

Wissenschaft im Überblick

Jana Jarck*, Michele Salvi und Christoph A. Schaltegger

Die Schuldenbremse: Erfahrungen und Herausforderungen aus einer Schweizer Perspektive

<https://doi.org/10.1515/wpw-2022-0032>

Zusammenfassung: In diesem Überblicksartikel berichten Jana Jarck, Michele Salvi und Christoph A. Schaltegger von den Erfahrungen mit der Schweizer Schuldenbremse und von deren Herausforderungen. Fiskalregeln wie die Schuldenbremse begrenzen wirkungsvoll die Staatsverschuldung. Die konkrete Ausgestaltung der Fiskalregel ist dabei von großer Bedeutung. Eine synoptische Gegenüberstellung der schweizerischen mit der deutschen Schuldenbremse verdeutlicht wesentliche Gestaltungsunterschiede. In der Schweiz weist der empirische Forschungsstand auf einen erfolgreichen Abbau der Bruttoschulden, einen stabilen Investitionsanteil, stabile Ausgaben für Bildung und Forschung sowie tendenziell kleinere Budgetabweichungen. Vor allem die steigenden Ausgaben für die Sozialversicherungen und der wachsende Anteil gebundener Ausgaben gefährden die langfristige Nachhaltigkeit des Staatshaushalts. Eine mehrjährige Erfassungsstatistik fehlt derzeit. Die Autoren fordern daher im Fazit, auch die Sozialversicherungen über adäquate Schuldenbremsen zu steuern, die Erfassungsstatistik um die Bilanz zu ergänzen, gesetzliche Ausgabenbindungen zu reduzieren oder zu flexibilisieren sowie die Berechnung der Konjunkturkomponente zu verbessern.

JEL-Klassifikation: E62, H30, H63

Schlüsselwörter: Fiskalregeln, Schuldenbremse, öffentliche Verschuldung

1 Fiskalregeln im Ausnahmezustand

Über die vergangenen Jahrzehnte hat die Verbreitung von Fiskalregeln global kontinuierlich zugenommen. Mehr und mehr Länder haben solche Regeln eingeführt, um ihre fiskalischen Rahmenbedingungen zu stärken, ihre Schuldentragfähigkeit zu fördern und die Glaubwürdigkeit ihrer Fiskalpolitik zu erhöhen. Jüngst hat allerdings die Corona-Pandemie die Finanzpolitik und insbesondere die etablierten fiskalischen Rahmenbedingungen auf eine harte Probe gestellt. Beispiellose finanzpolitische Maßnahmen führten zu historischen Defiziten und steigenden Staatsschulden. Die Schweiz wies 2020 beispielsweise ein Haushaltsdefizit von 2,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf; der durchschnittliche Haushaltssaldo der OECD-Länder lag sogar bei -6,9 Prozent des BIP. Die Schuldenquoten haben sich in vielen Ländern in der Folge deutlich erhöht. In Deutschland stieg die Verschuldungsquote von 67,5 Prozent des BIP im Jahr 2019 um mehr als 11 Prozentpunkte auf 78,7 Prozent des BIP im Jahr 2020. Auch die Schweiz wies 2020 eine höhere Quote von 42,9 Prozent im Vergleich zu 39,5 Prozent des BIP im Jahr 2019 auf (OECD 2020).

Pandemiebedingt griff eine Vielzahl an Ländern auf Ausweichklauseln zurück, die die finanzpolitischen Beschränkungen vorübergehend aussetz(t)en: Fiskalregeln sind im Ausnahmezustand. Abbildung 1 visualisiert die Aussetzung im Jahr 2020 für die vier Typen von Fiskalregeln. Von den insgesamt 16 Ländern, die eine Einnahmenregel besitzen, setzte die Hälfte eben diese im Jahr 2020 aus. Die Politik schuf Flexibilität, um auf die akute Krise zu reagieren. Rund 90 Prozent der über 100 untersuchten Länder in aller Welt, die im Jahr 2020 ein Defizit aufwiesen, haben dabei die Grenzwerte ihrer jeweiligen Regelungen überschritten (Internationaler Währungsfonds 2022a).

Ein zweites Instrument, von dem Länder in der Ausnahme-situation Gebrauch machten, stellen sogenannte Escape clauses dar. Escape clauses sind Klauseln mit Ausnahmebestimmungen, die es Ländern in Ausnahme-situationen erlauben, von den jeweiligen Haushaltsregeln abzuweichen. Je nach Ausgestaltung zählen dazu ver-

***Kontaktperson:** Jana Jarck, Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik, Obergrundstrasse 9, CH-6003 Luzern, E-Mail: jana.jarck@iwp.swiss
Michele Salvi, Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik, Obergrundstrasse 9, CH-6003 Luzern, E-Mail: michele.salvi@iwp.swiss
Christoph A. Schaltegger, Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik, Obergrundstrasse 9, CH-6003 Luzern, E-Mail: christoph.schaltegger@iwp.swiss

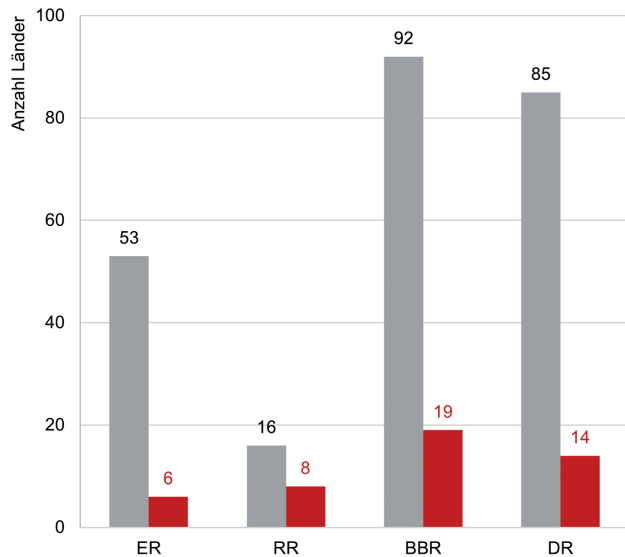


Abbildung 1: Aussetzung von Fiskalregeln, 2020

Anmerkung: BBR = Budget Balance Rule (Haushaltausgleichsregel), DR = Debt Rule (Schuldenregel), ER = Expenditure Rule (Ausgabenregel), RR = Revenue Rule (Einnahmenregel). Die grauen Balken stellen die Anzahl Länder pro Fiskalregel dar. Die roten Balken zählen dabei die Länder, die die entsprechende Fiskalregel im Jahr 2020 aussetzten.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Davoodi et al. 2022b

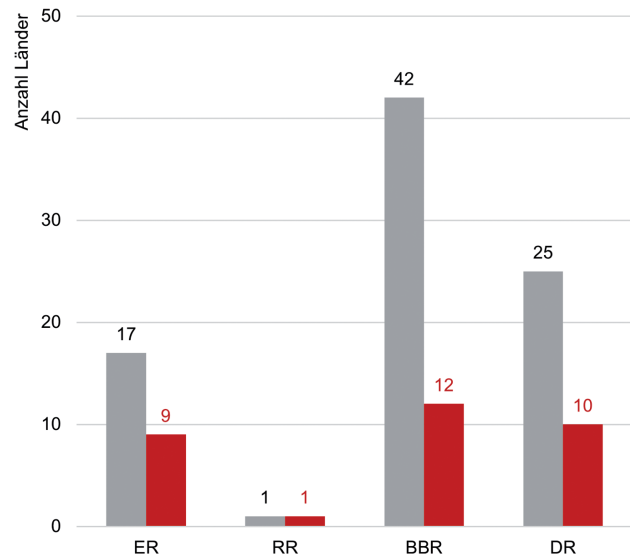


Abbildung 2: Aktivierung von Escape Clauses, 2020

Anmerkung: BBR = Budget Balance Rule (Haushaltausgleichsregel), DR = Debt Rule (Schuldenregel), ER = Expenditure Rule (Ausgabenregel), RR = Revenue Rule (Einnahmenregel). Die grauen Balken stellen die Anzahl Länder pro Fiskalregel dar. Die roten Balken zählen dabei die Länder, die für die entsprechende Fiskalregel im Jahr 2020 einen Escape Clause aktivierten.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Davoodi et al. 2022b

schiedene Mechanismen, wie Nachtragshaushalte oder eine Erhöhung der Grenzwerte. Abbildung 2 veranschaulicht die entsprechende Anzahl Länder pro Fiskalregel, die 2020 ihre Escape clauses aktivierten. Insbesondere bei den Ausgabenregeln griff eine hohe Anzahl an Ländern auf Ausnahmebestimmungen zurück.

