik 9

Der Hauptgrund für steigende Schulden waren in den letzten Jahren Defizite in der laufenden Rechnung. Altlasten (Sanierung SBB, Pensionskassen von Bund, Post und SBB) waren ein weiterer wichtiger Grund für den Schuldenanstieg beim Bund. Verschiedene Darlehen, vor allem für Infrastrukturprojekte, sind zusätzliche Ursachen steigender Staatsschulden.

Ursachen des Schuldenanstiegs in der Vergangenheit (1990 bis 2004)

Anteil der Verschuldungsquellen an der Zunahme der Schulden in Prozent



Quelle: EFD (2006).

Die Schweiz hat ihre gute Position in den 1990er-Jahren verloren.

3.3 Internationaler Vergleich

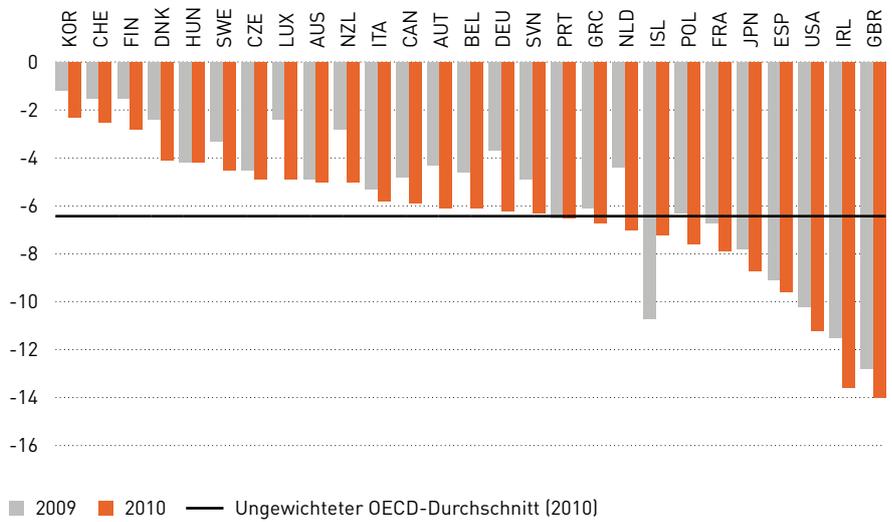
Die starke Zunahme der Staatsverschuldung in den 1990er-Jahren hat dazu geführt, dass die Schweiz im internationalen Vergleich bis ins Jahr 2004 deutlich zurückfiel. Die gute Wirtschaftslage der folgenden Jahre, die beiden Entlastungsprogramme des Bundes (EP 03 und EP 04), gestützt auf die Einführung der Schuldenbremse, haben seither wieder zu einer Verbesserung geführt. Die Überschüsse der öffentlichen Haushalte vor dem Ausbruch der Finanzkrise sind dafür verantwortlich, dass die Schweiz derzeit und in absehbarer Zukunft weniger schlecht dasteht als die meisten anderen Industrienationen. Viele Staaten verzeichneten bereits strukturell überlastete Haushalte vor der Rezession. Die Kombination von niedrigeren Einnahmen einerseits und deutlich höheren Ausgaben für Kredite und Garantien an Banken sowie für umfangreiche Konjunkturprogramme andererseits haben nun zur Folge, dass in diesem und im nächsten Jahr teilweise sehr grosse Haushaltsdefizite verzeichnet werden (vgl. Grafik 10 auf Seite 22). Mit Ausnahme von Norwegen befinden sich alle Industrienationen in den roten Zahlen. Das durchschnittliche Haushaltsdefizit in der OECD beträgt 2009 rund 5,5 Prozent des BIP und im nächsten Jahr sogar 6,5 Prozent. Grossbritannien, Irland und die USA weisen dabei die grössten Defizite mit jeweils über zehn Prozent des BIP auf. In der Schweiz wird das Defizit von Bund, Kantonen und Gemeinden im Jahr 2010 auf etwas über zwei Prozent geschätzt. Nur Südkorea schneidet weniger schlecht ab.

Grafik 10

In der OECD erreichen die Haushaltsdefizite in einzelnen Fällen neue Höchststände. Für diese Entwicklung gibt es verschiedene Gründe: sinkende Einnahmen aufgrund der Krise, höhere Ausgaben aufgrund umfangreicher Konjunkturprogramme und Massnahmen für Banken sowie Haushalte, die bereits vor der Krise strukturell überlastet waren.

Prognostizierte Haushaltsdefizite in der OECD (2009 bis 2010)

Haushaltsdefizite in Prozent des nominellen BIP



Quelle: OECD (2009b).

Starke Zunahme der Verschuldung in fast allen Industrienationen.

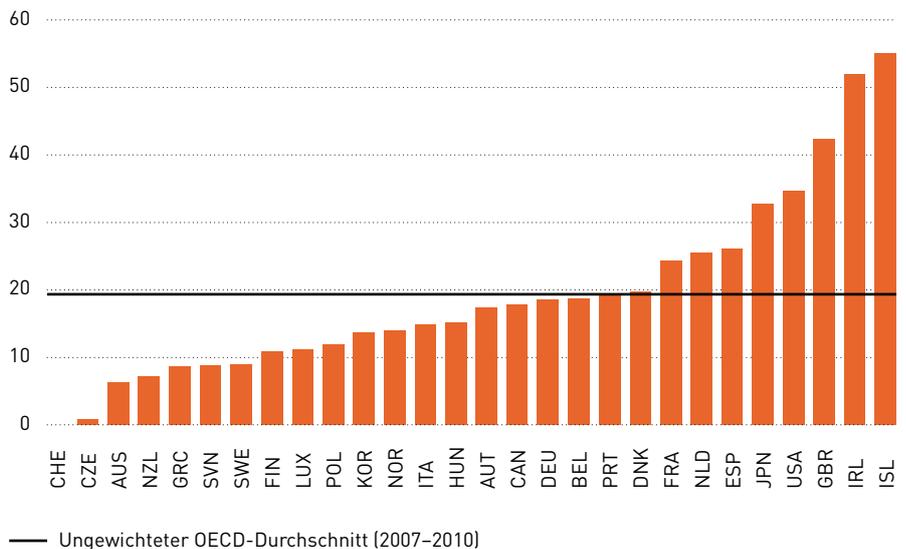
Die Folge dieser grossen Defizite ist ein starker Anstieg der Verschuldung (vgl. Grafik 11). Der ungewichtete Durchschnitt über alle OECD-Staaten steigt bis 2010 auf fast 76 Prozent des BIP. Gegenüber dem Jahr 2007 entspricht dies einer Zunahme von fast 20 Prozentpunkten. In Irland und Island steigen die Bruttoschulden innerhalb dieses Zeitraums sogar um über 50 BIP-Prozentpunkte an. In Grossbritannien sind es 42 und in den USA 35 Prozentpunkte. Die Schweiz schneidet diesbezüglich von allen Industriestaaten am besten ab. Weil die Schuldenquote auch 2008 gesunken ist, bleibt sie über den Zeitraum 2007 bis 2010 nahezu konstant.

Grafik 11

Die durchschnittliche Schuldenquote in der OECD erhöht sich im Zeitraum 2007 bis 2010 um fast 20 Prozent des BIP. In Island beträgt die Zunahme sogar 55 Prozent, in Irland sind es 52 Prozent. Nur in der Schweiz und in der Tschechischen Republik bleiben die Schulden nahezu unverändert.

Zunahme der Schulden gegenüber dem Jahr 2007

Veränderung der Schuldenquote in Prozent des BIP (2007 bis 2010)



Quelle: OECD (2009b).

Grosse Unterschiede bezüglich Schuldenquote innerhalb der OECD.

Innerhalb der OECD bestehen jedoch beträchtliche Unterschiede bezüglich der Höhe der Bruttoschulden. Sie reichen im Jahr 2010 von 21 Prozent des BIP in Luxemburg bis zu 200 Prozent in Japan. Die Schweiz befindet sich mit 48 Prozent deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Dieser beträgt 76 Prozent bzw. 100 Prozent, wenn der Durchschnitt nach der Grösse der jeweiligen Volkswirtschaft gewichtet ist. Mit Luxemburg, Australien, Neuseeland, der Tschechischen Republik, Korea und der Slowakei verzeichnen sechs Staaten der 30 OECD-Mitgliedstaaten eine tiefere Quote als die Schweiz. Dies bedeutet eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Jahr 2004, als 13 Staaten weniger stark verschuldet waren. Viele EU-Länder befinden sich bezüglich Verschuldung deutlich über der Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der eine Schuldengrenze von 60 Prozent des BIP vorsieht. In einigen Fällen (Italien, Griechenland und Belgien) liegt die Quote sogar über 100 Prozent des BIP.

Bonität der Industriestaaten bleibt hoch.

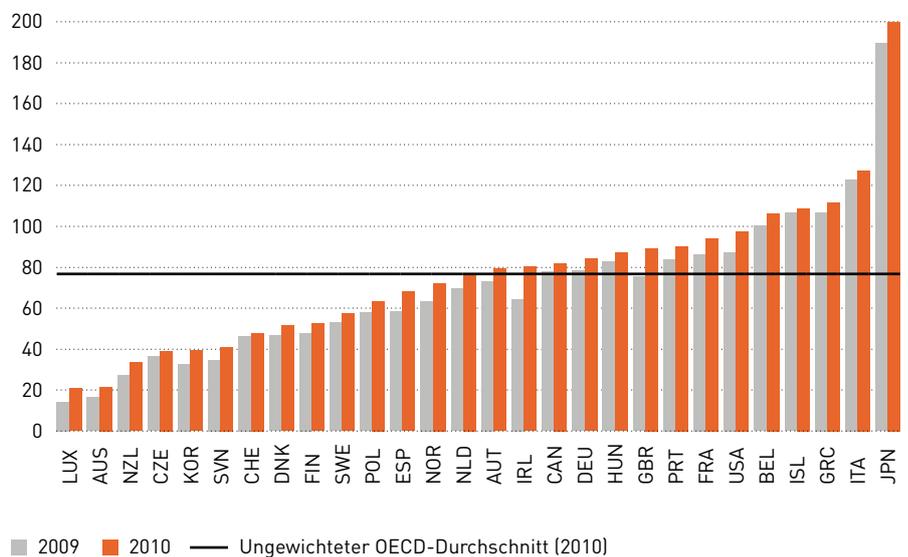
Trotz dieses markanten Schuldenanstiegs schätzen die internationalen Ratingagenturen die Bonität der Industriestaaten weiterhin als sehr hoch ein (vgl. Grafik 13 auf Seite 24). Obschon einige Staaten wie Irland, Island oder Ungarn in jüngster Vergangenheit abgestuft wurden und damit an Kreditwürdigkeit eingebüsst haben, erhalten immer noch 16 der 30 OECD-Staaten die beste Bewertung (AAA). Auch stark verschuldete Industrieländer wie Griechenland oder Japan werden deutlich besser bewertet als die meisten Schwellen- und Entwicklungsländer. Die Gefahr, dass ein Industriestaat zahlungsunfähig werden könnte, wird daher als relativ gering betrachtet.

Grafik 12

Zwischen den 30 Mitgliedstaaten der OECD bestehen deutliche Unterschiede bezüglich Bruttoverschuldung. Die Spannweite reicht im Jahr 2010 von 21 Prozent in Luxemburg bis zu 200 Prozent in Japan. Sechs Staaten sind weniger stark verschuldet als die Schweiz.

Prognostizierte Bruttoverschuldung in der OECD (2009 bis 2010)

Bruttoverschuldung in Prozent des nominellen BIP



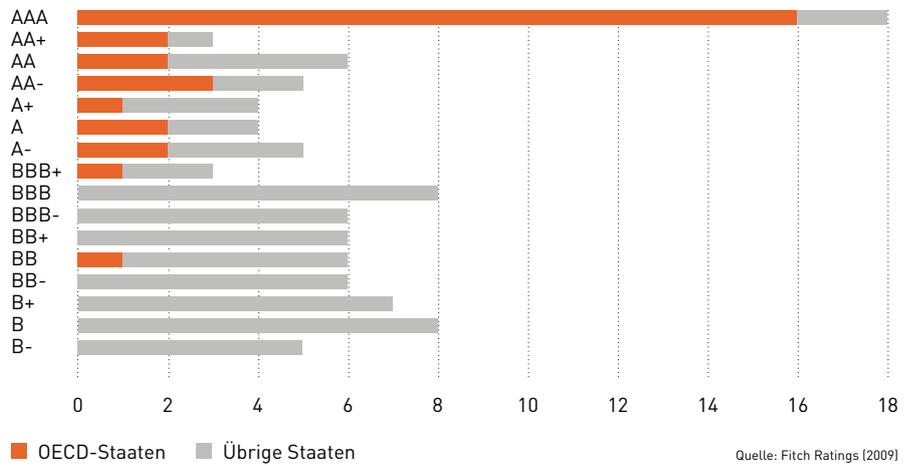
Quelle: OECD (2009b).

Grafik 13

Trotz hoher Defizite und Schuldenquoten verfügen 16 der 30 OECD-Staaten weiterhin über die höchste Bonitätsnote (AAA). Nur die Türkei liegt mit ihrem BB-Rating unterhalb der BBB-Grenze von nicht risikoreichen Anlagen. Die übrigen 70 von der Ratingagentur Fitch Ratings beurteilten Länder werden trotz tieferer Schuldenquoten deutlich schlechter eingestuft.

Industriestaaten trotz hoher Schulden mit guter Bonität

Ratings zur Kreditwürdigkeit von Staaten (Stand von Ende September 2009)



Steigende Schulden in Prozent des BIP seit den 1970er-Jahren.

3.4 Langfristige Entwicklung der Schulden seit 1950

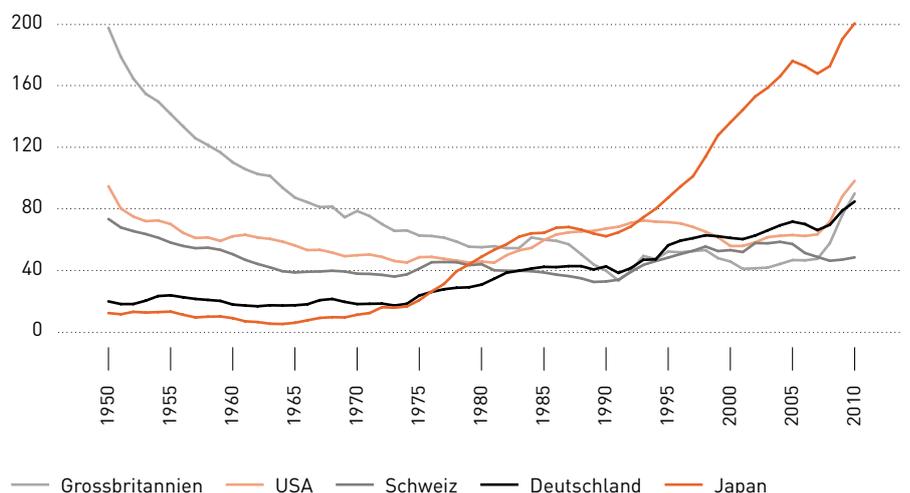
Ein Blick auf die langfristige Entwicklung seit 1950 zeigt, dass die Schulden in einigen Ländern bereits vor Ausbruch der Krise auf einem hohen Niveau waren und im Falle von Deutschland, den USA und Japan bis 2010 höher liegen werden als in der Nachkriegszeit von 1950 (vgl. Grafik 14). Auch andere Industrienationen verzeichnen mittlerweile die höchsten in Friedenszeiten registrierten Schuldenquoten. Während der starke Anstieg der Verschuldung in Japan von zwölf Prozent im Jahr 1950 auf 200 Prozent im Jahr 2010 ein Sonderfall darstellt (vgl. Box 2 auf Seite 25), lässt sich dennoch sagen, dass in nahezu allen Industrienationen seit den 1970er-Jahren ein Trend zu immer höheren Schulden besteht. Länder wie Kanada, Neuseeland oder die Niederlande, die die Schulden in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich reduziert haben, stellen die Ausnahme dar. Damit stellt sich die Frage, ob diese Entwicklung aus wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Sicht problematisch ist oder nicht. Zu diesem Zweck müssen zunächst die Auswirkungen hoher und steigender Schulden analysiert werden.