Auch die Schweiz und Deutschland mussten sich auf ihre Ausnahmeregelungen berufen. In Deutschland war die Schuldenbremse drei Jahre in Folge ausgesetzt, damit der Bund in nie dagewesenem Ausmaß Kredite aufnehmen konnte. Erst mit dem Bundeshaushalt für 2023 will Deutschland zur regulär im Grundgesetz verankerten Kreditobergrenze zurückkehren. Die Finanzplanung bis 2026 hält die Schuldenobergrenze ein. Die Schweizer Regierung, der Bundesrat, verbuchte lediglich die Haushalte der Jahre 2020 und 2021 außerordentlich. Bereits 2022 plant der Bundesrat wieder an der Schuldenbremse festzuhalten. Doch noch immer sind Haushaltsentwürfe mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Angesichts des Ukrainekriegs, der Energiekrise, der steigenden Konsumentenpreise und des Klimawandels stehen die Staatshaushalte vor weiteren großen Herausforderungen.

2 Die Schweizer Schuldenbremse

2.1 Politökonomische Begründungen für eine Schuldenbremse

Staatsschulden erfüllen wichtige ökonomische Funktionen. Durch Fremdfinanzierung können beispielsweise Infrastrukturinvestitionen getätigt werden, die in späteren Jahren dann Dividenden abwerfen, welche die Kreditkosten übertreffen. In schweren Wirtschaftskrisen oder im Fall von Naturkatastrophen – oder eben Pandemien – ermöglichen Schulden eine kurzfristige Erhöhung der Ausgaben. Des Weiteren dienen Staatsschulden als Mittel zu einer gewissen Steuerglättung (Barro 1979 und die darauf aufbauende Literatur). Die politökonomische Theorie verweist jedoch auf die folgende Problematik in der politischen Praxis: In schlechten Zeiten werden die Staatsausgaben zwar erhöht, in guten Zeiten allerdings nicht wieder abgebaut. Daraus ergibt sich ein kontinuierlich steigender Schuldenberg. Für diese inhärente Neigung zur Verschuldung und zu Staatsdefiziten („Deficit bias“) finden sich in der Literatur verschiedene Argumente.

Ein erster prominenter Ansatz verweist auf eine kurzsichtige Politikgestaltung, die damit zusammenhängt, dass der Staatshaushalt gleichsam eine fiskalische Allmende ist: Politische Parteien, die unabhängig voneinander handeln

und ihre eigenen Ziele verfolgen, unterstützen übermäßige Staatsausgaben, da sie die gesamtheitlichen Finanzierungskosten nicht internalisieren (Weingast et al. 1981 und die darauf aufbauende Literatur). Das bedeutet, dass mehrere Akteure gleichberechtigt auf die staatlichen Ressourcen zugreifen können, wobei jeder einzelne von ihnen das Geld bloß für seine separaten Interessen ausgibt, ohne für die Kosten geradestehen zu müssen. Die Last dieser Ausgaben wird über Steuern der Allgemeinheit aufgebürdet.

Gemäß der Theorie der Allmendeproblematik sind in Ländern höhere Staatsdefizite zu erwarten, in denen es eine große Anzahl an Wahlkreisen gibt oder wo tiefe Meinungsverschiedenheiten über die finanzpolitischen Prioritäten zwischen den Wahlkreisen herrschen. Die empirische Evidenz bestätigt eine besonders starke Anhäufung von Staatsschulden bei einer starken Vertretung regionaler Interessen und im Fall fragmentierter Koalitionsregierungen (Roubini und Sachs 1989); darauf aufbauende Literatur hebt die Größe des Parlaments oder des Regierungskabinetts sowie die darin vertretenen, diversen Interessen hervor (Kontopoulos und Perotti 1999). Für den Schweizer Kontext liefern Schaltegger und Feld (2009) in ihrer Analyse der 26 Kantone im Zeitraum von 1980 bis 1998 empirische Evidenz dafür, dass größere Kabinette größere Regierungen bei den Ausgaben und Einnahmen begünstigen.

In einem weiteren Ansatz, der den Hang zur Verschuldung auf die politischen Parteien zurückführt, steht die strategische Verschuldungspolitik im Vordergrund. Staatsverschuldung ist hierbei als externer Effekt zwischen gegenwärtigen und künftigen Regierungen zu verstehen. Amtierende Politikerinnen und Politiker nutzen die Anhäufung von Schulden als Instrument, um den Handlungsspielraum ihrer Nachfolger zu beeinflussen (Alesina und Tabellini 1990). Alesina und Tabellini (1990) beschreiben, dass die Uneinigkeit zwischen wechselnden politischen Entscheidungsträgern und die Ungewissheit darüber, wer in Zukunft regieren wird, dazu führen, dass die derzeitige Regierung die Kosten für die Schuldenweitergabe an ihre Nachfolger nicht vollständig internalisiert. Infolgedessen ist die öffentliche Verschuldung tendenziell größer als sozial optimal.

Weiter führen Alesina und Drazen (1991) in ihrem Werk zur verzögerten Stabilisierung aus, dass Länder oft über längere Zeiträume eine Politik verfolgen, die sich langfristig als nicht durchführbar erweist. So werden zum Beispiel hohe Defizite, die eine explosionsartige Entwicklung der Staatsverschuldung zur Folge haben, weiterhin zugelassen, obwohl es offensichtlich ist, dass diese Defizite früher oder später abgebaut werden müssen. Selbst wenn die beteiligten sozioökonomischen Gruppen sich darüber einig sind, dass eine Änderung der Finanzpolitik

erforderlich ist, um die Haushaltsdefizite zu beseitigen, kann Uneinigkeit darüber bestehen, wie diese Last verteilt werden soll. In einem „War of attrition“ (Zermürbungskrieg) versucht jede Gruppe, die andere „auszusitzen“. Der Verteilungskampf verzögert die Einführung der effizienten Politik des Budgetausgleichs. Diese Verzögerung ist kostspielig und erhöht die Schulden.

Persson und Svensson (1989) entwickelten ein ähnliches Modell zu Alesina und Tabellini 1990 präsentierendem Ansatz, in dem die derzeitige Regierung jedoch mit Sicherheit weiß, dass sie nicht wiedergewählt wird. Verschuldung wird dabei zur Einschränkung der Nachfolgeregierung instrumentalisiert. Exemplarisch zeigen die Autoren, dass konservative Regierungen durch eine höhere Verschuldung während ihrer eigenen Amtsperiode versuchen können, einer expansiven Sozialpolitik linker Nachfolgeregierungen entgegenzuwirken (Persson und Svensson 1989).

Payne (1991) und Battaglini et al. (2008) betonen, dass politische Parteien als rational handelnde Akteure, die ihre Wiederwahlchancen maximieren möchten, die staatlichen Ausgaben über den Budgetzyklus erhöhen dürften, um ihre Beliebtheit vor Wahlen zu steigern. Während amtierende Politikerinnen und Politiker fiskalisch unverantwortlich handeln, erwarten sie von künftigen Regierungen, dass diese ihrer finanzpolitischen Verantwortung nachkommen. Diese Kurzsichtigkeit zeigt sich ebenfalls in der Unfähigkeit von Parteien, einander verbindliche intertemporale Zusagen zu machen, die langfristig betrachtet die Wohlfahrt der Gesellschaft erhöhen würden. In Kombination führen die mangelnde langfristige Bindung und das politische Risiko, dem Parteien ausgesetzt sind, dazu, dass sich die Regierung auf die Gegenwart konzentriert und zeitlich inkonsistent handelt (in Anlehnung an Kydland und Prescott 1977). Eine staatliche Politik ist nicht zeitkonsistent, wenn es für den Staat vorteilhaft ist, von der heute angekündigten Politik zu einem späteren Zeitpunkt abzuweichen.

Wie aber lassen sich nun die politischen Entscheidungsträger disziplinieren? Und wie sollten die budgetären Prozesse ausgestaltet werden? Eine Möglichkeit sind Fiskalregeln. Die empirisch arbeitenden Wissenschaftler sind sich zunehmend einig, dass Fiskalregeln die Staatsverschuldung wirkungsvoll begrenzen und damit auch die politische Stabilität unterstützen (OECD 2014, Heinemann et al. 2018 und Yared 2019). Insbesondere unter der von Yared (2019) angeführten Annahme, dass derzeitige Regierungen steuerlich unverantwortlich sein wollen in der gleichzeitigen Hoffnung, dass künftige Regierungen fiskalisch verantwortlich handeln, bieten Fiskalregeln einen geeigneten Rahmen, um die künftige Fiskalpolitik

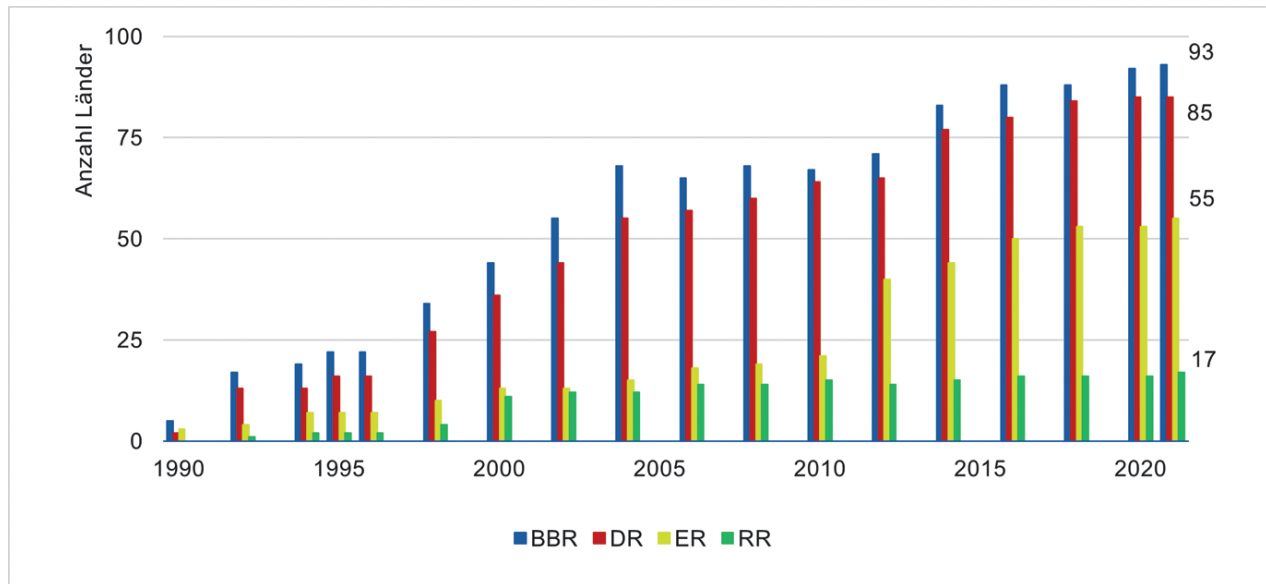


Abbildung 3: Anzahl Länder mit einer Fiskalregel, 1990–2021

Anmerkung: BBR = Budget Balance Rule (Haushaltausgleichsregel), DR = Debt Rule (Schuldenregel), ER = Expenditure Rule (Ausgabenregel), RR = Revenue Rule (Einnahmenregel).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Davoodi et al. 2022b

einzuerschranken und den Anstieg der Verschuldung einzudämmen. Im internationalen Vergleich gewinnen Fiskalregeln zur Schuldenbegrenzung immer größere Verbreitung: Während sich 1990 nur sieben Länder solche Regeln gegeben hatten, stieg ihre Anzahl bis Ende 2021 auf 105 (Davoodi et al. 2022a). Abbildung 3 illustriert dies mit der Entwicklung der Anzahl Länder pro Fiskalregel von 1990 bis 2021. Sehr beliebt sind insbesondere Haushaltsausgleich- und Schuldenregeln im internationalen Vergleich.

2.2 Die Komponenten der Schweizer Schuldenbremse

Bereits 1959 wurde ein Artikel in die Schweizer Bundesverfassung aufgenommen, der verlangt, Budgetdefizite des Bundes unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage abzubauen. Nach einer Reihe temporärer Maßnahmen zur Schuldenstabilisierung basieren die Haushaltsausgleichsregeln seit 2003 auf der konstitutionell verankerten Schuldenbremse. Artikel 126 der Bundesverfassung schreibt vor, dass die Ausgaben über den Konjunkturzyklus hinweg nicht höher sein dürfen als die Einnahmen. So wird der Schuldenstand nominell stabilisiert und die Schulden wachsen nicht mehr.

Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) konkretisiert die Regelung. Die Schuldenbremse gilt verbindlich sowohl für den Voranschlag als auch für die Nachtragskredite und die Staatsrechnung eines Haushaltsjahres. Das Volumen der zulässigen Ausgaben (der sogenannte Ausgabenplafond)

bestimmt sich aus dem Produkt der geschätzten Einnahmen und dem Konjunkturfaktor, dessen Höhe von der konjunkturellen Lage abhängt. Unter- oder überschreiten die Ausgaben den Plafond, so wird der entsprechende Betrag dem sogenannten Ausgleichskonto belastet beziehungsweise gutgeschrieben. Darauf aufbauend präzisieren Waldmeier et al. (2015) fünf Säulen, auf denen die Wirksamkeit der Schuldenbremse zwangsläufig ruht:

(i) Die Grundregel dient dem angestrebten Ausgleich der Finanzierungsrechnung¹ über den Konjunkturzyklus im ordentlichen Haushalt. Voranschlag und Rechnung müssen den Vorgaben der Schuldenbremse genügen. So entsteht eine sinnvolle Koppelung, die den Anreiz zu übertrieben optimistischen Budgetprognosen effektiv verhindert.

FHG, 3. Kapitel, 1. Abschnitt, Art. 12, Abs. 1: „Bundesversammlung und Bundesrat halten die Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht; dabei richten sie sich nach Artikel 126 der Bundesverfassung (Schuldenbremse).“

FHG, 3. Kapitel, 2. Abschnitt, Art. 13, Abs. 1: „Der Höchstbetrag für die im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung entspricht dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen und dem Konjunkturfaktor.“

¹ Die Finanzierungsrechnung dient der Gesamtsteuerung; sie weist nur finanzierungswirksame Vorgänge aus und entspringt historisch einem kameralistischen Rechnungsstil („Cash accounting“), wobei ursprünglich keine Rechnungsabgrenzungen berücksichtigt wurden. Sie basiert auf den finanzierungswirksamen Aufwänden und Erträgen sowie Investitionsausgaben und -einnahmen.

(ii) Eine Ergänzungsregel deckt den außerordentlichen Haushalt² über eine Amortisationsregel ab und steuert damit dessen Finanzierung regelgebunden.

FHG, 3. Kapitel, 2. Abschnitt, Art. 17a, Abs. 1: „In der Staatsrechnung ausgewiesene außerordentliche Einnahmen oder Ausgaben werden einem außerhalb der Staatsrechnung geführten Amortisationskonto gutgeschrieben oder belastet.“

FHG, 3. Kapitel, 2. Abschnitt, Art. 17b, Abs. 1: „Ein Fehlbetrag des Amortisationskontos im vergangenen Rechnungsjahr wird innerhalb der folgenden 6 Rechnungsjahre durch Kürzung der nach Artikel 13 oder 15 festzulegenden Höchstbeträge ausgeglichen.“

(iii) Eine Steuerungsregel erlaubt die Berücksichtigung der konjunkturellen Schwankungen des Wirtschaftsverlaufs. Der Ausgabenplafond, der an die konjunkturbereinigten Einnahmen gebunden ist, ermöglicht eine stabilisierende Wirkung der Schuldenbremse: Damit sich die konjunkturbedingten Einnahmenschwankungen nicht auf den Ausgabenplafond übertragen, werden die Einnahmen um einen Faktor korrigiert, der die konjunkturelle Lage berücksichtigt: sogenannter Konjunkturfaktor k . Dieser ist in Artikel 13, Absatz 3 des FHG definiert.