Grafik 14

In vielen Staaten erreichen die Schulden derzeit das höchste in Friedenszeiten registrierte Niveau. In Deutschland, Japan und den USA liegt die Schuldenquote im Jahr 2010 voraussichtlich höher als im Jahr 1950. Dies gilt auch für die meisten anderen OECD-Staaten. Länder, die in den letzten Jahren ihre Schulden deutlich reduziert haben, so zum Beispiel Kanada, Neuseeland oder die Niederlande, sind die Ausnahme.

Schuldenentwicklung in ausgewählten Ländern (1950 bis 2010)

Bruttoschulden in Prozent des nominellen BIP



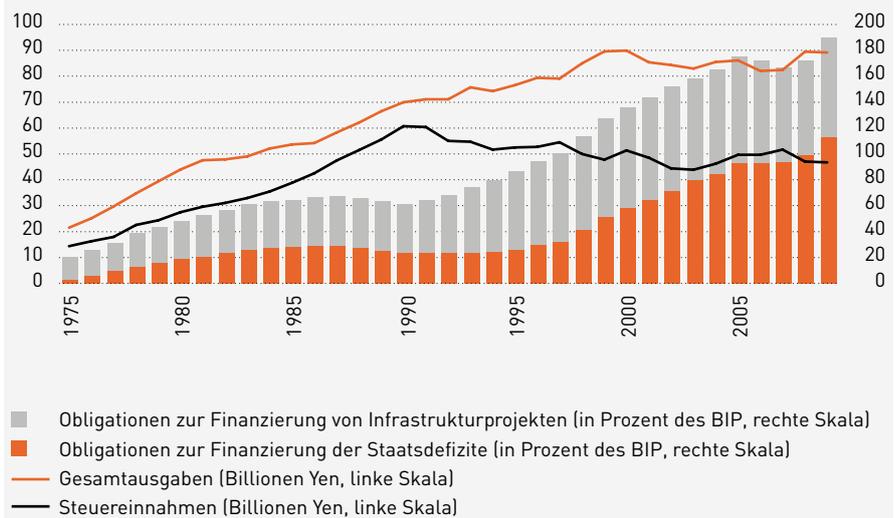
Quellen: OECD (2009b), Bundesministerium der Finanzen (2009), U.S. GPO (2009), HM Treasury (2009), EFD (2004), Statistics Bureau of Japan (2009), eigene Berechnungen.

Box 2: Japans Weg in die Schuldenspirale

Nach dem Zweiten Weltkrieg stieg Japan angesichts seiner prosperierenden Wirtschaft rasch zur zweitgrößten Volkswirtschaft hinter den USA auf. Mit dem ersten Ölpreisschock von 1973 fiel Japan 1974 aber in eine Rezession. Mit zusätzlichen Ausgaben wurde versucht, die Wirtschaft wieder zu stimulieren. Während in früheren Jahren nur Schulden zur Finanzierung öffentlicher Investitionen zulässig waren («construction bonds»), wurden 1975 erstmals Obligationen emittiert, die einzig der Deckung der laufenden Ausgaben («special deficit-financing bonds») dienten (Takayama, Kitamura und Yoshida, 1998). Die Folge dieser aktiven Konjunkturpolitik war ein steter Anstieg der Verschuldung (vgl. Grafik 15).

Ausgabenseitige Reformen, unter anderem auch bei den Sozialversicherungen und den staatlichen Subventionen, führten zu einer Verbesserung der laufenden Rechnung in den 1980er-Jahren (Takayama, Kitamura und Yoshida, 1998). Nicht zuletzt dank einer sehr lockeren Geldpolitik erlebte Japan gegen Ende der 1980er-Jahre einen beispiellosen Boom, der sich unter anderem durch stark steigende Preise an den Finanz- und Immobilienmärkten ausdrückte. Dieser Boom brachte auch dem Staat deutlich höhere Einnahmen, sodass zwischenzeitlich wieder Überschüsse verzeichnet werden konnten. Immer mehr zeigte sich jedoch, dass diese Entwicklung nicht nachhaltig war.

Grafik 15: Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Japan (1975 bis 2009)



Quellen: Japan Ministry of Finance (2009), Statistics Bureau of Japan (2009).

Im Dezember 1989 platzte die Blase an den Aktienmärkten. Der japanische Aktienindex Nikkei 225 verlor innerhalb eines Jahres 40 Prozent seines Wertes. Nach einem Höchstwert von 38 957 Punkten fiel er bis im April 2003 auf 7604 Punkte (-80 Prozent). Ähnlich dramatisch war der Preisrückgang bei den Häuser- und Landpreisen. Japan geriet in eine schwere Rezession. Während die Steuereinnahmen einbrachen, wurden die Ausgaben erneut durch schuldenfinanzierte öffentliche Investitionsprogramme in den Jahren 1992 bis 1995 deutlich erhöht. Weil die Banken nach dem Platzen der Blase mit einem hohen Anteil an faulen Krediten zu kämpfen hatten, mussten zudem zusätzliche Ausgaben für den Bankensektor getätigt werden. Die Stimulierungsprogramme beliefen sich im Zeitraum 1992 bis 2000 auf insgesamt 27 Prozent des BIP – das durchschnittliche reale Wirtschaftswachstum lag in diesem Zeitraum nur bei einem Prozent (European Commission, 2009). Die 1990er-Jahre gingen als «verlorenes Jahrzehnt» in die japanische Geschichte ein. Angesichts der grossen Defizite erhöhte sich die Verschuldung von etwas über 60 Prozent im Jahr 1990 auf die höchste Quote aller Industriestaaten von 135 Prozent im Jahr 2000. Bis 2010 wird ein weiterer Anstieg auf 200 Prozent erwartet (OECD, 2009b).

Obwohl Japan über die tiefsten langfristigen Zinsen aller OECD-Staaten verfügt, befindet sich das Land in der Schuldenfalle. Die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben war auch in den wirtschaftlich guten Jahren zwischen 2004 und 2007 derart gross, dass rund 30 Prozent der Einnahmen über das Emittieren von neuen Schulden finanziert wurden. Die ausstehenden Schulden haben sich damit seit 1990 verdreifacht, sodass gegenwärtig 23 Prozent aller Ausgaben für den Schuldendienst aufgebracht werden müssen. Für die Schuldzinsen müssen elf Prozent der Ausgaben verwendet werden (Japan Ministry of Finance, 2008). Die japanische Regierung ist sich dieser Problematik bewusst. In ihrem Budget hält sie fest, dass die steigende Verschuldung zu einem immer kleineren Handlungsspielraum der Regierung führt, die Schuldzinsen die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen und zu Ungleichheiten zwischen den Generationen führt. Sie strebt daher für 2011 wieder ein ausgeglichenes Budget an und möchte die Verschuldungsquote im nächsten Jahrzehnt senken. Angesichts der aktuellen OECD-Prognose, die für nächstes Jahr ein Defizit von neun Prozent des BIP vorsieht, und der Tatsache, dass die japanischen Konjunkturprogramme in der aktuellen Krise zu den umfangreichsten von allen Industrieländern gehören, erscheint dieses Ziel nicht als realistisch. Insbesondere ist auch nicht klar, wie die Haushaltskonsolidierung stattfinden soll. Sowohl die kürzlich abgewählte Regierung wie auch die neue wollen auf Steuererhöhungen verzichten. Gleichzeitig stehen zahlreiche neue Ausgabenwünsche im Raum. Es ist daher nicht klar, wie Japan wieder aus dieser Schuldenspirale kommen kann.

«Steigende Schulden führen zu Verdrängungseffekten innerhalb des Budgets.»

Ausgaben für Schuldzinsen könnten bis 2014 rund 20 Prozent des Budgets beanspruchen.

3.5 Folgen der Staatsverschuldung

3.5.1 Verdrängung zukunftsgerichteter Ausgaben

Mit steigender Verschuldungsquote muss der Staat immer mehr Geld für Zinsen zahlen. Seine Ausgaben steigen dadurch noch mehr an, während der Schuldendienst einen immer grösseren Anteil des Haushaltsbudgets beansprucht. Andere wichtige Staatsaufgaben, inklusive Investitionen in die Zukunft wie Bildungs- und Verkehrsausgaben, werden dadurch zunehmend aus dem Budget gedrängt. In Japan beispielsweise beansprucht der Schuldendienst (Rückzahlung inklusive Zinsen) heute bereits einen Budgetanteil von 23 Prozent. Im Jahr 1975 lag dieser Anteil noch bei fünf Prozent und 1965 sogar nur bei 0,6 Prozent. Weil gleichzeitig sowohl die Einnahmenanteile der verschiedenen Präfekturen (19 Prozent) sowie die Sozialausgaben (28 Prozent) umfangreich und kurzfristig nicht steuerbar sind, hat sich der frei verfügbare Budgetanteil seit 1965 von 66 auf 30 Prozent mehr als halbiert (Japan Ministry of Finance, 2008). In der Schweiz müssen gegenwärtig sechs Prozent der Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden für Passivzinsen ausgegeben werden (EFV, 2009d). Mitte der 1990er-Jahre lag dieser Anteil noch über zehn Prozent (EFD, 2006). Der Rückgang ist vor allem auf das deutlich tiefere Zinsniveau zurückzuführen. Die Rendite zehnjähriger Bundesobligationen lag in den letzten Jahren im Durchschnitt zwischen zwei und drei Prozent. Anfang der 1990er-Jahre waren es teilweise noch mehr als sechs Prozent (OECD, 2009c). Auch wenn die Verschuldungsquote konstant bleibt, hätte ein Anstieg der Zinsen somit eine Verstärkung des Verdrängungseffekts zur Folge.

Um die Staaten optimal miteinander vergleichen zu können, wurden die Ausgaben für Schuldzinsen in Prozent der gesamten Staatseinnahmen berechnet (vgl. Tabelle 5 auf Seite 27). Dabei wurde unterstellt, dass die historisch tiefen Zinsen bis 2014 wieder auf den langjährigen Durchschnitt ansteigen werden. Verbunden mit der Zunahme der Schulden hätte dies Ausgaben für Schuldzinsen von durchschnittlich 15 Prozent des Budgets zur Folge. In den USA und in Japan könnten es über 20 Prozent sein. Bleiben die Zinsen unverändert, so würde die Belastung dennoch auf durchschnittlich zwölf Prozent ansteigen. Die Schweiz wäre mit einem Zinsaufwand von sieben Prozent der Staatseinnahmen vergleichsweise gut positioniert.

Tabelle 5

Wachsende Defizite und Schuldenbestände werden die öffentlichen Haushalte in den nächsten Jahren gemäss OECD- und IMF-Prognosen immer stärker belasten.

Steigende Belastung der Schulden für die öffentlichen Haushalte

Ausgaben für Schuldzinsen in Prozent der gesamten Staatseinnahmen³

	1993	2000	2007	2014
USA	13%	9%	8%	20%
Japan	10%	8%	9%	21%
Deutschland	7%	7%	6%	12%
Frankreich	7%	7%	6%	11%
Italien	28%	15%	11%	19%
Grossbritannien	10%	6%	6%	16%
Schweiz ⁴	6%	6%	4%	7%
Durchschnitt	12%	8%	7%	15%

Quellen: OECD (2009b, 2009c), IMF (2009a).

«Schulden führen tendenziell zu höheren Zinsen und dämpfen Investitionen und Wirtschaftswachstum.»

3.5.2 Steigende Zinsen und tieferes Wirtschaftswachstum

Eine Zunahme des Defizits und der Verschuldungsquote führt in der Tendenz zu höheren Zinsen, weil das Vertrauen von Bürgern und Investoren in die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit des Staates schwindet.⁵ Es werden sich deshalb nur Käufer von Staatsobligationen finden lassen, wenn sie für das grössere Ausfallrisiko ihrer Investition mit einem entsprechend höheren Zins entschädigt werden. Ardagna et al. (2004) kommen in ihrer Analyse von 16 OECD-Staaten beispielsweise zum Schluss, dass eine Verschlechterung der Primärbilanz⁶ um ein Prozent des BIP zu einem Anstieg der langfristigen Zinsen von zehn Basispunkten führt. Chinn und Frankel (2005) haben für Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Spanien festgestellt, dass eine Zunahme der Schuldenquote um ein Prozent des BIP zu einem Anstieg der Zinsen von fünf bis acht Basispunkten führt. Neuere Ergebnisse legen nahe, dass eher die erwarteten als die gegenwärtigen Defizite zu höheren Zinsen führen (OECD, 2009a). In Analysen für die USA beträgt der berechnete Zinsanstieg bei einer Zunahme der prognostizierten Defizite von einem Prozent des BIP 25 Basispunkte (Laubach, 2003). Dieser Effekt steigt auf 30 bis 60 Basispunkte, wenn die Verschlechterung um ein Prozent des BIP erst in fünf Jahren erwartet wird (Thomas und Wu, 2009). Die Refinanzierung des Staates wird dadurch teurer, die erwähnten Verdrängungseffekte verstärken sich zusätzlich.

Finanzmärkte reagieren auf Finanzpolitik der einzelnen Staaten.

Die Entwicklung der langfristigen Zinsen in Europa in den letzten Monaten zeigt, dass die Finanzmärkte wieder zunehmend auf die unterschiedliche finanzielle Verfassung der einzelnen Staaten reagieren (vgl. Grafik 16 auf Seite 28). Während die Renditen 10-jähriger Staatsanleihen früher in allen Euroländern nahezu identisch waren, haben sich diese seit Mitte 2008 stark auseinanderentwickelt. Länder, die bereits hoch verschuldet sind (Griechenland) oder grosse Defizite und stark steigende Schuldenquoten aufweisen (Irland), müssen deutlich höhere Zinsen auf ihre Anleihen zahlen als die übrigen Euroländer. Die Differenz zwischen dem niedrigsten und höchsten Zins der dargestellten Länder lag im

³ Werte für 2014 aufgrund Daten des IMF (2009a) zur Verschuldung im Jahr 2014. Annahmen: Einnahmen wachsen zwischen 2010 bis 2014 im Rahmen des BIP-Wachstums, die langfristigen Zinsen steigen auf das Niveau des mehrjährigen Durchschnitts (Mittelwert der letzten 20 Jahre).

⁴ Der IMF hat für die Schweiz für 2014 keine Werte berechnet. Es wurde deshalb unterstellt, dass die Schulden im gleichen Ausmass wachsen wie der Durchschnitt der sechs aufgeführten Länder USA, Japan, Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien.

⁵ Dass eine wachsende Schuldenquote zu höheren Zinsen führt, ist in Theorie und Empirie umstritten. Gemäss keynesianischer Theorie und gemäss Ricardianischer Äquivalenz besteht hier kein Zusammenhang. Als Beispiel aus der Empirie gilt Japan als Industriena-tion mit den höchsten Schulden und mit den gleichzeitig tiefsten Zinsen. Damit wird deutlich, dass das Zinsniveau eines Staates zusätzlich von vielen anderen Faktoren abhängt.

⁶ Die Primärbilanz ist definiert als die Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben ohne Zinszahlungen.

Januar 2007 noch bei 26 Basispunkten. Im März 2009 stieg diese Diskrepanz zwischenzeitlich auf fast 300 Basispunkte.

Langfristige Zinsen sind auf sehr tiefem Niveau.

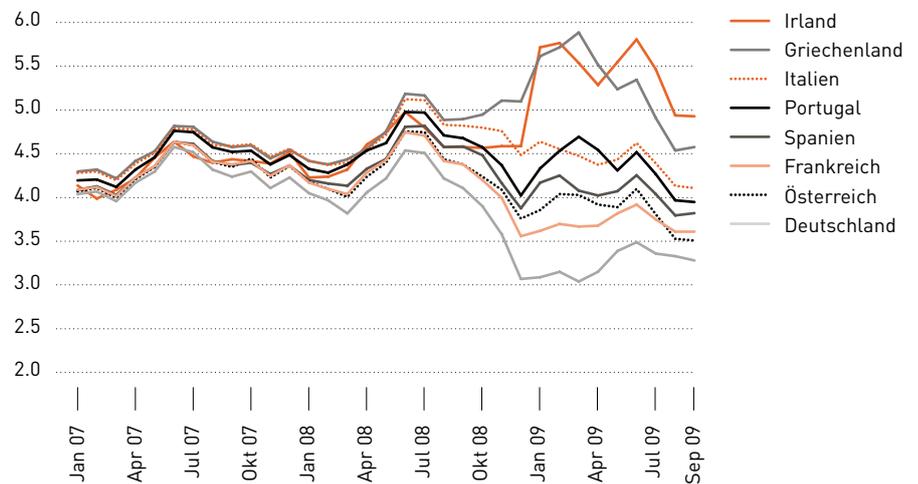
Die langfristigen Zinsen befinden sich gegenwärtig auf sehr tiefem Niveau (vgl. Grafik 17). Weil die von den Industriestaaten verfolgte expansive Geldpolitik das Inflationspotenzial erhöht und steigende Defizite und Schulden zinstreibend wirken, ist es wahrscheinlich, dass die langfristigen Zinsen wieder ansteigen werden. Die aktuellen Zinssätze bergen aus finanzpolitischer Sicht eine grosse Gefahr in sich, weil die Hebelwirkung umso grösser ist, je tiefer die Zinsen gesunken sind. So hätte ein Anstieg in der Schweiz von zwei auf vier Prozent eine Verdoppelung der Refinanzierungskosten zur Folge, während dieselbe Zinsdifferenz bei einem höheren Niveau zu einem prozentual geringeren Anstieg führen würde.