FHG, 3. Kapitel, 2. Abschnitt, Art. 13, Abs. 3: „Der Konjunkturfaktor entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandsprodukt gemäss langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandsprodukt im Voranschlagsjahr.“

(iv) Des Weiteren gehört zur Schuldenbremse eine Sanktionsregel, die bei Regelverletzungen die Kürzung des Ausgabenplafonds in den Folgejahren vorsieht.

FHG, 3. Kapitel, 2. Abschnitt, Art. 17, Abs. 1: „Ein Fehlbetrag des Ausgleichskontos wird im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der nach Artikel 13 oder 15 festzulegenden Höchstbeträge ausgeglichen.“

FHG, 3. Kapitel, 2. Abschnitt, Art. 17, Abs. 2: „Überschreitet ein Fehlbetrag 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, so wird diese Überschreitung innerhalb der drei folgenden Rechnungsjahre beseitigt.“

² Im außerordentlichen Haushalt werden außerordentliche Einnahmen (als solche gelten insbesondere außerordentliche Investitionseinnahmen sowie Einnahmen aus Regalien und Konzessionen oder aus der Veräußerung von Vermögenswerten) und außerordentliche Ausgaben (Ausgaben, die aus außergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen entstehen, beispielsweise Naturkatastrophen, schweren Rezessionen oder der Bereinigungen von Altlasten) gegenübergestellt.

(v) Außerdem beinhaltet die Schuldenbremse eine Ausnahmebestimmung. Im Fall nicht steuerbarer Verwerfungen wie schwerer Rezessionen, Naturkatastrophen, Krieg oder besonderer Entwicklungen im Asylwesen kann das Parlament den Ausgabenplafond mit qualifizierter Mehrheit erhöhen.

FHG, 3. Kapitel, 2. Abschnitt, Art. 15, Abs. 1: „Die Bundesversammlung kann bei der Verabschiedung des Voranschlags oder seiner Nachträge den Höchstbetrag nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung erhöhen im Falle von:

- *außergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen;*
- *Anpassungen am Rechnungsmodell;*
- *verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen.“*

FHG, 3. Kapitel, 2. Abschnitt, Art. 15, Abs. 2: „Eine Erhöhung ist jedoch nur möglich, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent des Höchstbetrags erreicht.“

Zusammenfassend veranschaulicht Abbildung 4 die Komponenten der Schweizer Schuldenbremse mitsamt den zugrundeliegenden Wirkungsprozessen.

2.3 Vergleich mit der deutschen Schuldenbremse

Deutschland schrieb schon in der „Großen Finanzreform“ 1969 eine nationale Schuldengrenze im Grundgesetz fest (Artikel 115). Seit 1997 besteht zusätzlich eine europäische Schuldengrenze gemäß EU-Gemeinschaftsrecht. Außerdem haben Bund und Länder in der Föderalismusreform II 2009, welche die Finanzbeziehungen modernisierte, eine neue Schuldenregel eingeführt. Die Haushalte sind demnach im Grundsatz ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diese Regelung ähnelt in ihrer Architektur dem Schweizer Modell, doch es bestehen auch wesentliche Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung der Vorkehrungen – was maßgeblich darüber entscheidet, ob sie die beabsichtigte Wirkung tatsächlich entfalten. Tabelle 1 gibt einen synoptischen Überblick über die grundlegenden Charakteristika.

Erstens unterscheiden sich die Modelle in ihrer Zielgröße. Während sich die deutsche Regel auf eine Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme fokussiert, bindet die Schweizer Regel die Entwicklung der zulässigen Ausgaben an die konjunkturbereinigten Einnahmen. Zweitens sind in der Schweiz konkrete Tilgungspläne für die Defizite auf Bundesebene vorgeschrieben, während im deutschen Modell keine bindenden Tilgungsvorschriften für „erlaubte“ Haushaltsdefizite (Defizite, die konjunkturell bedingt sind oder auf Ausnahmesituationen beruhen) vorgesehen

sind. Drittens unterscheiden sich die beiden Regelungen in ihrem Geltungsbereich: In der Schweiz besitzen Kantone und Gemeinden weitreichende Einnahmeautonomie. Der stark ausgeprägte Wettbewerbsföderalismus unterstützt den Konsolidierungserfolg.

3 Empirische Evidenz zur Wirkung von Fiskalregeln

Über die Schuldenbremse in der Schweiz – und auch Deutschland – wird nicht erst seit der Corona-Pandemie heftig debattiert. Ist sie überhaupt nötig? Bremsst sie nicht auch die Investitionen und das wirtschaftliche Wachstum? Bei der Beantwortung dieser Fragen helfen sowohl internationale Forschungsarbeiten zu den Wirkungen von Fiskalregeln als auch Erfahrungswerte mit der Schweizer Schuldenbremse.

3.1 Internationale Evidenz zu den Wirkungen von Fiskalregeln

Internationale Studien bieten vielfältige empirische Evidenz zu den Wirkungen von Fiskalregeln (für eine Über-

sicht siehe Yared 2019). Erste Studien konzentrierten sich auf die Haushaltsausgleichsregeln amerikanischer Bundesstaaten (Poterba 1995, Bohn und Inman 1996). Zunehmend weitete sich der geographische Umfang aus, sodass gegenwärtig diverse Untersuchungen eine Vielzahl an Ländern sowie umfassende Zeithorizonte in den Blick nehmen. Die Fachliteratur geht dabei verschiedenen Fragen rund um die potenziellen Auswirkungen von Fiskalregeln auf Output-Größen auf den Grund.

Eine große Anzahl empirischer Untersuchungen ist auf den Effekt von Fiskalregeln auf die staatliche Verschuldung fokussiert. Auf nationaler Ebene ist in Deutschland seit Einführung der Schuldenbremse die Neuverschuldung beispielsweise merklich gesunken; auch der Stand aller öffentlichen Schulden im Verhältnis zum BIP reduzierte sich deutlich (Fuest et al. 2019). Die internationalen Studien von Heinemann et al. (2018) und Asatryan et al. (2018) suggerieren eine Reduktion von Haushaltsdefiziten beziehungsweise geringere Verschuldungsquoten. Auch die Ergebnisse von Badinger und Reuter (2017) liefern empirische Evidenz für die Annahme, dass Länder mit strengen Haushaltsregeln tendenziell geringere Defizite ausweisen.

Für eine verlässliche Aussage über die konkreten Auswirkungen sind die spezifischen nationalen Kontexte jedoch nicht außer Acht zu lassen, wie zum Beispiel Caselli und Wingender (2021) zeigen. Sie untersuchen den Effekt