Grafik 16

An den Finanzmärkten wird innerhalb der Euroländer wieder stärker auf die finanzielle Verfassung der einzelnen Länder geachtet. Die Zinsunterschiede zwischen den einzelnen Euroländern sind trotz eines Rückgangs seit März 2009 immer noch beachtlich.

Renditen zehnjähriger Staatsanleihen im Euroraum

Jährliche Rendite in Prozent



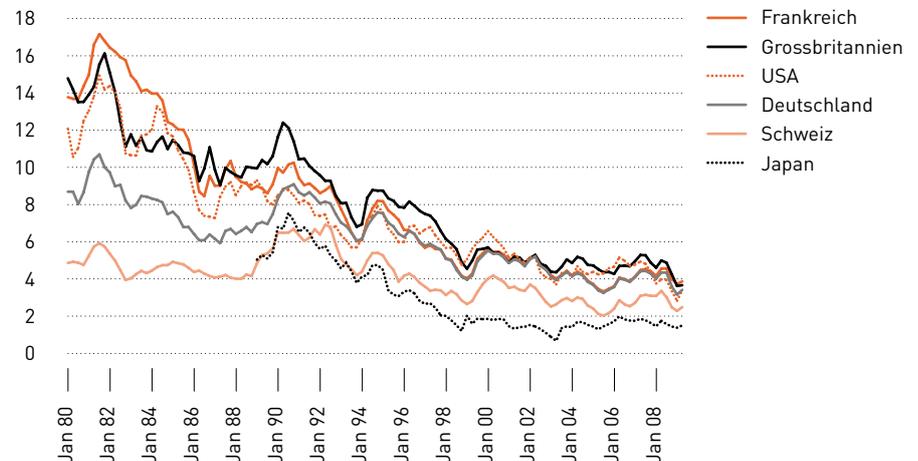
Quelle: OECD (2009c).

Grafik 17

Quartalsdaten seit Anfang 1980 zeigen, dass die langfristigen Zinsen gegenwärtig auf einem sehr tiefen Niveau liegen. Hohe Defizite und ein stark gestiegenes Inflationspotenzial könnten die Zinsen künftig wieder nach oben treiben.

Renditen zehnjähriger Staatsanleihen seit 1980

Jährliche Rendite in Prozent



Quelle: OECD (2009c).

Box 3: Schulden und Wirtschaftswachstum

Obwohl steigende nominale Schulden mit einer nachhaltigen Finanzpolitik solange vereinbar sein können, als das Wirtschaftswachstum entsprechende Spielräume gewährleistet, stellt sich die Frage, ob die Art der Finanzierung der öffentlichen Leistungen – Steuern versus Kredite (Verschuldung) – bezüglich Wirtschaftswachstum eine Rolle spielt. Dies ist in der ökonomischen Literatur umstritten.

In der *klassischen und neoklassischen Theorie* wird die Staatsverschuldung grundsätzlich als problematisch beurteilt. Sie sollte nur dazu dienen, um temporäre Ungleichgewichte zwischen Einnahmen und Ausgaben zu glätten. Weil die Theorie perfekte Märkte und flexible Preise unterstellt, sind staatliche Konjunkturmassnahmen nicht notwendig. Die Marktkräfte werden automatisch wieder ein Gleichgewicht mit Vollbeschäftigung erreichen. Staatsausgaben, die über Schulden finanziert werden, bedeuten einen Zugriff auf private Ersparnisse und Produktionsmittel. Der dadurch resultierende Zinsanstieg führt zu einer Verdrängung von privaten Investitionen auf Kosten des Staatskonsums. Kapitalakkumulation und Wirtschaftswachstum werden dadurch gedämpft. Gleichzeitig muss der Staat mehr Mittel für den Schuldendienst aufbringen (EFD, 2006).

Gemäss der auf Argumenten von John Maynard Keynes (1936) basierenden *keynesianischen Theorie* kann es aufgrund von Marktunvollkommenheiten und einem Nachfragemangel zu einem längerfristig andauernden Unterbeschäftigungsgleichgewicht kommen (EFD, 2006). Der Staat muss daher diese Nachfragelücke durch zusätzliche Ausgaben und Investitionen wieder schliessen. Zusätzliche Schulden steigern gemäss dieser Logik sowohl das Wachstum wie auch die Beschäftigung. Während diese Überlegungen in schweren Rezessionen und entsprechenden Unterauslastungen ihre Berechtigung haben mögen, zeigt Frey (2007) auf, dass eine keynesianische Finanzpolitik in der Praxis nicht funktioniert, weil den höheren Ausgaben in Rezessionen keine entsprechenden Budgetüberschüsse in der Hochkonjunktur gegenüberstehen. Vielmehr werden die Ausgaben in Zeiten der Hochkonjunktur aufgrund steigender Einnahmen weiter erhöht. Die Folge ist ein Sperrklinkeneffekt (Peacock und Wisemen, 1961): Die Schulden steigen mit jeder Krise treppenartig an.

Aufgrund der Arbeiten von Friedman (1968), Phelps (1970) und Lucas (1976) wurde die Wirkungsweise keynesianischer Politik weiter in Frage gestellt. Diese funktioniere nur, wenn die Bürgerinnen und Bürger einer Geldillusion unterliegen und nicht erkennen, dass ihr Einkommen und Vermögen durch die Schuldenfinanzierung zurückgegangen ist. Wenn sie diesen Mechanismus jedoch durchschauen, werden sie sich anpassen und höhere Lohnforderungen stellen – die sogenannte *Theorie der rationalen Erwartungen*. Die staatlichen Konjunkturprogramme werden deshalb nur die Preise in die Höhe treiben und kein Wachstum auslösen. Viele empirische Analysen (Perotti, 1999, 2005, IMF, 2008, OECD, 2009a) belegen, dass in den OECD-Staaten der Multiplikator diskretionärer Staatsausgaben häufig unter eins liegt. In sehr offenen oder stark verschuldeten Staaten ist der Effekt sogar nahe bei null.

Gemäss dem *Ricardianischen Äquivalenztheorem* spielt es keine Rolle, ob die Staatsausgaben über Schulden oder Steuereinnahmen finanziert werden (Barro, 1974). Die Staatsschulden sind somit ökonomisch betrachtet neutral und haben keine Wachstumseffekte zur Folge. Der Grund liegt darin, dass die Bürgerinnen und Bürger sich bewusst sind, dass ein Staat, der sich über Schulden finanziert, diese früher oder später wieder begleichen muss. Sie antizipieren daher, dass in Zukunft die Steuern angehoben werden und erhöhen deshalb ihre Ersparnisse im gleichen Ausmass wie die Neuverschuldung. Nur so ist es für sie möglich, dass sie auch in Zukunft den gewohnten Lebensstil weiterführen können. Bei vollständiger Ricardianischer Äquivalenz wirken die Staatsschulden jedoch auch nicht zinstreibend und es werden keine privaten Investitionen verdrängt. Die empirische Evidenz für diese Theorie ist nicht eindeutig, scheint aber vor allem dann gültig zu sein, wenn Staaten hoch verschuldet sind (Berben und Brosens, 2007). Die Theorie zeigt damit, dass zusätzliche, über Schulden finanzierte Staatsausgaben einen umso geringeren Einfluss auf die Konjunktur haben, je stärker Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass diese Art der Finanzierung sie in Zukunft belasten wird (EFD, 2006).

«Schulden können zu Umverteilungseffekten führen. Heutige Generationen profitieren, zukünftige zahlen.»

Auch bei Investitionen resultieren beträchtliche Folgekosten.

Schulden können zu einer Umverteilung von den unteren zu den oberen Einkommensklassen führen.

3.5.3 Umverteilungseffekte innerhalb und zwischen Generationen

Staatsausgaben, die über Schulden anstatt über Steuererhöhungen finanziert werden, belasten zukünftige Generationen, weil ihnen die Bedienung (Zinsen) und die Rückzahlung der Staatsschuld übertragen werden. Einige Staaten emittieren mittlerweile Bonds mit einer Laufzeit von 30 oder sogar 50 Jahren. Auch in der Schweiz sind gemäss Jahresrechnung 2008 rund fünf Prozent der eidgenössischen Anleihen erst nach 2030 fällig. In Deutschland beträgt dieser Anteil sogar 15 Prozent (Deutsche Bundesbank, 2009). In der Schweiz läuft eine eidgenössische Anleihe mit einem Zins von vier Prozent erst im Januar 2049 aus (EFV, 2009a). Bis zur Fälligkeit müssen daher jedes Jahr Zinsen bezahlt werden. Bei derart langen Laufzeiten besteht somit die Möglichkeit, dass heutige Generationen auf Kosten zukünftiger Generationen von zusätzlichen Gütern und Dienstleistungen profitieren. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Staat Schulden macht, um laufende Konsumausgaben zu tätigen. Werden mit den Schulden hingegen Investitionen getätigt, von denen auch kommende Generationen profitieren können, zum Beispiel durch einen Ausbau der Infrastruktur, Schulen und Universitäten oder im Gesundheitssektor, so müssen nicht zwingend Umverteilungseffekte eintreten. Entscheidend ist dann das Verhältnis von Kosten und Nutzen. Dieses ist jedoch schwierig abzuschätzen, weil kommende Generationen einerseits trotzdem für die entsprechenden Betriebs-, Unterhalts- und Zinskosten aufkommen müssen, und andererseits weil ihre Präferenzen nicht bekannt sind. Somit werden für junge und ungeborene Bürgerinnen und Bürger Projekte beschlossen, obschon nicht klar ist, ob und in welchem Ausmass sie diese unterstützen würden. In jedem Fall werden sie aber einen bedeutenden Teil dieser Projekte selber finanzieren müssen.

Als Beispiel für sinnvolle Schulden wird in der Schweiz häufig auf den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) verwiesen. Weil auch künftige Generationen von den entsprechenden Infrastrukturen über Jahre Gebrauch machen können, sei es legitim, sie auch an der Mitfinanzierung dieser Infrastrukturprojekte zu beteiligen, lautet ein Argument. Trotzdem sollte man sich über die entsprechenden Folgen bewusst sein. Für den Fonds mit einem Volumen von über 31 Mrd. Franken werden letztlich Einnahmen von 48 Mrd. Franken benötigt, um auch die Bevorschussungszinsen (7 Milliarden), die aufgelaufene Teuerung sowie die Mehrwertsteuer und die Bauzinsen (10 Milliarden) bezahlen zu können (Nicolletat, 2007). Die Kosten einer solchen Finanzierung sind daher erheblich.

Wachsende Schulden des Staates können zudem zu Umverteilungseffekten innerhalb derselben Generation führen. Zinsen auf Staatsanleihen müssen nämlich von allen Steuerzahlern finanziert werden, kommen aber vor allem Personen mit höheren Einkommen zugute. Der Grund liegt darin, dass die Passivzinsen aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden, zu welchem alle Steuerpflichtigen etwas beitragen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Haushalte mit höherem Einkommen besitzen jedoch deutlich mehr Staatsanleihen als die ärmeren Haushalte.⁷ Letztere sind oftmals nur über ihre Altersvorsorge im Besitz solcher Wertpapiere. Die Folge ist eine Umverteilung von den ärmeren zu den reicheren Haushalten. Weil jedoch über die Sozialversicherungen und weitere Transferzahlungen ein grosser Teil der Staatsausgaben für untere Einkommen ausgegeben wird und das Steuersystem progressiv ausgestaltet ist, kann dieser Effekt abgeschwächt oder sogar vollständig beseitigt werden. Eine intragenerationelle Verteilungswirkung ist somit nicht zwingend gegeben, aber durchaus möglich.

⁷ Eine Studie der Universität Zürich hat zum Beispiel festgestellt, dass letztes Jahr nur acht Prozent der Personen mit einem Vermögen unter 100'000 Franken im Besitz von Aktien waren. Bei Personen mit einem Vermögen von über 1 Million Franken waren es hingegen über 71 Prozent (Cocca, Siebenthal und Volkart, 2009).

Der Effekt von Zins und Zinseszins kann zu einer unkontrollierbaren Schuldenspirale führen.

3.5.4 Schuldenspirale

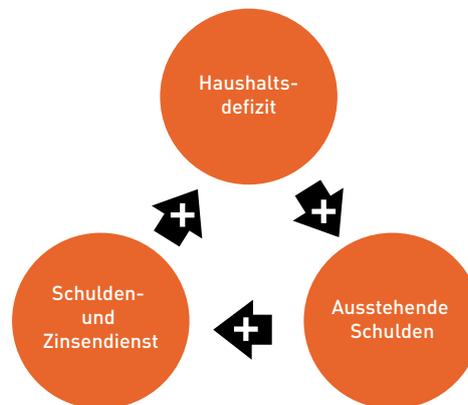
Heute eingegangene Budgetdefizite erhöhen die ausstehenden Schulden des Staates und führen damit ab morgen zu Zins- und Rückzahlungsverpflichtungen in noch grösserem Umfang (vgl. Grafik 9 auf Seite 21). Dies erhöht den Druck auf Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen. Beides ist aber sowohl bei Politikern als auch bei Bürgern unpopulär. Politiker riskieren, dass sie abgewählt werden, während bei den Bürgern durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen der Wohlstand sinkt. Die Versuchung ist daher gross, die Konsolidierung des Haushalts zu verzögern. Das Haushaltsdefizit des Staates bleibt bestehen und wird durch zusätzliche Schulden finanziert. Die Verdrängungs- und Umverteilungseffekte nehmen dadurch weiter zu. Der Staat wird einen immer grösseren Anteil seines Budgets für den Zins- und Schuldendienst ausgeben. Wenn das Wirtschaftswachstum nicht mehr ausreicht, um die Zunahme der Schulden zu finanzieren, so droht der Staat in eine nicht mehr kontrollierbare Schuldenspirale zu geraten (vgl. Box 2 auf Seite 25 für das Beispiel Japan). Liegen die Schuldzinsen über der Wachstumsrate der Wirtschaft, dann wird die Schuldenquote des Staates aufgrund des Mechanismus von Zinsen und Zinseszinsen auch dann weiter ansteigen, wenn er ein ausgeglichenes Budget aufweist. Der Staat wird immer noch mehr Geld aufnehmen müssen, um seinen Verpflichtungen nachzukommen. Weil er aber bereits stark verschuldet ist, muss er immer noch höhere Zinsen zahlen, um überhaupt noch Geld zu erhalten. Es entsteht ein Teufelskreis. Im Extremfall kommt es zum Staatsbankrott (vgl. Box 4 auf Seite 32).

Grafik 18

Die Schuldenspirale

Ohne Gegenmassnahmen geraten Staaten in die Schuldenspirale

Zins und Zinseszins erhöhen die Schulden zusätzlich



Quelle: Eigene Darstellung.

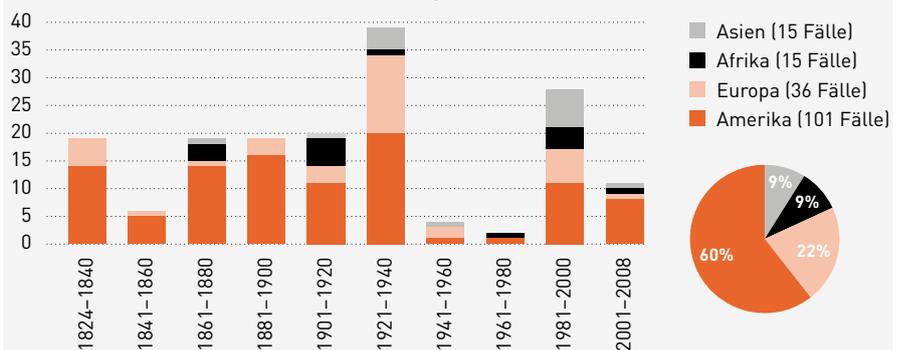
Box 4: Staatsbankrott

Von Staatsbankrott wird gesprochen, wenn ein Staat offiziell erklärt, dass er seinen finanziellen Verpflichtungen nicht mehr oder nur noch teilweise nachkommen kann. Besitzer von Staatsobligationen verlieren dadurch ihr investiertes Geld. Der Staat entledigt sich damit seiner Lasten und kann theoretisch wieder von vorne beginnen. Er erleidet dabei jedoch einen grossen Vertrauensverlust. Wie die Geschichte zeigt, können Staaten mehrmals in kurzer Zeit davon betroffen sein. Spanien war unter Philipp II. gleich drei Mal vom Staatsbankrott (1557, 1575, 1596) betroffen, obschon das Reich dank der südamerikanischen Kolonien über grosse Gold- und Silberbestände verfügte. Diese reichten jedoch nicht aus, um die ausserordentlich hohen Ausgaben für den permanenten Krieg zu finanzieren. Der Staatsbankrott konnte trotz neuer Einnahmequellen und des Verkaufs von Zwangsanleihen nicht verhindert werden.

Wie das Beispiel Argentinien von 2001/2002 zeigt, können die wirtschaftlichen Folgen dabei verheerend sein. Chronische Defizite und wachsende Schulden wurden verschärft, als Argentinien 1999 in eine Rezession glitt. Spätestens ab 2001 stieg die Verunsicherung an den Finanzmärkten, ob der argentinische Staat weiterhin seinen Verpflichtungen nachkommen kann. Ausländische Investoren zogen darauf ihr Geld ab und verkauften im grossen Stil argentinische Schuldtitel. Die argentinische Regierung konnte kein neues Geld aufnehmen und verkündete daraufhin den Staatsbankrott. Die Regierung erklärte, dass sie Schulden im Wert von über 93 Mrd. US-Dollar nicht mehr bedienen wird. In der Folge stiegen die Preise innert Jahresfrist um 26 Prozent, die Arbeitslosigkeit erhöhte sich auf über 22 Prozent, die Armutsquote verdoppelte sich auf 54 Prozent und das Pro-Kopf-Einkommen sank auf den Wert von 1989 ab (INDEC, 2004, IMF, 2009a).

Wie eine neuere Analyse von Borensztein und Panizza (2008) zeigt, waren Staatsbankrotte in der Vergangenheit viel häufiger als allgemein angenommen. Die Autoren haben in ihrer Studie, die den Zeitraum von 1824 bis 2004 abdeckt, 148 Fälle gezählt, in denen ein Staat Bankrott ging. Ergänzt durch Erhebungen der Ratingagentur Moody's (2008, 2009), hat sich diese Zahl bis Ende 2008 auf 167 Fälle erhöht (vgl. Grafik 19). Das bedeutet, dass im Durchschnitt fast jedes Jahr ein Staat davon betroffen war. Unterteilt nach Kontinenten entfallen auf Südamerika rund 60 Prozent der in diesem Zeitraum registrierten Staatsbankrotte. Einige Staaten waren dabei mehrfach betroffen. In Asien und Afrika ist die Anzahl mit je 15 Fällen relativ begrenzt. In Europa wurden 36 Fälle gezählt, wobei sich die meisten auf die Zeit zwischen der grossen Depression von 1929 bis 1933 und dem Ende des Zweiten Weltkriegs beziehen. Seither ist kein westliches Industrieland bankrott gegangen. In Island konnte Ende 2008 im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Zusammenbruch der inländischen Banken ein Staatsbankrott nur knapp mit Hilfe eines Notkredits des Internationalen Währungsfonds (IMF) in Milliardenhöhe verhindert werden. Die seither registrierten Fälle fanden alle in Osteuropa statt, insbesondere nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Die Autoren kommen zum Schluss, dass die Kosten eines Staatsbankrotts erheblich sind. Nicht selten haben sie zu Wirtschafts-, Banken- und Währungskrisen geführt. Häufig waren die wirtschaftlichen Auswirkungen aber nur kurzfristiger Natur. Auf der politischen Ebene kam es hingegen oft zu Regierungswechseln und damit verbunden zu grossen Verschiebungen der Machtverhältnisse (Borensztein und Panizza, 2008).

Grafik 19: Staatsbankrott – Anzahl der registrierten Fälle (1824 bis 2008)



Quellen: Borensztein und Panizza (2008), Moody's (2008, 2009)

3.6 Mögliche Gegenmassnahmen

Die Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung sind beschränkt.

Wenn der Staat nicht in die Schuldenspirale geraten will, muss er gegen hohe Defizite und steigende Schulden Massnahmen ergreifen. Seine Möglichkeiten dazu sind jedoch begrenzt. Er hat nur die Möglichkeit, entweder die Steuern zu erhöhen oder die Ausgaben zu kürzen (oder eine Kombination von beidem). Die Möglichkeit, einfach zusätzliches Geld zu drucken, existiert zumindest in den Industrieländern nicht, weil dies nur der jeweiligen Notenbank gestattet ist. Die weitgehende Unabhängigkeit der Notenbanken von der Regierung basiert auf der Erkenntnis, dass das unkontrollierte Drucken von Geld in der Vergangenheit fatale Auswirkungen gehabt hat (Hyperinflation, Vernichtung der Einkommen und Vermögen, Armut und politische Instabilität). In der Praxis wird die Notenbank jedoch auch die Interessen der Regierung berücksichtigen – nicht zuletzt, weil die Vorsitzenden meistens von der Regierung gewählt werden. Weil die Schulden im Zuge der Finanzkrise in einigen Ländern ein Niveau erreicht haben, das selbst bei hohem Wirtschaftswachstum kaum merklich reduziert werden kann, besteht in der aktuellen Krise die Gefahr, dass die Notenbanken dem Druck der Regierung nachgeben und die Geldmenge auch mittelfristig nicht oder nur minim reduzieren werden.

Einige Länder haben bereits die Steuern erhöht.

3.6.1 Steuererhöhungen

Trotz Krise haben bereits einige Länder aufgrund der besorgniserregenden Lage der öffentlichen Haushalte ihre Steuern erhöht. In Irland wurde der Spitzensteuersatz bei der Einkommenssteuer deutlich von 41 auf 46 Prozent erhöht, in Island beträgt der maximale Steuersatz neu 37,2 statt 35,7 Prozent. In Grossbritannien ist im nächsten Jahr ein Anstieg von 40 auf 50 Prozent vorgesehen. Ähnliche Bestrebungen zur Anhebung der Steuersätze bei den hohen Einkommen gibt es auch in den USA und in Frankreich (KPMG, 2009). In Spanien wird derzeit eine Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16 auf 18 Prozent diskutiert. Pro Kopf und Jahr dürfte die steuerliche Belastung damit um 400 Euro ansteigen (NZZ, 2009a).

«Steuererhöhungen in der Krise verzögern den Aufschwung und belasten Konsum und Investitionen.»

Obschon Steuererhöhungen zur Reduktion der Defizite sinnvoll erscheinen mögen, erfolgen sie zur Unzeit. Steuererhöhungen in der Rezession haben eine prozyklische Wirkung und verlängern bzw. verschärfen dadurch die Krise, weil sie Konsum und Investitionen belasten. Der Spielraum für Steuererhöhungen ist zudem begrenzt. Abgesehen von politischen Widerständen setzen auch der internationale Steuerwettbewerb und das Ausweichverhalten der Bürgerinnen und Bürger dem Staat Grenzen. Unternehmen und Privatpersonen sind im Zeitalter der Globalisierung sehr mobil, weshalb ein Anheben der Steuersätze häufig dazu führt, dass diese abwandern. Die gesamte Steuer- und Abgabenbelastung ist zudem in einigen Industriestaaten erheblich. Gemäss OECD-Statistiken haben sich die gesamten Einnahmen des Staates in Prozent des BIP in den letzten 20 Jahren über alle Mitgliedstaaten gesehen immer zwischen 37 und 39 Prozent bewegt (OECD, 2009b). Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass höhere Steuern weder wünschenswert noch politisch umsetzbar sind. Würden diese dennoch umgesetzt, so hätte dies nicht nur einen Rückgang der Kaufkraft und damit des Wohlstands der betroffenen Bevölkerung zur Folge, sondern würde auch zu Steuerflucht und einem Anstieg der Schattenwirtschaft führen (Schneider et al., 2008).

Erfolgreiche Haushaltssanierungen erfolgen ausgabenseitig.

3.6.2 Ausgabenkürzungen

Verschiedene empirische Analysen haben wiederholt gezeigt, dass Haushaltssanierungen besonders dann längerfristig erfolgreich sind, wenn sie vorwiegend auf der Ausgabenseite erfolgen (Alesina und Perotti, 1997, Alesina und Ardagna, 1998, Zaghini, 2001, Europäische Kommission, 2007, OECD, 2007). Zu einer nachhaltigen Entlastung des öffentlichen Budgets kam es vor allem dann,

«Ein Grossteil der Ausgaben ist gesetzlich festgelegt und entzieht sich daher einer kurzfristigen Steuerung.»

Eine Haushaltskonsolidierung hat nicht zwingend negative Auswirkungen auf die Konjunktur.

Sozialversicherungen und Gesundheitswesen werden öffentliche Haushalte noch stärker belasten.

wenn die Lage besonders ernst war. Oder mit anderen Worten: Je grösser die Defizite und die Staatsverschuldung, desto grösser ist der Handlungsbedarf und desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass es zu bedeutenden und wirksamen Reformen kommt.

Nebst einem fehlenden Leidensdruck können weitere Gründe substantielle Ausgabenkürzungen erschweren. Dies folgt einerseits daraus, dass ein grosser Teil der Ausgaben gesetzlich verankert ist und somit kurzfristig nicht beeinflusst werden kann. Dies gilt insbesondere für die Leistungen der Sozialversicherungen, an welche der Staat entsprechende Beiträge zu entrichten hat, sowie für den Schulden- und Zinsendienst. Erkenntnisse der Finanzwissenschaft zeigen zudem, dass Ausgabenkürzungen auch deshalb nicht zustande kommen, weil sich die verschiedenen politischen Parteien und Interessengruppen nicht einig sind, wo genau gespart werden soll. Obschon Einigkeit darüber besteht, dass Einsparungen erforderlich sind und dass die Kosten der Reform steigen, wenn sich eine Lösung zeitlich hinauszögert, kommt es zu keiner Lösung, weil jede Gruppierung die Lasten der erforderlichen Anpassungen zu einem möglichst grossen Teil auf andere verlagern will. Die Folge ist ein sogenannter «Abnutzungskrieg» (Alesina und Drazen, 1991).⁸

Im Zusammenhang mit dem Prozess der Budgetkonsolidierung ist zudem die Frage nach der Wirkung auf die Konjunktur wichtig. Gemäss weitverbreiteter Ansicht wirkt sich eine Reduktion des Defizits zumindest kurzfristig negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung aus (sogenannter «keynesianischer Effekt»). Bei grossen Defiziten bestehe somit die Gefahr, dass eine Rezession verursacht bzw. verschärft wird. Mit der gleichen Logik wird derzeit von vielen Regierungen argumentiert, dass Defizite nicht schädlich seien.⁹ Verschiedene empirische Untersuchungen zeigen jedoch, dass dies nicht zwingend der Fall sein muss. So haben Dänemark und Irland in den 1980er- und 1990er-Jahren ihre Defizite eliminiert und die Schuldenquote stark reduziert. Gleichzeitig konnte sogar ein sofortiger Wachstumsimpuls nachgewiesen werden (Giavazzi und Pagano, 1990, 1996). Auch Perotti (1999) zeigt, dass Wachstumsimpulse vor allem dann eintreten, wenn die Staatsverschuldung vor der Budgetkonsolidierung besonders hoch und das Vertrauen von Konsumenten, Unternehmen und Finanzmarktakteuren erschüttert war. Ob sich die Haushaltskonsolidierung positiv oder negativ auf Wachstum und Konsum auswirkt, hängt gemäss Prammer (2004) vor allem davon ab, wie glaubwürdig die Regierung in ihren Bestrebungen ist, den Finanzhaushalt tatsächlich auf eine nachhaltige Basis zu bringen.

Mittel- und langfristig besteht aufgrund der demografischen Entwicklung und der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen zudem ein starker Ausgaben- druck in allen Industriestaaten (vgl. Grafik 20 auf Seite 35). Die OECD hat berechnet, dass bei unveränderter Politik bis ins Jahr 2050 im Durchschnitt jährliche Mehrausgaben in der Höhe von zehn Prozent des BIP anfallen. Die Bandbreite reicht dabei von fünf Prozent in Schweden bis 17 Prozent in Griechenland. Am meisten ins Gewicht fallen dabei die stark steigenden Kosten für die Altersvorsorge. Doch auch die Langzeitpflege und die Gesundheitskosten führen zu substantiellen Mehrbelastungen.

⁸ Ein Beispiel dafür wäre die Sanierung der IV in der Schweiz. Die IV weist seit 1993 wachsende Defizite auf. Diese Problematik wurde zunächst nicht erkannt, später wurden zunächst weitere Geldbeträge aus der EO transferiert, die 4. IV-Revision trat erst 2004 in Kraft. Erst im Jahr 2005, also zwölf Jahre später, waren erste Erfolge bemerkbar, als die Anzahl der Neurenten zu sinken begann.

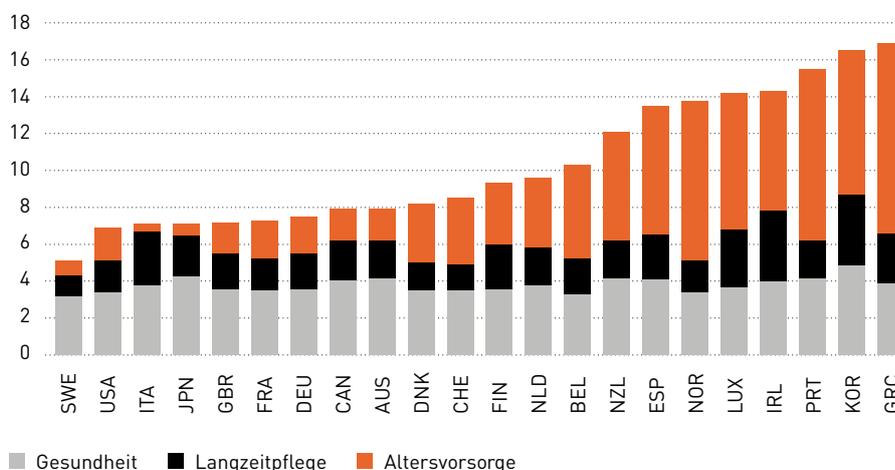
⁹ In Frankreich plädieren derzeit verschiedene Vertreter der Regierung für «gesunde» Staatsdefizite, auch wenn die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU mit einem Defizit von voraussichtlich sieben Prozent des BIP deutlich übertroffen werden.

Grafik 20

Bei unveränderten Leistungen müssen bis 2050 jährlich rund zehn Prozent des BIP zusätzlich für die Altersvorsorge, die Langzeitpflege und das Gesundheitswesen ausgegeben werden.

Starker langfristiger Ausgabendruck in der OECD (2005 bis 2050)

Zusätzliche Ausgaben in Prozent des BIP bei unveränderter Politik



Quelle: OECD (2009a).

Die Finanzierung der Sozialversicherungen ist auch in der Schweiz eine grosse Herausforderung.