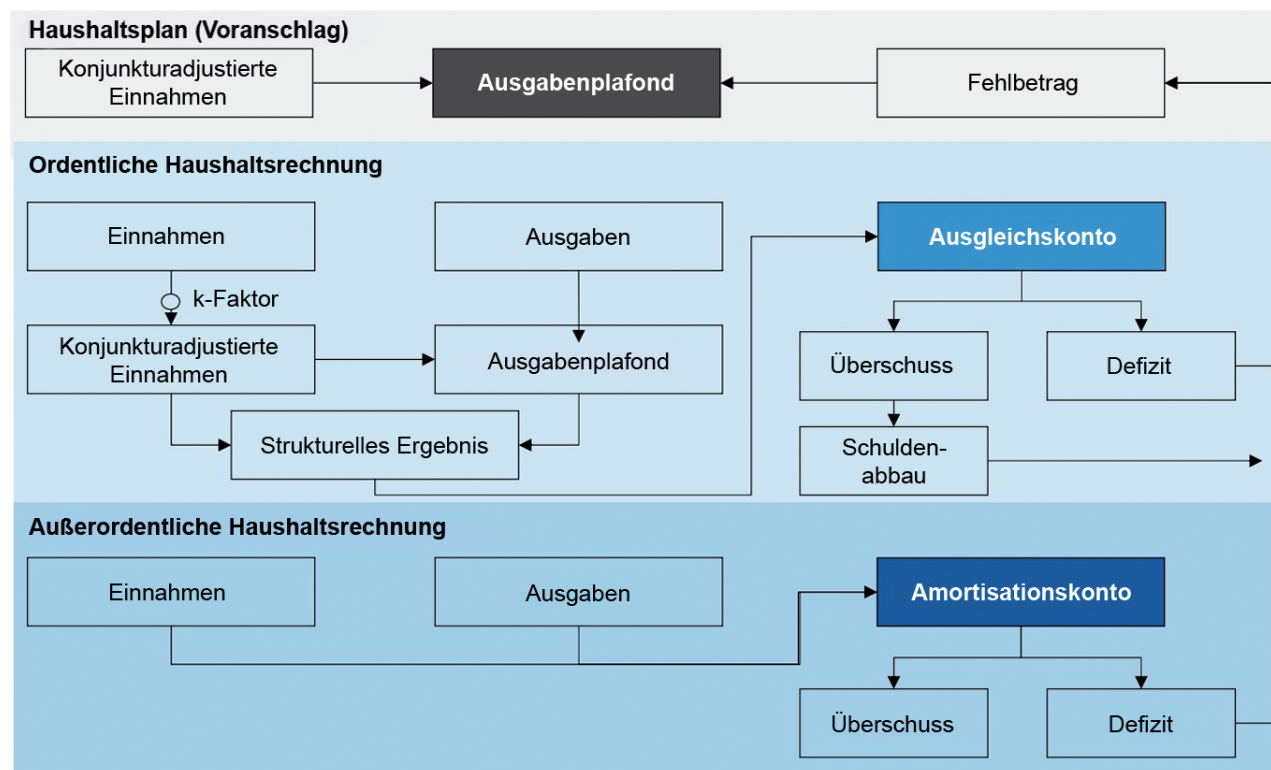


Abbildung 4: Funktionsweise der Schweizer Schuldenbremse

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 1: Vergleich der deutschen und der schweizerischen Schuldenbremse

	Schweiz	Deutschland
Einführung	2003	2009
Geltungsbereich	Bund	Bund, Länder
–Nicht erfasste Verschuldung	Kantone*, Gemeinden*, Sozialversicherungen, Staatsunternehmen	Gemeinden, Gemeindeverbände, Sozialversicherungsträger, sonstige rechtlich selbstständige Sondervermögen und Gesellschaften
–Rechnungsgrundlage	Finanzierungsrechnung	Finanzierungsrechnung
Zielgröße	Konjunkturadjustiertes Haushaltssaldo (nominelle Bruttoschulden)	Nettokreditaufnahme (NKA)
–Erfassung	Ausgabenplafond im Voranschlag und der Haushaltsrechnung	Festlegung der Obergrenze bei Aufstellung des Bundeshaushalts, die auch bei Abrechnung gilt
–Zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme	0 %	Bund: 0,35 % des BIP; Länder: 0 % (<i>seit 2020</i>)
–Konjunkturbereinigung	Produktionslückenverfahren der EU (<i>seit 2021</i>)	Produktionslückenverfahren der EU; einzelne Länder weichen ab
Sanktionsmechanismus	Bei Überschreitung des Höchstbetrags	Bei Überschreitung der zulässigen NKA
–Erfassung	Verbuchung von Über-/Unterschreitungen der erlaubten Ausgaben; Berücksichtigung in nachfolgender Haushaltsaufstellung (Ausgleichskonto)	Über-/Unterschreitungen der maximal zulässigen NKA auf Kontrollkonto; keine Berücksichtigung in nachfolgender Haushaltsaufstellung
–Abbauverpflichtung	Fehlbetrag von 6 % der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben innerhalb von 3 Jahren	Konjunkturgerechte Zurückführung ab kumuliertem negativen Saldo des Kontrollkontos von 1,5 % des BIP; Bremswirkung ab kumuliertem negativen Saldo von 1 % des BIP
Ausnahmebestimmungen	Erhöhung des Ausgabenplafonds durch qualifiziertes Mehr im Parlament bei nicht steuerbaren Eventualitäten (außerordentliche Ausgaben)	Erhöhung der Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung durch Mehrheitsbeschluss im Parlament bei Naturkatastrophen und außerordentlichen Situationen
–Erfassung	Verbuchung von außerordentlichen Ausgaben und Einnahmen auf einem Amortisationskonto	–
–Abbauverpflichtung	Verpflichtender Tilgungsraum von 6 Jahren	Nur im Aufschwung; verpflichtende Tilgungspläne, die individuell vom Bundestag beschlossen werden

Anmerkung: * teilweise eigene Schuldenbremsen

Quelle: Eigene Darstellung

der im Maastricht-Vertrag eingeführten Defizit-Obergrenze von 3 Prozent des BIP auf die gesamtstaatlichen Defizite der EU-Länder. Staaten mit sehr hohen Defiziten erlebten in Folge der Einführung der Obergrenze eine Besserung ihrer staatlichen Bilanzen. Ergänzend deuten die empirischen Ergebnisse darauf hin, dass der festgelegte Grenzwert von 3 Prozent sich selbst dann positiv auswirkte, wenn die Regel nicht eingehalten wurde: Ohne diesen Richtwert hätten diese Länder womöglich ein noch größeres Defizit ausgewiesen. Der Grenzwert wirkt wie ein „Magnet“, die Defizite der EU-Länder nähern sich dem vorgegebenen Richtwert an.

Heinemann et al. (2018) verweisen jedoch zu Recht darauf, dass man nicht voreilig auf eine kausale Verknüpfung zwischen der Einführung von Fiskalregeln und niedrigeren Staatsdefiziten schließen sollte. Kritikerinnen führen an, dass Fiskalregeln insofern ineffektiv seien, als sie

sich lediglich auf das Budget beziehen. Die tatsächlichen Finanzergebnisse berühren sie nicht. Daraus ergeben sich Anreize für strategische Finanzprognosen, die zu Verzerrungen führen können (Bunch 1991, Hagen 1991 und Hagen 2010).

Eine kontroverse Diskussion gibt es auch über den Einfluss von Fiskalregeln auf die öffentlichen Investitionen. Exemplarisch zeigen Hüther und Südekum (2019) an der deutschen Schuldenbremse, wie ein struktureller Investitionsbedarf aufgrund der weitreichenden Verschuldungsverbote nicht gedeckt werden könne. Die Konzeption der Fiskalregel, die direkt die öffentliche Kreditaufnahme reguliert, stehe staatlichen Investitionen, die Deutschland dringend brauche, im Weg. Fuest et al. (2019) indes widersprechen dieser Ansicht, indem sie darauf verweisen, dass die staatlichen Investitionen in Deutschland vor allem in der Zeit noch vor der Einführung der Schul-

denbremse gesunken seien – seit 2009 hätten sie sich vielmehr erholt. Feld et al. (2021) führen in der deutschen Diskussion um Investitionen unter der Schuldenbremse die Idee eines Investitionsfonds aus. Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein solcher Fonds Investitionen mit Krediten finanzieren, ohne dass diese auf die Kreditaufnahme des Haushalts angerechnet werden. Die Schuldenbremse gilt nämlich nur für die Haushalte von Bund und Ländern, nicht aber für die Budgets von rechtlich selbstständigen Einheiten. Ein rechtlich selbstständiges Sondervermögen, das sich verschuldet und Investitionen durchführt, ist somit rein rechtlich betrachtet mit der Schuldenbremse vereinbar. Die Autoren betonen jedoch, dass derartige Schattenhaushalte zur Umgehung von Fiskalregeln problematisch für deren Wirksamkeit sind (Feld et al. 2021).

In einem internationalen Vergleich heben Ardanaz et al. (2021) hervor, dass Fiskalregeln abhängig von ihrem Design unterschiedliche Auswirkungen auf Staatsinvestitionen haben können: Während in Ländern mit starrer Haushaltskonsolidierung die Investitionen durchschnittlich im Umfang von mindestens 2 Prozent des BIP geschrumpft sind, verschwindet dieser negative Effekt im Fall von Ländern mit flexiblen fiskalischen Regeln. Die Flexibilitätsmechanismen schützen in diesem Fall wirksam vor Haushaltskürzungen bei Konsolidierungen, indem sie dazu beitragen, dass die staatlichen Investitionen weniger prozyklisch sind.