Ein Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung über die langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz ist zum Schluss gekommen, dass die Verschuldung von Bund, Kantonen und Gemeinden unter Berücksichtigung der Situation der Sozialwerke bis 2050 ohne Gegenmassnahmen auf 130 Prozent des BIP steigen wird (EFV, 2008b). Gegenüber der heutigen Schuldenquote wäre das nahezu eine Verdreifachung. Obschon bei Prognosen mit einem derart langen Zeithorizont hohe Unsicherheit besteht und das Ergebnis auch stark auf die jeweiligen Annahmen bezüglich wirtschaftlicher Entwicklung reagiert, dürfte die Staatsverschuldung gemäss Bericht in jedem Fall deutlich ansteigen, wenn nicht rechtzeitig Massnahmen ergriffen werden. Die Finanzierungslücke wird je nach Szenario auf 1,4 bis 2,0 Prozent des BIP beziffert (vgl. Box 5 auf Seite 36). Der Budgetsaldo der öffentlichen Haushalte müsste sich somit ab heute permanent um diesen Betrag verbessern, damit die Schulden gegenüber heute nicht ansteigen. In diesen Berechnungen wurden nur die demografisch bedingten Zusatzausgaben berücksichtigt. Weitere Herausforderungen wie die Verknappung der natürlichen Ressourcen, der Klimawandel oder internationale Migrationsströme wurden dabei nicht miteinbezogen. Diese Faktoren haben nicht nur beträchtliche Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft, sondern wirken sich auch stark auf die öffentlichen Finanzen aus (EFV, 2008b).

3.6.3 Budgetregeln und Schuldenbremsen

«Budgetregeln und Schuldenbremsen können wirksame Instrumente zur Schuldenbegrenzung sein.»

Weil Steuererhöhungen und Kürzungen bei den Ausgaben unpopulär und damit schwierig umzusetzen sind, wäre es besser, dafür zu sorgen, dass die Schulden gar nie ein hohes Niveau erreichen. Weil die Wünsche für zusätzliche Ausgaben aber nahezu grenzenlos sind, hat sich das in fast allen Ländern als schwierig erwiesen. Als wirksame Instrumente können hingegen Budgetregeln und Schuldenbremsen mit klarer gesetzlicher Basis bezeichnet werden. Sie enthalten quantifizierte Regeln bezüglich Ausgaben, Defizit und Verschuldung und definieren entsprechende Steuerungsgrössen und gegebenenfalls einzuleitende Massnahmen.

Aus ökonomischer Sicht gibt es bezüglich Defizit- und Schuldenhöhe keinen absoluten Grenzwert, der als Indikator für die langfristige Tragfähigkeit dienen könnte. Grenzen, wie sie zum Beispiel der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU (vgl. Seite 39) kennt, sind daher politisch festgelegte Grössen. Eine zuverlässige Grenze kann es deshalb nicht geben, weil die Tragfähigkeit der Finanz-

politik unter anderem auch von vielen psychologischen und nicht steuerbaren Faktoren abhängt. So spielt es eine Rolle, ob der Staat stark gegenüber dem Ausland verschuldet ist oder die Schulden vor allem gegenüber seinen eigenen Bürgerinnen und Bürgern bestehen. Im ersten Fall sind die Risiken für Wechselkursschwankungen, Unsicherheit und Druck auf die Regierung deutlich grösser. Viele Entwicklungsländer, die in der Vergangenheit bankrott gegangen sind, hatten hohe Auslandschulden und verloren dadurch rasch das Vertrauen ihrer Investoren. Die Verschuldungsquoten waren jedoch in vielen Fällen deutlich tiefer, als dies heute bei den meisten Industriestaaten der Fall ist (Reinhart, Rogoff und Savastano, 2003). Welche Schuldenquote als nachhaltig angesehen wird, hängt auch von den Präferenzen der Bevölkerung ab. Wenn die Bürgerinnen und Bürger heute mehr konsumieren und investieren möchten und dafür bereit sind, in Zukunft Steuererhöhungen und geringeren Konsum zu ertragen, so ist eine höhere Verschuldungsquote zulässig. Wichtig ist nicht zuletzt auch, wie Besitzer von Staatsobligationen die Bereitschaft der Politik zu sparsamem Umgang mit Geld einschätzen. Erhalten diese den Eindruck, dass Regierung und Parlament damit verschwenderisch umgehen, so können die Zinsen rasch ansteigen. Ein Zielwert der Verschuldung kann aber trotzdem sinnvoll sein, wenn damit das Vertrauen der Finanzmärkte in die Bonität des Schuldners erhalten werden kann.

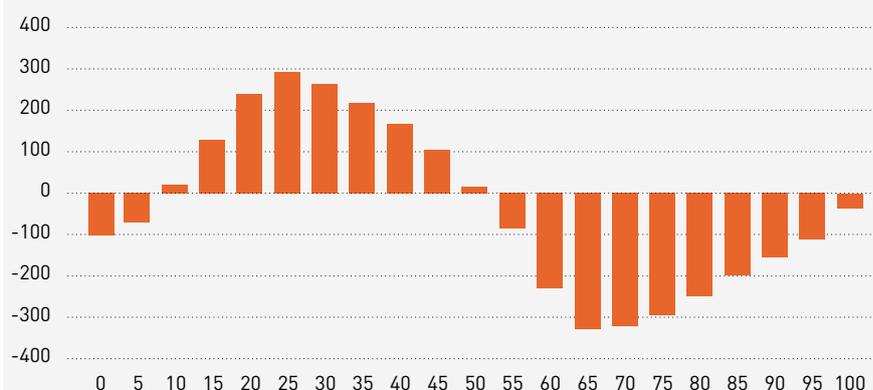
Box 5: Generationenbilanzierung und Nachhaltigkeitslücken

Die Methode der Generationenbilanzierung («generational accounting») besteht in einer Gegenüberstellung sämtlicher Ansprüche und Verpflichtungen der heute Lebenden gegenüber dem Staat. Ihr Ziel ist die Sicherstellung einer nachhaltigen Finanz- und Sozialpolitik. Nachhaltig ist eine solche Politik dann, wenn keine Schuldenlasten und Verpflichtungen aus den Sozialversicherungen aufgebaut werden, die kommende Generationen nicht tragen können, oder wenn diese ihren materiellen Wohlstand und die Lebensqualität beeinträchtigen würden (Elias, 2001). Es handelt sich dabei um ein Buchhaltungssystem, das alle Zahlungsströme zwischen verschiedenen Generationen erfasst, die über den Staat abgewickelt werden. Dazu werden alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben den einzelnen Jahrgängen zugeordnet. Für jeden Jahrgang wird in einem ersten Schritt ermittelt, wie viel er in jedem Lebensalter an den Staat in Form von Steuern, Beiträgen, Gebühren, Prämien usw. abführen muss. Dem werden alle Transfers gegenübergestellt, die jeder Jahrgang an Renten, Familienzulagen, Bildungs- und Gesundheitsausgaben im Laufe seines Lebens empfangen wird. Von der Summe der Barwerte aller Belastungen wird die Summe aller Barwerte der erhaltenen Transfers abgezogen. Ausgaben, die sich nicht altersspezifisch zuordnen lassen (NEAT, Gewinne der Nationalbank), werden gleichmässig den lebenden und künftigen Jahrgängen zugeordnet (Elias, 2001).

Ist die Generationenbilanz in einem Jahr im Defizit, so bedeutet dies, dass die Summe der Ansprüche an den Staat aller in diesem Jahr lebenden Jahrgänge die Summe der an den Staat abzuliefernden Steuern und Abgaben übersteigt. Diese Differenz wird im System der Generationenkonten in Form einer Steuererhöhung allen zukünftigen Generationen belastet. Die Finanz- und Sozialpolitik wird dann als intergenerativ unausgewogen bezeichnet, wenn die zukünftigen Generationen zufließenden Nettotransfers tiefer liegen als bei der gerade geborenen Generation. In diesem Fall kann von einer «Nachhaltigkeitslücke» gesprochen werden.

Grafik 21: Generationenbilanz der Schweiz im Jahr 2001

Nettotransfer nach Alter der Bürgerinnen und Bürger in Tausend Franken



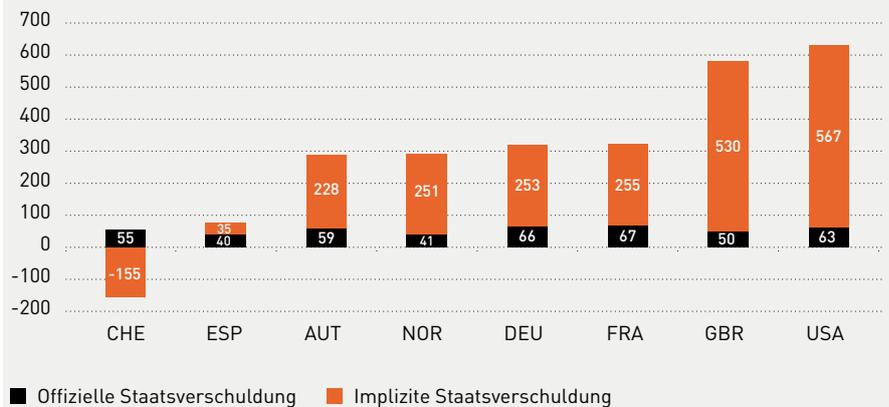
Quelle: Borgmann und Raffelhüschen (2004).

In der Grafik 21 sind die Generationenkonten der verschiedenen Altersklassen für die Schweiz dargestellt. Aus der Grafik ist ersichtlich, dass die 10- bis 50-Jährigen über ihr verbleibendes Leben hinweg mehr Steuern und Abgaben leisten müssen, als sie entsprechende Transfers erhalten. Am stärksten werden dabei die 25-Jährigen belastet. Sie zahlen pro Kopf nahezu 300'000 Franken mehr, als sie an staatlichen Leistungen bekommen. Die Nachhaltigkeit der Fiskal- und Sozialpolitik wird gemessen, indem die einzelnen Generationenkonten gewichtet nach der Anzahl der Personen jedes Jahrgangs aufaddiert werden. Die entsprechende Summe entspricht der impliziten Staatsschuld, d.h. Schulden des Staates, die noch nicht offiziell ausgewiesen, aber anfallen werden, wenn die bisherige Finanz- und Sozialpolitik weitergeführt wird.

Ein Vergleich der offiziellen und impliziten Staatsverschuldung ist in Grafik 22 auf Seite 38 dargestellt. Es wird deutlich, dass die implizite die offizielle Verschuldung in den meisten Industriestaaten um ein Vielfaches übertrifft. Gleichzeitig bestehen grosse Unterschiede bezüglich Umfang der impliziten Staatsverschuldung. Während die offiziellen Schuldenquoten im untersuchten Jahr mit 40 bis 67 Prozent des BIP relativ nahe beieinander lagen, reicht die Spannweite bei der impliziten Schuld von 35 bis 567 Prozent des BIP. Die Schweiz bildet in der Darstellung eine Ausnahme. Für das Jahr 2004 verfügt die Schweiz über ein implizites Vermögen von 155 Prozent des BIP. Die zwei Hauptgründe für diese Situation sind einerseits, dass die obligatorische Krankenversicherung nicht zum Staatssektor gerechnet wird und dass die AHV- und IV-Renten aufgrund des Mischindizes nur zur Hälfte an das reale Lohnwachstum angepasst werden und dadurch als «Kostenbremse» funktionieren (Bräuninger et al., 2009). Dies ist jedoch nur eine Momentaufnahme. Frühere Untersuchungen zeigen für die Schweiz eine implizite Staatsschuld von 50 Prozent des BIP im Jahr 1995 und eine solche von 58 Prozent im Jahr 2001 (Elias, 2001, Borgmann und Raffelhüschen, 2004). Dennoch kann gesagt werden, dass die Schweiz vergleichsweise gut dasteht.

Die gesamte Staatsverschuldung liegt gemäss Grafik 22 in den USA mit rund 630 Prozent des BIP am höchsten. Grossbritannien folgt an zweiter Stelle mit 580 Prozent. Die Ursachen für die implizite Verschuldung variieren jedoch von Land zu Land. Während in Deutschland die Kombination von umfassendem Sozialstaat und schrumpfender Bevölkerung (d.h. schlechteres Verhältnis zwischen Beitragszahler und Leistungsempfänger) die Hauptursache darstellt, ist es in den USA vor allem die Kostenentwicklung des öffentlichen Gesundheitssystems Medicare. Mehr als 80 Prozent der Nachhaltigkeitslücke sind auf diese Komponente zurückzuführen. Demgegenüber ist die demografische Entwicklung deutlich günstiger als in Europa (Borgmann und Raffelhüschen, 2004, Bräuninger et al., 2009).

Grafik 22: Offizielle und implizite Staatsverschuldung in Prozent des BIP
Nachhaltigkeit der Finanz- und Sozialpolitik im Jahr 2004



Quelle: Bräuninger et al. (2009).

Der Vergleich mit früheren Jahren zeigt, dass die Berechnungen sehr stark auf Änderungen der Parameter und Annahmen reagieren. Dies liegt daran, dass kleine Unterschiede bezüglich Wirtschaftswachstum, Bevölkerungsentwicklung (z.B. durch Zuwanderung) und steuerpolitischer Massnahmen langfristig stark divergierende Auswirkungen haben (Bräuninger et al., 2009). Dennoch wird deutlich, dass die ausgewiesenen Staatsschulden eine unzureichende Grösse darstellen, wenn es darum geht, den wahren Schuldenstand zu erfassen, den die jetzigen Generationen den künftigen überlassen. Die in den Sozialsystemen implizierten Schulden und damit die sogenannten demografischen Effekte müssen unbedingt addiert werden (Elias, 2001).

Erfolge in den Bundesstaaten, steigende Schulden auf nationaler Ebene.

USA

In den USA wurden vor allem in den 1970er-Jahren sogenannte «Tax and Expenditure Limitation Laws» eingeführt. Eine empirische Studie für die Periode von 1972 bis 1987 von Shadbegian (1996) zeigt, dass sich diese Beschränkungen auf das Wachstum der Ausgaben im Verhältnis zum Volkseinkommen negativ auswirken. Auf die eigentliche Ausgabenhöhe hatten diese Regeln hingegen keine nachweisbaren Auswirkungen. In einer Analyse zum Einfluss von Budgetbeschränkungen auf die Haushaltsdefizite in 47 Bundesstaaten für die Zeit von 1970 bis 1991 zeigen Bohn und Inman (1996), dass strengere Budgetregeln im Vergleich zu lascheren zu einer Verbesserung des Saldos von rund 100 US-Dollar pro Einwohner führen. Strengere Budgetregeln erreichen den Haushaltsausgleich zudem vor allem über Einsparungen bei den Ausgaben und nicht über die Erhöhung der Einnahmen. In einer neueren Studie von Fatás und Mihov (2006) wird aufgezeigt, dass Defizite kleiner ausfallen und Budgetpläne nachhaltiger ausgestaltet werden, wenn es entsprechende gesetzliche Regeln gibt. Gleichzeitig werden dadurch einer aktivistischen Konjunkturpolitik Grenzen gesetzt, was mit einer Verstärkung der Finanzpolitik und einer grösseren makroökonomischen Stabilität verbunden ist. Die Schattenseite dieser Ergebnisse ist, dass sehr strenge Regeln zu einer prozyklischen Finanzpolitik führen können. Das Problem der Verschuldung in den USA präsentiert sich derzeit aber vor allem auf nationaler Ebene. Der im Jahr 1985 eingeführte Gramm-Rudman-Hollings Act, der eine ausgeglichene Rechnung über einen Zeitraum von sechs Jahren vorgesehen hatte, konnte das Defizit nicht spürbar reduzieren (OECD, 2007). Für dieses Jahr wird mit einem Fehlbetrag von 1,6 Billionen US-Dollar das grösste Defizit der Geschichte anfallen (CBO, 2009). Dieses Jahr mussten bis Ende September gemäss Einschätzungen 300 Mrd. US-Dollar für Zinsen ausgegeben werden. Das entspricht einem Anteil an den Steuereinnahmen von

18 Prozent (US Debt Clock, 2009). Auch in den kommenden zehn Jahren wird mit einem Defizit von jeweils mindestens drei Prozent des BIP gerechnet (CBO, 2009). Präsident Obama hat zwar versprochen, das Defizit bis zum Ende seiner ersten Amtsperiode zu halbieren. Dieses Ziel wurde jedoch nicht in eine Fiskalregel umgewandelt. Weil die USA aber die grösste Volkswirtschaft darstellen und der US-Dollar weiterhin als Leitwährung betrachtet wird, vermuten einige Ökonomen, dass sich die USA fast beliebig stark verschulden können, ohne bankrott zu gehen. Alle Ratingagenturen haben ihr «AAA-Rating» bisher unverändert gelassen.

Stabilitäts- und Wachstumspakt für alle 27 EU-Mitglieder.

Europäische Union

In der EU unterstehen alle Mitgliedsländer dem sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakt. Erstmals formuliert im Jahr 1992 im Maastricht-Vertrag als Bedingung für einen Beitritt zum Eurowährungsraum, gelten die Regeln mittlerweile für alle EU-Staaten. Die Neuverschuldung soll auf jährlich drei Prozent und der Schuldenstand auf 60 Prozent des BIP begrenzt werden. Damit soll eine übermässige Verschuldung und mit ihr Inflation und Unsicherheit verhindert werden. Zusätzlich wurde durch den Pakt die politische Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank festgesetzt. Damit soll nicht nur die Preisstabilität gesichert, sondern auch verhindert werden, dass ein Staat mit hohen Defiziten und Schulden seine Probleme über tiefe Zinsen und hohe Inflation zu lösen versucht.

Regeln und Sanktionen bisher ohne Wirkung.

Obschon der Pakt ein «Verfahren wegen übermässigen Defizits» vorsieht, wenn die Staaten gegen die Regeln verstossen, und dabei auch Geldstrafen von 0,2 bis 0,5 Prozent des BIP anfallen können, ist die Wirkung bisher ernüchternd. Die chronischen Defizite und die steigende Verschuldung einzelner Mitgliedstaaten konnten nicht verhindert werden. So wiesen im Jahr 2006 bereits zehn Mitgliedstaaten Schuldenquoten von über 60 Prozent aus, fünf lagen über den erlaubten drei Prozent der Neuverschuldung. Afonso und Rault (2007) zeigen auf, dass zahlreiche EU-Staaten sich bereits vor der Krise auf einem nicht nachhaltigen Weg befanden. In ihrer Analyse von 15 EU-Staaten über den Zeitraum von 1970 bis 2006 kamen sie zum Schluss, dass die bisherige Politik nicht aufrechterhalten werden kann. Nur sieben Staaten erfüllten die Kriterien der langfristigen Zahlungsfähigkeit. Das ist umso bemerkenswerter, als dass in den Berechnungen implizite staatliche Verpflichtungen nicht miteinbezogen wurden. Angesichts der Krise ist eine nachhaltige Finanzpolitik in diesen Staaten daher in weite Ferne gerückt. Derzeit sind 20 der 27 EU-Staaten von einem Defizitverfahren betroffen. Im Euroraum bleiben nur Finnland, Luxemburg und Zypern ohne Verfahren (NZZ, 2009b).

Sanktionen bei Verstössen greifen nicht.

Dies liegt auch daran, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt mehrmals durch Ausnahmen (Naturkatastrophen, Rezessionen, grosszügige Auslegung des Begriffs «Investitionen») aufgeweicht wurde. Sanktionen können zudem nur mit einer Zweidrittelmehrheit des Ministerrats verhängt werden. Im Februar dieses Jahres wurden Defizitverfahren gegen Frankreich, Spanien, Irland, Griechenland, Malta und Lettland verhängt. Frühere Beispiele von Deutschland und Frankreich haben jedoch gezeigt, dass diese Verfahren sehr lange dauern und kaum zu Massnahmen oder Entscheiden führen. In einzelnen Fällen genügte auch das Versprechen der jeweiligen Regierung, das Defizit bis in einigen Jahren wieder unter drei Prozent zu drücken.

Die Schuldenbremse ist das wichtigste Finanzinstrument auf Bundesebene. Sie stellt sicher, dass die Schulden stabilisiert werden.

Schweiz

Auf Bundesebene ist in der Schweiz seit Anfang 2003 die Schuldenbremse in Kraft. Die Schuldenbremse ist im Ansatz eine Ausgabenregel. Sie schreibt vor, dass über einen Konjunkturzyklus hinweg die Ausgaben des Bundes nicht grösser sein dürfen als die Einnahmen. Damit dies sichergestellt ist, gibt die Schuldenbremse Ausgabenobergrenzen vor, die der Höhe der geplanten Einnahmen und der Konjunktur angepasst sind. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten sind deshalb Defizite möglich, in Zeiten der Hochkonjunktur sind hingegen Überschüsse erforderlich. Erklärtes Ziel ist es, die nominellen Schulden zu stabilisieren. Mit der auf Anfang 2010 in Kraft tretenden Ergänzungsregel wird die Schuldenbremse zusätzlich auf die ausserordentlichen Ausgaben ausgedehnt. Diese müssen künftig über einen Zeitraum von sechs Jahren über entsprechende Kompensationen amortisiert werden. Bis heute hat sich die Schuldenbremse bewährt. Die Schulden des Bundes konnten um über 13 Mrd. Franken reduziert werden. In der jetzigen Krise hat sich zudem die Berücksichtigung der konjunkturellen Lage als Vorteil erwiesen. So konnten drei Stufen an Stabilisierungsmassnahmen im Gesamtumfang von ursprünglich 2,5 Mrd. Franken beschlossen werden, ohne dass es zu einem permanenten Schuldenanstieg kommen würde. Die Regel findet auch international immer mehr Anerkennung und diente nicht zuletzt auch Deutschland als Vorbild für die Einführung einer eigenen Schuldenbremse auf Anfang 2010. Ähnliche Regeln für die Sozialversicherungen würden deren Finanzierungsprobleme beheben (vgl. Box 6 auf Seite 41).

Budgetregeln entfalten ihre Wirkung auch auf Kantonsebene.

Empirische Untersuchungen zeigen zudem, dass Kantone mit entsprechenden Fiskalregeln im Durchschnitt weniger stark verschuldet sind als solche ohne Regeln (Feld und Kirchgässner, 2001, 2005, 2006, Schaltegger, 2002). Aus Tabelle 6 auf Seite 41 ist ersichtlich, dass zahlreiche Kantone in den letzten Jahren ähnliche Regeln eingeführt haben. Von den 26 Kantonen verfügen bereits 19 über eine solche Regel. In drei weiteren Kantonen werden derzeit entsprechende Gesetze vorbereitet. Mit Stand von Anfang 2009 verfügen nur die Kantone Uri, Schwyz, Zug und Appenzell Ausserrhodan über keine Budgetregeln oder Schuldenbremsen. Wie die neueste verfügbare Schuldenstatistik der Kantone zeigt, liegen die Schulden pro Einwohner in diesen Kantonen aber deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt (EFD, 2009d).

«Damit Budgetregeln effektiv sind, müssen sie vor allem einfach zu verstehen, umzusetzen und zu überwachen sein.»

Damit Budgetregeln effektiv sind, müssen sie vor allem einfach zu verstehen, umzusetzen und zu überwachen sein. Gleichzeitig müssen sie einen gewissen Spielraum offen lassen, indem auf aussergewöhnliche Situationen (Schwere Rezessionen, Naturkatastrophen) adäquat reagiert werden kann. Wie die Geschichte zeigt, hatten in der Vergangenheit Regeln aber vor allem dann nicht die gewünschte Wirkung, wenn sie zu wenig griffig waren, und nicht, weil sie zu restriktiv formuliert worden sind. Im Weiteren gilt es, Ausweichmöglichkeiten zu vermeiden. Von Hagen (1991) hat in einer Untersuchung für die USA festgestellt, dass Budgetregeln häufig durch ausserbudgetäre Aktivitäten umgangen werden («Flucht aus dem Budget»). So werden beispielsweise bestimmte Budgetpositionen in öffentliche Unternehmen ausgegliedert. Transparenz ist ein weiteres entscheidendes Merkmal für jede erfolgreiche Budgetregel. Wenn die breite Öffentlichkeit versteht, weshalb bestimmte Massnahmen ergriffen werden und von ihrer Notwendigkeit überzeugt ist, so erhöht das die Wahrscheinlichkeit, dass die entsprechende Regel erfolgreich ist und gestärkt wird. Die Effektivität von Budgetregeln hängt zudem davon ab, inwiefern sie alle Ausgabenbereiche umfassen und wie gut die rechtliche Umsetzung bei einem Verstoß funktioniert (OECD, 2007).

Tabelle 6

In 19 von 26 Kantonen existieren bereits heute Budgetregeln und Schuldenbremsen. In drei weiteren Kantonen laufen derzeit entsprechende Vorbereitungen.

Budgetregeln und Schuldenbremsen in den Kantonen

Übersicht der Regeln und gesetzlichen Massnahmen (Stand März 2009)

	Regel	Typ	In Kraft	Massnahmen
Zürich	Ja	Mittel	2001	Ausgaben kürzen
Bern	Ja	Stark	2008	Kompensation innert vier Jahren
Luzern	Ja	Mittel	2001	Übertrag aufs nächste Jahr
Uri	Nein	–	–	–
Schwyz	Nein	–	–	–
Obwalden	Ja	Mittel	2006	Keine Angaben
Nidwalden	Ja	Stark	2001	Ausgaben kürzen, Steuern erhöhen
Glarus	Vorb.	–	2011	–
Zug	Nein	–	–	–
Freiburg	Ja	Stark	1996	Fünf Jahre Zeit, Steuererhöhungen
Solothurn	Ja	Stark	2008	Steuererhöhungen
Basel-Stadt	Ja	Mittel	2006	Ausgabenwachstum < Teuerung
Basel-Landschaft	Ja	Stark	2008	Übertrag, Steuererhöhungen
Schaffhausen	Ja	Schwach	k.A.	Keine Angaben
Appenzell Ausserrhoden	Ja	Schwach	1996	Amortisation über sieben Jahre
Appenzell Innerrhoden	Nein	–	–	–
St. Gallen	Ja	Stark	1929	Übertrag, Steuererhöhungen
Graubünden	Ja	Mittel	1999	Amortisation über vier Jahre
Aargau	Ja	Mittel	2005	Amortisation über fünf Jahre
Thurgau	Vorb.	–	–	Amortisation über fünf Jahre
Tessin	Ja	Stark	k.A.	Ausgaben kürzen, Steuern erhöhen
Waadt	Ja	Schwach	2003	Ausgaben kürzen, Steuern erhöhen
Wallis	Ja	Stark	2005	Amortisation über fünf Jahre
Neuenburg	Ja	Mittel	2006	Ausgaben kürzen, Steuern erhöhen
Genf	Ja	Mittel	2006	Ausgaben kürzen, Steuern erhöhen
Jura	Vorb.	–	2009	Übertrag aufs nächste Jahr

Quelle: FDK (2009).

Box 6: Nachhaltigkeitsregel für die Sozialversicherungen: Notwendige Ergänzung der Schuldenbremse

Um die Gefahr der Neuverschuldung des Bundes wirksam zu dämmen und gleichzeitig ein sinnvolles Instrument für die nachhaltige Sicherung der Sozialwerke (AHV, IV, ALV, EO) zu schaffen, hat *economiesuisse* in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Arbeitgeberverband (SAV) letztes Jahr das Konzept einer Nachhaltigkeitsregel vorgestellt (*economiesuisse*, 2008). Mit dieser Regel wird der Geist der Schuldenbremse auf die Sozialversicherungen übertragen.

Konkreter Vorschlag

Das Konzept besteht aus zwei Elementen: In einem ersten Schritt wird eine Ergänzung im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vorgeschlagen, die den allgemeinen Grundsatz langfristig ausgeglichener Rechnungen für die Sozialwerke verankert. In einem zweiten Schritt werden die Steuerungs- und Sanktionsregeln individuell pro Sozialversicherung in den entsprechenden Spezialgesetzen definiert. Entscheidend für die Sofortmassnahmen ist die Orientierung an den vorhandenen Mitteln. Der konkrete Vorschlag zum FHG lautet wie folgt:

Art. 19 (neu)

Abs. 1: Bundesversammlung und Bundesrat halten die Ausgaben und Einnahmen der Sozialwerke des Bundes auf Dauer im Gleichgewicht.

Abs. 2: Werden die im AHVG, IVG, EOG und AVIG festgesetzten finanziellen Steuerungsgrössen erreicht, so muss der Bundesrat innert Jahresfrist eine Gesetzesrevision zur Sicherung des finanziellen Gleichgewichts vorlegen. Er muss zudem die Sofortmassnahmen gemäss den spezialgesetzlichen Bestimmungen treffen, die bis zum Inkrafttreten der Gesetzesrevision gelten. Die zu definierenden Sofortmassnahmen stellen sicher, dass die bereits für die jeweilige Sozialversicherung zustehenden Finanzmittel ausgabenseitig nicht überschritten werden.

Übergangsbestimmung: Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung bis spätestens zum 31. Dezember 201x je für AHV, IV, ALV, EO die Regeln, die das langfristige finanzielle Gleichgewicht der genannten Sozialwerke gewährleisten. Diese Regeln bezeichnen

- a) die finanziellen Steuergrössen, bei deren Erreichung der Bundesrat innert Jahresfrist eine Gesetzesrevision zur Wiederherstellung und Sicherung des finanziellen Gleichgewichts vorlegen muss, und
- b) die Massnahmen gemäss Art. 19 Abs. 2 FHG, welche der Bundesrat sofort bis zum Inkrafttreten der eingeleiteten Gesetzesrevision treffen muss.

Aufbau

Eine wirksame Nachhaltigkeitsregel für eine spezifische Sozialversicherung sollte folgende drei Elemente beinhalten:

- **eine Grundregel bzw. Zielsetzung:** z.B. Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts über einen Konjunkturzyklus;
- **eine Steuerungsregel:** Definiert die Mindestanforderungen, z.B. eine Mindestgrenze für den Fondsbestand eines Sozialwerks;
- **eine Sanktionsregel:** Gesetzlich definierte Massnahmen, die nach einer Übergangsfrist eingeleitet werden, wenn die Steuerungsregel Handlungsbedarf zeigt.

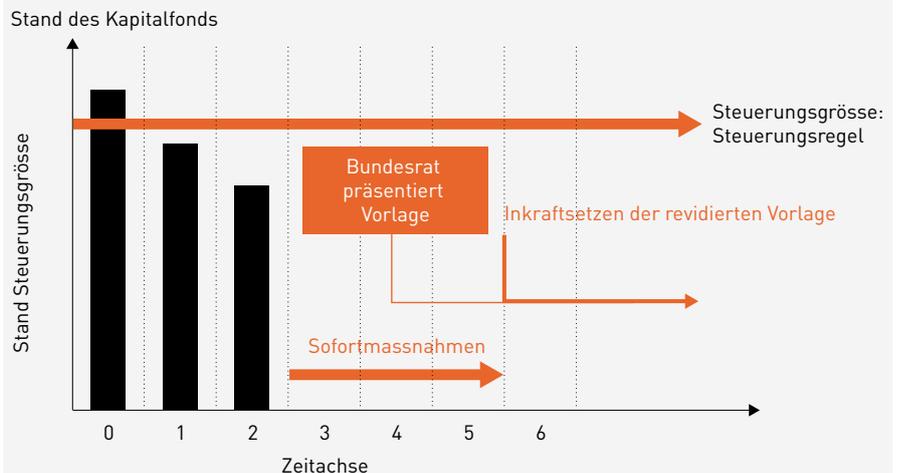
Die Nachhaltigkeitsregel orientiert sich an bestehenden Grundsätzen, die bereits heute in der Verfassung bzw. in einzelnen Ausführungsgesetzen verankert sind. Die Grundregel – die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts – ist sowohl in der Verfassung als auch in den betroffenen Spezialgesetzen verankert. Steuerungsregeln sind in den Einzelgesetzen in Ansätzen bereits vorhanden, können aber noch ergänzt und konkretisiert werden. Bisher kaum oder nur in Ansätzen vorhanden sind wirksame Sanktionsregeln. Sie sind unabdingbar, wenn die Nachhaltigkeitsregel ihre volle Wirkung entfalten soll.

Mechanismus

Mit der Nachhaltigkeitsregel muss sich die Politik bereits heute auf Sofortmassnahmen und Spielregeln einigen, um in Zukunft auftretende finanzielle Ungleichgewichte in den Griff zu bekommen. Entscheidend für die Sofortmassnahmen ist die Orientierung an den bereits vorhandenen Mitteln. Damit entsteht der Druck auf die Politik, dass sie einen verbindlichen Handlungsplan festlegt, bevor die Ungleichgewichte zunehmen und der Handlungsspielraum kleiner wird. Eine krisenähnliche Situation kann damit vermieden werden. Gleichzeitig bleiben Spielraum und Flexibilität gewahrt, weil die Einführung der Sofortmassnahmen durch andere Massnahmen ersetzt und den dann gegebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden kann (vgl. Grafik 23).