Mit Blick auf die Auswirkungen von Fiskalregeln auf die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsleistung belegen Kriwoluzky et al. (2020), dass die Konjunktur in Ländern mit fiskalischen Regeln nach großen negativen Schocks weniger stark einbricht als in Ländern ohne solche Regeln. Dabei heben sie hervor, dass gut konzipierte fiskalische Regeln den grundlegenden Konflikt zwischen der Selbstverpflichtung zu geringer Staatsverschuldung und der Notwendigkeit einer aktiven Fiskalpolitik im Fall von Krisen nicht verschärfen, sondern mildern. Des Weiteren finden Gründler und Potrafke (2020) in ihrer Analyse eines historischen Samples mit 54 Ländern sowie eines modernen Samples mit 88 Ländern einen positiven Zusammenhang zwischen Fiskalregeln und Wirtschaftswachstum. Allerdings nehme die positive Korrelation seit den zweitausender Jahren ab. Essenziell sei die Gestaltung der Fiskalregeln.

3.2 Erfahrungen mit der Schweizer Schuldenbremse

3.2.1 Schulden

Evaluationen des Schweizer Modells sowie Studien zu dessen Vorbildern, den kantonalen Schuldenschränken, legen eine Wirkung in Richtung solider Haushalte nahe (Feld und Kirchgässner 2006, Müller et al. 2007 sowie Burret und Feld 2018). Die finanzpolitische Lage des Bundes verbesserte sich seit Einführung der Schweizer Schuldenbremse im Jahr 2003 markant. In Abbildung 5 sind sowohl die Brutto- als auch Nettoschulden des Bundes in Milliarden Franken von 1990 bis 2021 abgebildet. Zusätzlich zeigen die entsprechenden Schuldenquoten die jeweiligen Schuldensummen im Verhältnis zum BIP. Seit Inkrafttreten der Schuldenbremse hat der Bund seine Bruttoschulden von 124 auf 99 Milliarden Franken abgebaut. Das entspricht gemessen am BIP einer Reduktion von gut 26 Prozent auf rund 17 Prozent (Schaltegger und Salvi 2019a). Diesen Trend hat erstmalig die Pandemie umgedreht: Von 2019 auf 2020 stiegen die Bruttoschulden von knapp 97 auf gut 103 Milliarden Franken, was einem Anstieg der Schuldenquote von 13,31 auf 14,67 Prozent entspricht. Die Nettoschuldenquote zeigt einen ähnlichen Verlauf. Auch hier ist eine Reduktion der Gesamtschulden seit Einführung der Schuldenbremse zu konstatieren. Die Nettoschuldenquote sank stetig bis zur Pandemie 2019.

Eine kontrafaktische Analyse von Salvi, Schaltegger und Schmid (2020) deutet darauf hin, dass die Senkung der Bundesschuldenquote nicht bloß auf eine allgemein verbesserte konjunkturelle Situation zurückzuführen ist, sondern kausal der Schuldenbremse zuzurechnen ist. Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Schulden für die Schweiz und die kontrafaktische, synthetische Schweiz, also die Schweiz ohne Schuldenbremse.

Die Schätzung für die synthetische Schweiz stellt eine gute Vorhersage des Verlaufs der Pro-Kopf-Verschuldung vor der Einführung der Schuldenbremse dar: Beide Linien weisen bis 2003 einen ähnlichen Verlauf auf. Ab 2003 aber weichen die Linien erheblich voneinander ab. Die synthetische Schweiz ohne Schuldenbremse verzeichnet ab 2003 einen fortlaufenden Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung. Die Schätzungen und Berechnung von Salvi et al. (2020) zeigen damit den kausalen Effekt der Schweizer Fiskalregel auf.

Überdies trug die Haushaltsausgleichsregel sowohl zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als auch zur Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen bei. Während die Schweiz in der Vergangenheit – ent-

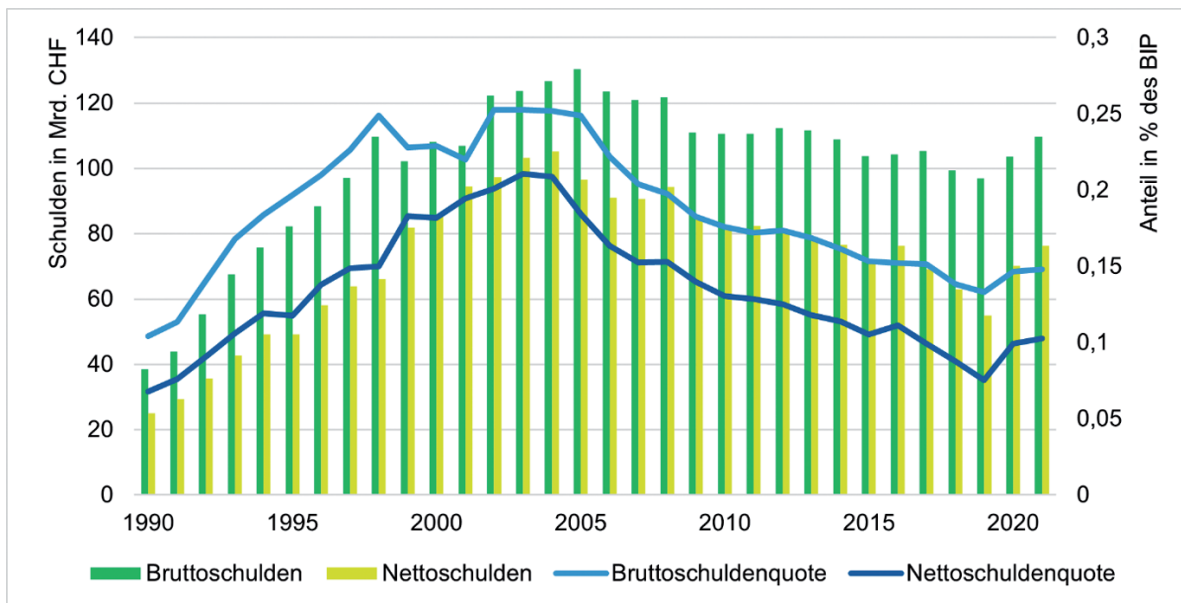


Abbildung 5: Brutto- und Nettoverschuldung sowie Brutto- und Nettoschuldenquote des Bundes, 1990–2021

Quelle: Eigene Darstellung

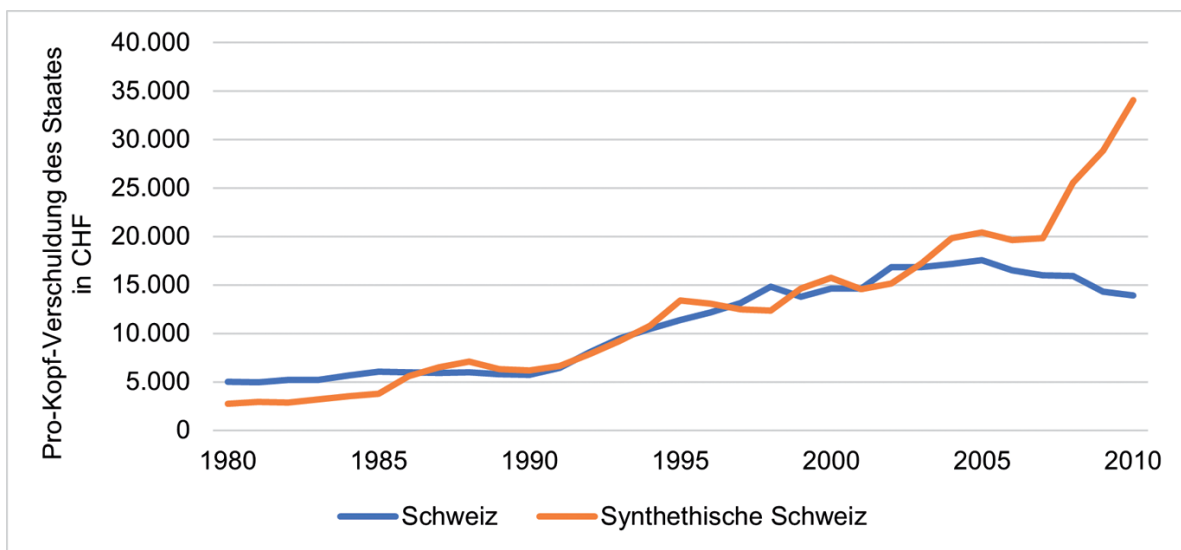


Abbildung 6: Pro-Kopf-Verschuldung für die Schweiz und die synthetische Schweiz, 1980–2010

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Salvi, Schaltegger und Schmid 2020

gegen der seit 1959 bestehenden Forderung, Budgetdefizite des Bundes abzubauen – einen Schuldenanstieg verzeichnete, führte die nachhaltige Verbesserung des Bundeshaushalts durch die Schuldenbremse bei kräftigem Wirtschaftswachstum nach 2005 sogar zu einem markanten nominalen Abbau der Schulden.