Grafik 23: Die Wirkungsweise der Nachhaltigkeitsregel

Beispielhafte, schematische Darstellung



Quelle: economiesuisse (2008).

Vorteile

Eine solche Fiskalregel zwingt zu einem vorausschauenden Handeln. Die Sozialwerke werden krisenresistent, weil Bundesrat und Parlament nicht erst reagieren, wenn Defizite und Überschuldung Sparprogramme notwendig machen. Gleichzeitig müssen keine Debatten über Prognosen und deren Unsicherheit geführt werden. Die gesetzlich verankerten Massnahmen greifen nur, wenn eine negative finanzielle Entwicklung tatsächlich eintritt. Bei frühzeitigem Handeln ist zudem das Spektrum an möglichen Lösungen breiter. Schliesslich stärkt die Nachhaltigkeitsregel auch das Vertrauen in die Sozialwerke, weil deren Finanzierung über die Zeit gesichert ist.

Direktdemokratische Rechte dämpfen die Staatsverschuldung...

3.6.4 Demokratie und Föderalismus

In einigen Staaten existieren neben Budgetregeln und Schuldenbremsen zusätzlich verfahrensmässige Begrenzungen der Staatsverschuldung. Dies ist vor allem in den schweizerischen Kantonen und Städten und den amerikanischen Bundesstaaten der Fall. So ist es beispielsweise möglich, dass Investitionsprojekte ab einem bestimmten Volumen nicht nur vom Parlament, sondern auch von den Stimmbürgern bewilligt werden müssen. Weiter existieren Finanzreferenden, die von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ergriffen werden können, wenn sie bestimmte Projekte als überzogen betrachten. Regierung und Parlament haben deshalb den Anreiz, sich mit unnötigen Ausgaben zurückzuhalten und auf Tauschgeschäfte zu verzichten. So hat Feld (1997) festgestellt, dass Schweizer Städte, die direktdemokratisch organisiert sind, im Durchschnitt eine deutlich geringere Verschuldung pro Kopf aufweisen als solche, die rein repräsentativ sind. Für die USA konnte Matsusaka (2005) nachweisen, dass in Bundesstaaten, in welchen die Neuverschuldung einem Referendum unterliegt, die Schulden pro Kopf im Durchschnitt um einen Drittel tiefer lagen.

... führen aber nicht zwingend zu einer stetigeren Finanzpolitik.

In den USA zeigt das Beispiel Kalifornien, dass demokratische Rechte nicht zwingend zu einer besseren finanziellen Verfassung führen. Im nahezu bankrotten Bundesstaat Kalifornien müssen Budgets mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden. Weil Demokraten und Republikaner über ähnlich hohe Anteile in den beiden Parlamentskammern verfügen, blockieren sie sich seit Jahren gegenseitig, obwohl allen bewusst ist, dass die Situation dadurch nur noch schlimmer wird. Die Republikaner lehnen Steuererhöhungen grundsätzlich ab, während sich Demokraten gegen Kürzungen der Ausgaben vor allem in den Bereichen soziale Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung wehren. Aufgrund des zweistelligen Milliardendefizits war der Staat gezwungen, Forderungen mit sogenannten «I.O.U.»-Schuldverschreibungen statt Bargeld zu begleichen. Im Mai 2009 wurden dem Volk fünf verschiedene Sparmassnahmen vorgestellt. Ausser den Kürzungen der Löhne von Staatsangestellten wurden jedoch alle Vorschläge deutlich abgelehnt.

«Die Rolle des Föderalismus ist abhängig von der fiskalischen Autonomie der Gliedstaaten und der Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz.»

Welche Rolle der Föderalismus im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung spielt, ist nicht eindeutig. Die Autoren Besley und Coate (2003) sind der Auffassung, dass föderale Institutionen einen wichtigen Grund der Staatsverschuldung darstellen, wenn die fiskalische Äquivalenz nicht eingehalten wird. Häufig geht der grösste Teil der Steuern an den Zentralstaat. Er hat dadurch mehr Einnahmen als Ausgaben, während die unteren Staatsebenen über weniger Steuern verfügen und daher auf Transfers des Zentralstaates angewiesen sind. Die Autoren zeigen, dass umso mehr Kompromisse geschlossen werden müssen, je mehr Wahlkreise, Minister und divergierende Interessengruppen es gibt und je stärker ausgeprägt die Polarisierung der Legislative und Exekutive ist. Diese Kompromisse führen in der Tendenz zu einer höheren Staatsverschuldung und belasten so vor allem Gruppen, die sich nicht wehren können.

Föderalismus beinhaltet Koordinationsschwierigkeiten bei starker Politikverflechtung...

In Deutschland war lange Zeit unklar, wie die Maastricht-Kriterien auf die einzelnen Gebietskörperschaften heruntergebrochen werden sollten. Ebenso umstritten war die Frage, welche Sanktionen es geben soll, wenn der Bund oder einzelne Länder gegen die zugeteilte Schuldenobergrenze verstossen und wer diese Strafe durchsetzen soll (Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2007). Es zeigte sich, dass eine vorsichtige Finanzpolitik erschwert wird, wenn die Gebietskörperschaften über die Haushaltsautonomie verfügen, aber gleichzeitig zahlreiche finanzielle Verflechtungen untereinander bestehen. In einem solchen Fall bestehen keinerlei Anreize zu einem sparsamen Haushalten.

... erhöht aber bei fiskalisch äquivalenter Finanzierungsverantwortung die Selbstverantwortung der unteren Staatsebenen.

In der Schweiz verfügen die Kantone und Gemeinden über eine hohe Finanzautonomie. Zudem ist das Prinzip der fiskalisch äquivalenten Finanzierung der öffentlichen Leistungen besser gewährleistet als in vielen anderen Föderalstaaten. Der Anteil des Bundes an allen Staatseinnahmen und Ausgaben beläuft sich nur auf etwa ein Drittel. Die Schweiz ist damit der Staat mit der grössten fiskalischen Dezentralisierung aller OECD-Staaten (OECD, 2008). Schaltegger und Feld (2009) zeigen für die Schweizer Kantone über den Zeitraum von 1981 bis 2001 zudem, dass die fiskalische Zentralisierung die Wahrscheinlichkeit erfolgreicher Konsolidierungen reduziert. Gemäss Feld und Kirchgässner (2005) kann nur die Kombination von institutionellen Beschränkungen (Regeln und Schuldenbremsen), direkter Demokratie und Föderalismus die Verschuldung des Staates begrenzen. In der Schweiz geht die Finanzautonomie der Kantone und Gemeinden einher mit einer höheren Eigenverantwortung (fiskalische Äquivalenz). Dies wurde mit dem Entscheid des Bundesgerichts im Falle der Gemeinde Leukerbad bestätigt. Die Walliser Gemeinde hatte seit den 1980er-Jahren massive Investitionen getätigt, unter anderem für eine luxuriöse Alpen-therme sowie für ein teures Rathaus. Dazu nahm sie Gelder auf dem Kapitalmarkt auf. Die daraus resultierenden Schulden beliefen sich per Ende 1998 auf 346 Mio. Franken oder 200'000 Franken pro Einwohner.¹⁰ Die Gemeinde stand in der Folge unter der Zwangsverwaltung des Kantons. Das Bundesgericht lehnte es ab, den Kanton für die Schulden der Gemeinde haftbar zu machen. Das Risiko, dass es zu einem Bankrott einer Gebietskörperschaft auf Kosten aller anderen kommt («Bail-out»), stellt sich damit nicht. Dies war aber beispielsweise in den 1990er-Jahren in Brasilien der Fall, als der Zentralstaat die stark überschuldeten Bundesstaaten São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais und Rio Grande do Sul retten musste. Deren Verbindlichkeiten erreichten im Jahr 1995 über 90 Prozent aller Staatsschulden (Facchini und Testa, 2008). Sinn (2009) befürchtet ähnliche Verhältnisse in Europa. Während ein direkter Freikauf durch den Maastricht-Vertrag ausgeschlossen wird, könnten die Kosten über Euro-Anleihen der Europäischen Investitionsbank sozialisiert werden. Die Bonität solcher Anleihen würde dem Durchschnitt der europäischen Länder entsprechen. Stark verschuldete Staaten kämen so in den Genuss von Krediten zu tieferen Zinsen. Den Preis dafür würden Staaten mit geringer Verschuldung und tiefen Zinsen bezahlen.

¹⁰ Zum Vergleich: Die Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden pro Einwohner beliefen sich per Ende 2007 auf rund 30'000 Franken (EFD, 2009).

4 **Schlussfolgerungen** Eine nachhaltige Finanzpolitik ist ein wichtiger Standortfaktor, den es in der Schweiz zu bewahren gilt. Handlungsbedarf besteht vor allem bei den Sozialversicherungen. Mit einer Nachhaltigkeitsregel kann deren Finanzierung rechtzeitig gesichert werden.

Krise wird öffentliche Haushalte über Jahre belasten.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat in den öffentlichen Haushalten bereits deutliche Spuren hinterlassen. Die Kombination von höheren Ausgaben für Banken und Konjunkturprogramme sowie Rückgängen bei den Einnahmen, die nicht nur konjunktureller, sondern häufig struktureller Natur sind, bewirkt, dass die Budgets sämtlicher Industriestaaten noch über Jahre belastet sein werden.

Schweiz steht dank finanzpolitischer Zurückhaltung und institutioneller Regeln gut da.

Die Schweiz steht im internationalen Vergleich gut da. Die Defizite sind vergleichsweise gering und die Verschuldungsquote ist unterdurchschnittlich. Bezüglich Neuverschuldung bis Ende 2010 schneidet die Schweiz von allen OECD-Staaten am besten ab. Dieses Ergebnis ist kein Zufall. Die Schweiz wurde von der Krise relativ spät und nach heutiger Einschätzung weniger stark getroffen als andere Industriestaaten. Finanzpolitisch zahlt sich die Kombination von Budgetregeln, Schuldenbremsen, direkter Demokratie und Föderalismus aus. Insbesondere die Schuldenbremsen sind auf Ebene des Bundes und der Kantone erst in den letzten Jahren in Kraft getreten. Sie haben sichergestellt, dass die Schweiz im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern nicht mit einem überlasteten Haushalt in die Krise geraten ist. Die Zurückhaltung bei Konjunkturprogrammen, die in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz ohnehin nur wenig Nutzen stiften, zahlt sich zusätzlich aus. Verschiedene Publikationen¹¹ haben dieses Jahr die hohe Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz bestätigt.

«In naher Zukunft ist der Handlungsbedarf in allen Ländern gross.»

In der Finanzpolitik stellt sich mit Blick auf die Zukunft allerdings die Frage, ob die Schweiz statt «leicht besser» nicht einfach «weniger schlecht» abschneidet. Der Bundeshaushalt weist ab 2011 Defizite auf, die nicht mehr schuldenbremskonform sind und die Verschuldung wieder in die Höhe zu treiben drohen. Wenn keine Gegenmassnahmen getroffen werden, erreichen die Schulden bis Ende 2013 nahezu wieder den Höchststand vom Jahr 2005. Es besteht das Risiko, dass die berechtigten Sorgen um die steigende Arbeitslosigkeit von den mittel- und langfristigen Problemen in der Finanzpolitik ablenken. Die Ausgaben des Bundes in den Finanzplanjahren 2011–2013 wurden von Bundesrat und Parlament bisher nicht angetastet. Das Reformprojekt der Aufgabenüberprüfung wurde auf die lange Bank geschoben. Gemäss Finanzplan werden die Einnahmen über den Zeitraum 2005 bis 2013 trotz Steuerreformen und Einbussen aufgrund der Krise im Gleichschritt mit der Wirtschaft wachsen. Der Handlungsbedarf besteht auf Bundesebene somit vor allem bei den Ausgaben. *economiesuisse* fordert daher, dass das Reformprojekt Aufgabenüberprüfung wieder vorangetrieben wird. Das vom Bundesrat präsentierte Konsolidierungsprogramm ist zu unterstützen, geht aber noch zu wenig weit. Weitere Steuer- und Abgabenerhöhungen werden entschieden abgelehnt. Sie würden das Problem des zu hohen Ausgabenwachstums nur vorübergehend zudecken. In einigen Jahren wäre der Handlungsbe-

¹¹ Platz 1 in der Rangliste der Wettbewerbsfähigkeit von 133 Ländern gemäss World Economic Forum (2009), zweiter Platz beim weltweiten Standortranking gemäss Ernst & Young (2009), Zürich (2), Genf (3) und Bern (9) unter den zehn Städten mit der grössten Lebensqualität (Mercer, 2009).

darf dann noch grösser. Die Entlastungen der beschlossenen Steuerreformen (Mehrwertsteuergesetz, Familienbesteuerung, kalte Progression) werden durch zusätzliche Belastungen gleich wieder zunichte gemacht. So entsteht mit der IV-Zusatzfinanzierung, der Verdreifachung der CO₂-Abgabe und dem Anstieg der Krankenkassenprämien allein für 2010 eine zusätzliche Belastung für die Steuerzahler von über 3 Mrd. Franken.

Sozialversicherungen als besondere Herausforderung.

Auch bei den Sozialversicherungen und im Gesundheitswesen besteht dringender Handlungsbedarf. Die Sozialversicherungen IV und ALV sind bereits heute stark verschuldet. Vor allem bei der ALV wird sich dieses Problem aufgrund der steigenden Arbeitslosenzahlen weiter verschärfen. Im Gesundheitswesen verhindern verschiedene Interessengruppen und die seit Jahren blockierte Situation im Parlament, dass das Kostenwachstum unter Kontrolle gebracht werden kann. Der Bundeshaushalt ist davon direkt betroffen. Schon heute gibt er jeden dritten Franken für die soziale Wohlfahrt inklusive Beiträge für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung aus. Die demografische Entwicklung wird in Zukunft zu einem zusätzlichen Ausgabendruck führen. Bereits im letzten Jahr hat *economiesuisse* entsprechende Lösungsvorschläge aufgezeigt (*economiesuisse*, 2008). Im Zentrum stehen dabei Nachhaltigkeitsregeln, die analog zur Schuldenbremse für jedes Sozialwerk gesetzliche Grund- und Steuerungsregeln sowie entsprechende Massnahmen festlegen, wenn bestimmte Schwellenwerte nicht mehr erreicht werden. Damit werden endlose Diskussionen über die «richtige» Sanierungsstrategie vermieden, die abzutragenden Fehlbeträge sind entsprechend kleiner.

«Höhere Staatsschulden gefährden den Wohlstand der Bürgerinnen und Bürger.»

Die Analyse der Folgen der Staatsverschuldung hat gezeigt, dass das Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik kein Selbstzweck ist. Die Auswirkungen in Form von steigenden Zinsen, tieferen Wachstumsraten, Verdrängung zukunftssträchtiger Ausgaben aus dem Budget, Umverteilungseffekten und Schuldenspirale gilt es zu vermeiden, weil sie den Wohlstand und die Zukunft der Bürgerinnen und Bürger wie auch der Unternehmen gefährden. Der Extremfall Staatsbankrott ist für Industriestaaten selten und trotz Krise eher unwahrscheinlich. Der Fall Island hat jedoch gezeigt, dass Staaten mit einem sehr grossen Finanzsektor rasch überfordert sind, wenn die Banken in Schwierigkeiten geraten oder ganz zusammenbrechen. Insofern ist auch die Schweiz mit ihren beiden Grossbanken weiterhin einem hohen Risiko ausgesetzt.

Nachhaltige Finanzpolitik als wichtiger Standortfaktor.

economiesuisse ist überzeugt, dass eine nachhaltige Finanzpolitik ein wichtiger Standortfaktor ist und die Grundlage für Wirtschaftswachstum und Wohlstand bietet. Nur mit einer stabilen Schuldenquote lassen sich die versprochenen staatlichen Leistungen auch in Zukunft garantieren und Steuererhöhungen sowie weitere Belastungen für kommende Generationen vermeiden. Aus diesen Gründen müssen die Vorgaben der Schuldenbremse gerade auch in schwierigeren Zeiten unbedingt eingehalten werden. Es darf nicht sein, dass dieses bewährte Finanzinstrument bereits bei der ersten Feuerprobe missachtet oder aufgeweicht wird. Die Finanzpolitik wäre nicht mehr glaubwürdig und der Willen der Stimmberechtigten, die der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2001 mit 85 Prozent zugestimmt hatten, würde ignoriert.

Parlament muss stärkere Ausgabendisziplin walten lassen.

Das Parlament ist nun gefordert, die Finanzpolitik auf einen nachhaltigen Pfad zu bringen und von zusätzlichen Ausgaben und Aufgaben abzusehen. Je eher sich die Krise dem Ende zuneigt, umso früher müssen Regierung und Parlament wieder eine stärkere Finanzdisziplin walten lassen. Nur so wird die Schweiz ihre Standortattraktivität im internationalen Vergleich bewahren und auch in Zukunft als Staat mit hoher Stabilität und Lebensqualität bekannt sein.

Literatur

- Afonso, A. und Rault, C. (2007). What do we really know about Fiscal Sustainability in the EU? A Panel Data Diagnostic, European Central Bank Working Paper Series No. 820.
- Alesina, A. und Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy*, 21, 205–247.
- Alesina, A. und Drazen, A. (1991). Why are Stabilizations Delayed? *American Economic Review*, 81(5), 1170–1188.
- Alesina, A. und Perotti, R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, *IMF Staff Papers*, 44, 210–248.
- Ardagna, S., Caselli, F. und Lane, T. (2004). Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries, *CEPR Discussion Paper No. 4661*.
- Baltensperger, E. (2005). Vom Sinn und Unsinn des Schuldenmachens: Privatschulden, Staatsschulden, Aussenschulden. Plädoyer für langfristige Konsistenz. Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung 2005 an der Universität St. Gallen.
- Barro, R.J. (1974). Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, Vol. 82, 1095–1117.
- Berben, R.P. und Brosens, T. (2007). The Impact of Government Debt on Private Consumption in OECD Countries, *Economics Letters*, Vol. 94.
- Besley, T. und Coate, S. (2003). Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach, *Journal of Public Economics*, 87(12), 2611–2637.
- Bohn, H. und Inman, R.P. (1996). Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, *NBER Working Paper No. 5533*.
- Borensztein, E. und U. Panizza (2008). The Costs of Sovereign Default, *IMF Working Paper No. 238*.
- Borgmann, C. und Raffelhüschen, B. (2004). Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Finanz- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995–2001. Untersuchung im Rahmen der Strukturberichterstattung des Staatssekretariats für Wirtschaft. Strukturberichterstattung Nr. 25. Gefunden am 9. September 2009 unter <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00018/index.html?lang=de>
- Bräuninger, M., Koller, C., Langer, M., Pflüger, W. und Quitzau, J. (2009). Staatsverschuldung: Strategie 2030 – Vermögen und Leben in der nächsten Generation, Nr. 8. Gefunden am 9. September 2009 unter <http://www.hwwi.org/Staatsverschuldung.6078.0.html>
- Bundesamt für Statistik [BFS] (2009). Landesindex der Konsumentenpreise – Indexreihen. Gefunden am 18. August 2009 unter http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/05/02/blank/key/basis_aktuell.html
- Bundesministerium der Finanzen (2009). Schulden der öffentlichen Haushalte 1950–2008. Gefunden am 13. August 2009 unter <http://www.bundesfinanzministerium.de>
- Chinn, M. und Frankel, J. (2005). The Euro Area and World Interest Rates. Working Paper Series, No. 1031. Santa Cruz: University of California Department of Economics.
- Cocca, T.D., von Siebenthal, P. und Volkart, R. (2009). Aktienbesitz in der Schweiz 2008. Gefunden am 28. August 2009 unter http://www.isb.uzh.ch/publikationen/equity_ownership/Aktienbesitz_in_der_Schweiz_2008.pdf
- Congressional Budget Office of the United States of America [CBO] (2009). The Budget and Economic Outlook: An Update. Gefunden am 26. August 2009 unter <http://www.cbo.gov/ftpdocs/105xx/doc10521/08-25-BudgetUpdate.pdf>
- Deutsche Bundesbank (2009). Umlaufende Anleihen in der Bundesrepublik Deutschland. Gefunden am 22. September 2009 unter http://www.bundesbank.de/download/kredit/kredit_umlauf_anleihen.pdf

- Domar, E.D. (1944). The Burden of the Debt and National Income. *American Economic Review*, 34, 798–827.
- economiesuisse (2008). Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum und Wohlstand. Zürich: Offset Holend.
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2008a). Ausgaben nach Aufgabengebieten – Ausgaben nach Sachgruppen 1960–2006. Gefunden am 12. August 2009 unter <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/bundesfinanzen/zeitreihen/Zeitreihen1960-2006.pdf>
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2008b). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz. Gefunden am 28. August 2009 unter <http://www.efv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01234/index.html?lang=de>
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2009a). Staatsrechnung – Bericht zur Bundesrechnung 2008. Gefunden am 20. August 2009 unter http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/bundesfinanzen/rechnung/2008/RG1_FBE-d.pdf
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2009b). Politique conjoncturelle de la Confédération. Working Paper No. 11. Bern: EFV.
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2009c). Finanzen der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen. Gefunden am 20. August 2009 unter <http://www.efv.admin.ch>
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2009d). Öffentliche Finanzen der Schweiz 2007. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2009e). Voranschlag 2010. Bern: EFV.
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2009f). Finanzplan 2011–2013. Bern: EFV.
- Eidgenössisches Finanzdepartement [EFD] (2006). Bericht des Bundesrats über die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte. Gefunden am 13. August 2009 unter <http://www.efv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01051/index.html?lang=de>
- Eidgenössisches Finanzdepartement [EFD] (2009a). Grosser Bereinigungsbedarf im Bundeshaushalt ab 2011. Medienmitteilung vom 19. August 2009.
- Eidgenössisches Finanzdepartement [EFD] (2009b). Abbau des UBS-Engagements – Nachmeldung zum Voranschlag 2010. Medienmitteilung vom 18. September 2009.
- Elias, J. (2001). Ist unsere Finanz- und Sozialpolitik nachhaltig? Eine erste Generationenbilanz für die Schweiz, *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 74(6), 28–35.
- Ernst & Young (2009). Standort Schweiz 2009: Die Schweiz und Europa im Urteil internationaler Manager. Egg: FO-Fotorotar.
- European Commission (2007). Public Finances in EMU 2007. *European Economy* No. 3. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Commission.
- European Commission (2009). Public Finances in EMU 2009. *European Economy* No. 5. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Commission.
- Facchini, G. und Testa, C. (2008). Fiscal decentralization, regional inequality and bail-outs: Lessons from Brazil's debt crisis, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 48, 333–344.
- Fatás, A. und Mihov, I. (2006). The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states, *Journal of Public Economics*, 90, 101–117.
- Feld, L. (1997). Ordnungsethische Erkenntnisse und Politikverhalten. In: Aufderheide, D. und Dobrovski, M. (Hrsg.). *Wirtschaftsethik und Moralökonomik: Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik*, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 478. Berlin: Duncker und Humblot, 299–310.
- Feld, L. und Kirchgässner, G. (2001). Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities, *Public Choice*, 109, 347–370.

- Feld, L. und Kirchgässner, G. (2005). Sustainable Fiscal Policy in a Federal System: Switzerland as an Example, CREMA Working Paper No. 16.
- Feld, L. und Kirchgässner, G. (2006). On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, CREMA Working Paper No. 21.
- Fitch Ratings (2009). Complete Sovereign Rating History. Gefunden am 21. September 2009 unter <http://www.fitchratings.com/jsp/sector/Sector.faces?selectedTab=Overview&Ne=4293330737%2b11>
- Frey, R.L. (2007). Die Finanzpolitik des Bundes seit 1960. Bericht im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen. Basel: CREMA.
- Friedman, M. (1968). The role of monetary policy, *American Economic Review*, 58, 1–17.
- Giavazzi, F. und Pagano, M. (1990). Can Severe Fiscal Constraints be Expansio- nary? Tales of Two Small European Countries. In: Blanchard, O.J. und Fi- scher, S. (Hrsg.). NBER Macroeconomic Annual 1990, 75–116.
- Giavazzi, F. und Pagano, M. (1996). Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience, *Swedish Econo- mic Policy Review*, 31, 67–103.
- HM Treasury (2009). Public Sector Finance Statistics – Historical Series of Gross Nominal Liabilities of the National Loans Fund. Gefunden am 13. Au- gust 2009 unter http://www.hm-treasury.gov.uk/psf_statistics.htm
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln [Hrsg.] (2007). Staatsverschuldung – Wege aus der Schuldenfalle. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht [IFF] (2006). Gutachten über die Feststellung der «effektiven» Staatsschuld: Konzepte zur Aufstellung einer volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz. Gefunden am 11. August 2009 unter [http://www.iff.unisg.ch/org/iff/iffweb.nsf/SysWebRessources/Gutach- ten%20effektive%20Staatsschuld/\\$FILE/Gutachten_effektive_Staatsschuld. pdf](http://www.iff.unisg.ch/org/iff/iffweb.nsf/SysWebRessources/Gutach- ten%20effektive%20Staatsschuld/$FILE/Gutachten_effektive_Staatsschuld. pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Republic Argentina [INDEC] (2009). Encuesta Permanente de Hogares. Gefunden am 2. September 2009 unter <http://www.indec.gov.ar/>
- International Monetary Fund [IMF] (2008). Fiscal Policy as a countercyclical tool. In: IMF World Economic Outlook October 2008. Washington: IMF.
- International Monetary Fund [IMF] (2009a). World Economic Outlook Database. Gefunden am 5. Oktober 2009 unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weoselgr.aspx>
- International Monetary Fund [IMF] (2009b). The State of Public Finances: A Cross-Country Fiscal Monitor. Gefunden am 31. August 2009 unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf>
- Japan Ministry of Finance (2008). Highlights of the Budget for FY2009. Gefun- den am 10. August 2009 unter <http://www.mof.go.jp/english/budget/e20081224a.pdf>
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: MacMillan.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren [FDK] (2009). Debt brake mechanisms in the cantons. Gefunden am 28. August 2009 unter http://www.fdk-cdf.ch/090306_debt_break_cantons.pdf
- KPMG (2009). KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2009. Gefunden am 26. August 2009 unter http://www.kpmg.es/download/KPMG_Individual_Income_Tax_and_Social_Security_Rate_Survey_2009.pdf
- Laubach, T. (2003). New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt, *Finance and Economics Discussion Series*, Vol. 12. Washington: Federal Reserve Board.
- Lucas, R.E. (1976). *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, Carnegie Ro- chester Conference Series on Public Policy, 1, 19–46.
- Matsusaka, J.G. (2005). Direct Democracy Works, *Journal of Economic Per- spectives*, 19(2), 185–206.

- Mercer (2009). Quality of Living – Global City Rankings 2009. Gefunden am 14. Oktober 2009 unter <http://www.mercer.com/referencecontent.htm?idContent=1173105>
- Moody's (2008). Sovereign Defaults and Interference: Perspectives on Government Risks. Gefunden am 4. August 2009 unter <http://www.moody.com/cust/content/content.ashx?source=StaticContent/Freepages/CreditPolicyResearch/documents/current/2007100000522782.pdf>
- Moody's (2009). Sovereign Default and Recovery Rates 1983–2008. Gefunden am 4. August 2009 unter <http://www.moody.com/cust/content/content.ashx?source=StaticContent/Free%20pages/Credit%20Policy%20Research/documents/current/2007400000587968.pdf>
- Neue Zürcher Zeitung [NZZ] (2009a, 15. September). Spanien will in der Krise die Steuern erhöhen, Nr. 213, 21.
- Neue Zürcher Zeitung [NZZ] (2009b, 8. Oktober). Die EU hat neun weitere Defizitsünder, Nr. 233, 27.
- Nicollerat, A. (2007). Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds). Gefunden am 22. September 2009 unter <http://www.uvek.admin.ch/themen/verkehr/00653/00834/index.html?lang=de>
- OECD (2007). Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience. In: OECD Economic Outlook No. 81. Paris: OECD.
- OECD (2008). Revenue Statistics 1965–2007. Paris: OECD.
- OECD (2009a). Effectiveness and scope of fiscal stimulus. In: OECD Economic Outlook March Interim Report. Paris: OECD.
- OECD (2009b). Economic Outlook No. 85. Paris: OECD.
- OECD (2009c). Key Short-Term Indicators. Gefunden am 17. September 2009 unter <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?querytype=view&queryname=579#>
- Peacock, A.T. und Wisemen, J. (1961). The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. Princeton: Princeton University Press.
- Perotti, R. (1999). Fiscal Policy in Good Times and Bad, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114(4), 1399–1436.
- Perotti, R. (2005). Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries, CEPR Discussion Papers, No. 4842.
- Phelps, E.S. et al. (1970). *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation*. New York: Norton.
- Prammer, D. (2004). Expansionary Fiscal Consolidations? An Appraisal of the Literature on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy and a Case Study for Austria. In: Österreichische Nationalbank, *Monetary Policy & The Economy: Quarterly Review of Economic Policy*, 3, 34–52.
- Reinhart, C., Rogoff, K. und Savastano, M. (2003). Debt Intolerance, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1–62.
- Schaltegger, C.A. (2002). Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen, *Schmollers Jahrbuch*, 122, 369–413.
- Schaltegger, C.A. und Feld, L. (2009). Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments? *European Journal of Political Economy*, 25(1), 115–123.
- Schneider, F., Torgler, B. und Schaltegger, C.A. (2008). *Schattenwirtschaft und Steuermoral in der Schweiz*. Chur: Rüegger.
- Shadbegian, R.J. (1996). Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government? *Contemporary Economic Policy*, 14, 22–35.
- Sinn, H.-W. (2009). *Kasino-Kapitalismus: Wie es zur Finanzkrise kam und was jetzt zu tun ist*. Berlin: Econ/Ullstein.
- Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO] (2009). BIP und Verwendungskomponenten (Jahres- und Quartalsdaten). Gefunden am 18. August 2009 unter <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00456/00458/index.html?lang=de>
- Statistics Bureau of Japan (2009). *Historical Statistics of Japan – Public Finance*. Gefunden am 13. August 2009 unter <http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/05.htm>

-
- Takayama, N., Kitamura, Y. und Yoshida, H. (1998). Generational Accounting in Japan. Institute for Monetary and Economic Studies Discussion Paper Series No. 98(1).
- Thomas, L.B. und Wu, D. (2009). Long-term Interest Rates and Expected Future Deficits: Evidence from the Term Structure, *Applied Economics Letters*, No. 16.
- United States Debt Clock (2009). U.S. National Debt Clock: Real Time. Gefunden am 30. September 2009 unter <http://www.usdebtclock.org/>
- United States Government Printing Office [U.S. GPO] (2009). Budget of the United States Government Fiscal Year 2010 – Historical Tables. Gefunden am 22. September 2009 unter <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy10/browse.html>
- Von Hagen, J. (1991). A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, *Journal of Public Economics*, 44, 99–110.
- World Economic Forum (2009). The Global Competitiveness Report 2009–2010. Gefunden am 14. Oktober 2009 unter <http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>
- Zaghini, A. (2001). Fiscal Adjustments and Economic Performing: A Comparative Study, *Applied Economics*, 33, 613–624.

Rückfragen

christoph.schaltegger@economiesuisse.ch

martin.weder@economiesuisse.ch

Unterstützung

Dr. Frank Marty, Stv. Leiter Finanz- und Steuerpolitik economiesuisse

Heike Scholten, Stv. Leiterin Kommunikation economiesuisse

Maria Luisa Leanza, Projektleiterin Kommunikation economiesuisse

Vincent Simon, Projektleiter economiesuisse

Martina Penert, Übersetzerin economiesuisse

Alain Vannod, Korrektorat

Daniel Stähli, Visuelle Kommunikation

Impressum

Diese Publikation erscheint in Deutsch und Französisch

Redaktion: Heike Scholten, economiesuisse

Gestaltung und Produktion: Daniel Stähli, Visuelle Kommunikation, Zürich

Druck: Printlink AG, Zürich

© economiesuisse 2009

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3001 Bern

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Corso Elvezia 16
Casella postale 5563
CH-6901 Lugano

economiesuisse
Swiss Business Federation
Avenue de Cortenbergh 168
B-1000 Bruxelles

www.economiesuisse.ch