Wie entstand dieses Übertreffen der anvisierten Stabilisierung? Strukturelle Überschüsse, die dem Ausgleichskonto gutgeschrieben werden, sind nach gesetzlicher Vorgabe zum Schuldenabbau zu verwenden. Seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 und bis 2018 wies die ordentliche Finanzierungsrechnung des

Bundes in elf von 15 Jahren einen solchen Überschuss aus. Maßgebend für den dadurch ermöglichten Schuldenabbau waren neben der systematischen Unterschätzung der Einnahmen aufgrund der guten Wirtschaftslage die regelmäßigen Ausgabenunterschreitungen (Sturm et al. 2017 sowie Schaltegger und Salvi 2019a). Die Corona-Pandemie verursachte einen eklatanten Bruch in der Tradition der Überschüsse.

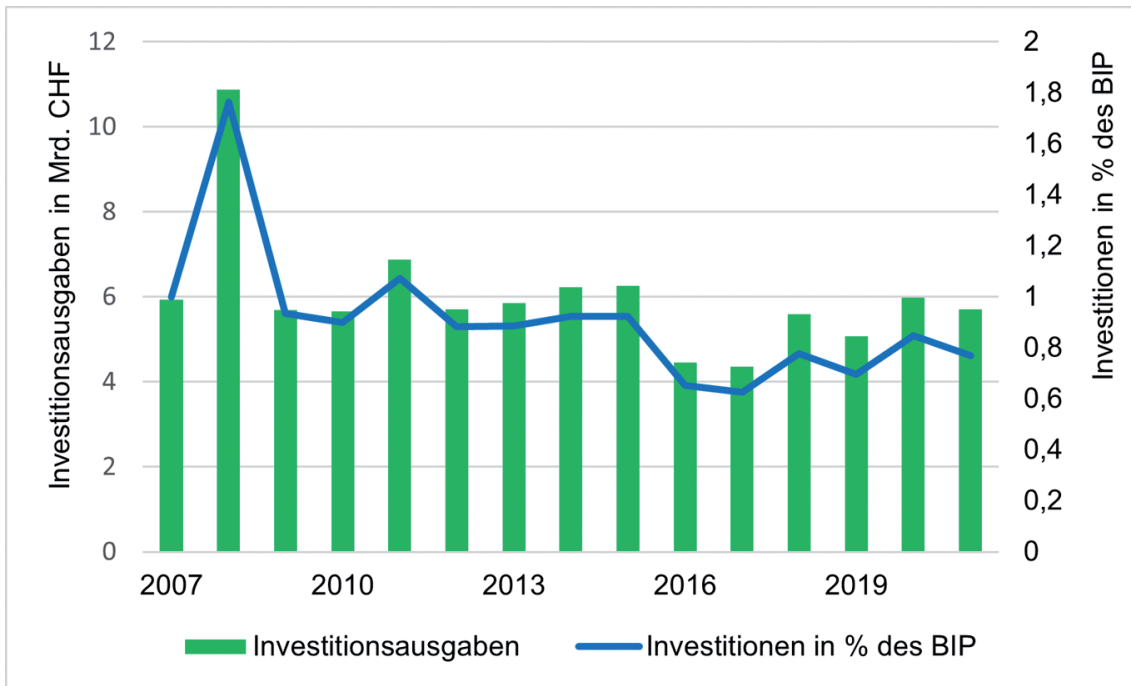


Abbildung 7: Investitionen des Bundes, 2007–2021

Quelle: Eigene Darstellung

3.2.2 Investitionen

Auch in der Schweiz ist zu hören, dass der durch die Schuldenbremse induzierte Schuldenabbau den Ausgabenspielraum angesichts rekordtiefer Zinsen übermäßig reduziere und dadurch wichtige Zukunftsinvestitionen hemme. Auf der Basis einer solchen Argumentation empfahl beispielsweise der Internationale Währungsfonds im Jahr 2019 der Schweiz nicht zum ersten Mal eine Aufweichung der Regeln der Schuldenbremse (IWF 2019). Die Datenlage zeichnet jedoch ein anderes Bild. Investitionen werden mit der Schuldenbremse nicht von den laufenden Ausgaben verdrängt; der Investitionsanteil in der Schweiz ist langfristig stabil (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013). Abbildung 7 visualisiert die Entwicklung der Investitionsausgaben in den Jahren 2007 bis 2021. Zusätzlich ist der Investitionsanteil des BIP dargestellt; ein Rückgang ist dabei nicht erkennbar.

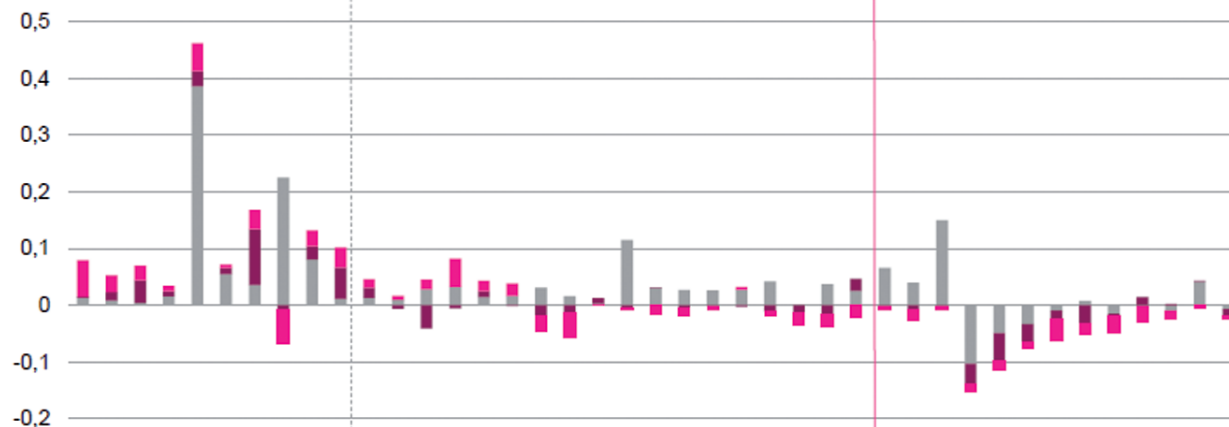
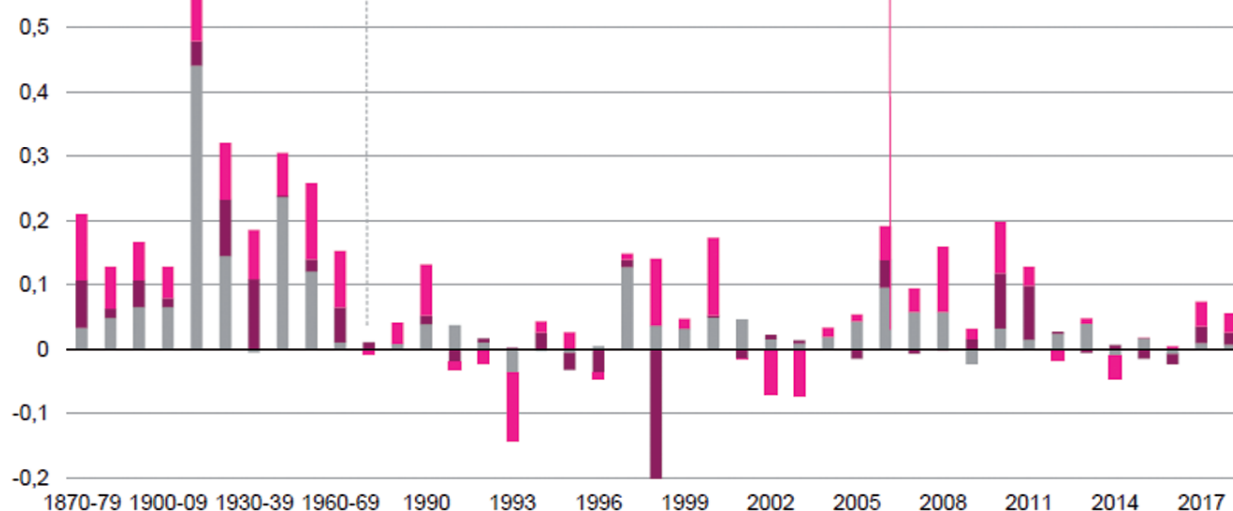
Wenn man die Investitionen im engeren Sinne betrachtet, liegt der Investitionsanteil nach der Einführung der Schuldenbremse (2003–2012) sogar etwas höher als im Jahrzehnt zuvor (1993–2002). Kontrafaktische Analysen von Salvi, Schaltegger und Schmid (2020) bestätigen, dass die Fiskalregeln kein Investitionshemmnis darstellen. Ein weiteres Indiz für die genügende Höhe der Investitionen ist, dass die Schweizer Infrastruktur in internationalen Vergleichen stets zu den Weltranglistenfüh-

ren zählt; im jüngsten „World Competitiveness Ranking“ des International Institute for Management Development (IMD) belegte die Schweiz in der Rubrik Infrastruktur Platz 1 (IMD 2022).

Für die vollständige Erfassung des Bundeshaushalts ist es essenziell, auch die Investitionen mit einzubeziehen. Nur so kann sich dann auch die Wirksamkeit der Schuldenbremse umfassend entfalten. Die gegenwärtige empirische Evidenz gibt dabei keinen Anlass, den Geltungsbereich der Schuldenbremse einzuschränken (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013 und IWF 2022).

3.2.3 Budgetprognosen

Wie wirkt sich die Schuldenbremse auf die Budgetprognosen aus? Verursacht der geforderte Haushaltsausgleich Fehlprognosen? Seit Einführung der Schuldenbremse 2003 und bis 2019 wies die ordentliche Finanzierungsrechnung des Bundes in zwölf von 16 Jahren einen Überschuss aus. In 14 von 16 Jahren fiel sie sogar besser aus als vorgesehen. Allein im Jahr 2018 betrug der Überschuss 2,9 statt 0,3 Milliarden Franken. Man hatte damals sowohl die Einnahmen um mehr als 2 Milliarden Franken unterschätzt als auch einen Ausgabenspielraum von fast einer halben Milliarde Franken ungenutzt gelassen.

AusgabenPrognosefehler (in %
des Voranschlags)**Einnahmen**Prognosefehler (in %
des Voranschlags)**Abbildung 8:** Budgetabweichungen vom Voranschlag, 1870–2018

Anmerkung: Für die bessere Leserlichkeit sind von 1870 bis 1990 die Durchschnittswerte pro Jahrzehnt dargestellt. Das Mittel der Prognosefehler in Prozent des Voranschlags misst den Durchschnitt des prozentualen Fehlers über einen bestimmten Zeitraum. Er zeigt die Richtung der Abweichung. Ein positiver Wert entspricht einer Unterschätzung und ein negativer Wert einer Überschätzung der tatsächlichen Werte. Bei den Ausgaben stellt eine Unterschätzung eine zu optimistische, bei den Einnahmen eine zu pessimistische Prognose dar. Das Gegenteil gilt für die Überschätzung der Ausgaben und Einnahmen.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von eigenen Erhebungen der Bundeseinnahmen und -ausgaben in den historischen Haushaltsrechnungen von der Schweiz, Deutschland und Österreich in den jeweiligen Universitätsbibliotheken

Das Phänomen pessimistischer Budgets ist nicht neu: Der Vergleich seit den neunziger Jahren – also bereits vor Einführung der Schuldenbremse – zeigt, dass die tatsächlichen Ausgaben in der Schweiz systematisch tendenziell unter den budgetierten Werten liegen (Schaltegger und Salvi 2018). Nicht verwendeter Ausgabenspielraum ist dabei in erster Linie Ausdruck einer funktionierenden Ver-

waltung (Sturm et al. 2017); während des Rechnungsjahres unterstehen die Ausgaben der Ressorts einer strengen Kontrolle durch Politik, Medien und Überwachungsstellen (Schaltegger und Salvi 2019b). Salvi und Schaltegger (2022) zeigen zudem in ihrer Untersuchung historischer Daten der Schweiz auf, dass vor allem unterschätzte Einnahmen traditionell eine wesentliche Rolle spielen.

Hinsichtlich der Budgetprognosen ist festzuhalten, dass die Schuldenbremse durch die konjunkturadjustierte Deckelung des Ausgabenniveaus die Möglichkeit, öffentliche Mittel zu verschwenden, erheblich einschränkt – insbesondere in Phasen der Hochkonjunktur. Sie fördert die Transparenz in der Fiskalpolitik, was zu einer verbesserten Qualität der Budgetprognosen beitragen dürfte. Lüchinger und Schaltegger (2012) stützen diese Annahme mit ihrer empirischen Untersuchung der Schweizer Kantone, wo sich zeigt, dass fiskalische Regeln die strategischen Projektionen in den Budgetverhandlungen zwischen dem Finanzminister und den anderen Kabinettsmitgliedern ersetzen. Im Durchschnitt sind die Prognosen aufgrund von Fiskalregeln genauer.

Abbildung 8 illustriert die Budgetabweichungen der Einnahmen und Ausgaben auf Bundesebene von 1870 bis 2018. Vergleichend sind neben den durchschnittlichen Abweichungen der Schweiz auch die deutschen und österreichischen Prognosefehler aufgeführt. Der Vergleich über die ganze Zeitreihe zeigt, dass Prognosefehler beim Budgetieren historisch nichts Ungewöhnliches sind (Schaltegger und Salvi 2019b). Sie werden tendenziell jedoch immer kleiner: Die Prognosen der Schweiz haben sich seit Einführung der Schuldenbremse verbessert. Auffällig sind allerdings die positiven Abweichungen der Einnahmen. Ein positiver Wert entspricht einer Unterschätzung der tatsächlichen Werte. Bei den Einnahmen impliziert dies eine zu pessimistische Prognose. Die Schweiz prognostiziert ihre Einnahmen im Vergleich mit Deutschland und Österreich dabei am wenigsten genau. Insbesondere seit Einführung der Verrechnungssteuer im

Jahr 1944 sind die Prognosefehler im Schnitt deutlich höher. Die beiden Nachbarländer kennen keine solche Quellensteuer, die unter anderem auf Zinsen und Dividenden erhoben wird. Nach 2003 sind die Einnahmeschätzungen der Schweiz im Vergleich zu den beiden Ländern zwar durchschnittlich deutlich besser geworden. Dennoch scheint die Verrechnungssteuer die Budgetierung der Einnahmen in der Schweiz erheblich zu erschweren.

Auf der Ausgabenseite zeigt sich ein differenziertes Bild. Über den ganzen Beobachtungshorizont budgetieren alle drei Länder ihre Ausgaben im Durchschnitt zu tief. Die Schweiz weist hier die höchste Prognosegenauigkeit auf. Interessant sind die Jahre nach der Schweizer Schuldenbremse: Sowohl die Schweiz als auch Deutschland haben ab 2003 im Gegensatz zu Österreich ihre Schätzgenauigkeit verbessert. Beide scheinen ihre Ausgaben tendenziell nun zu überschätzen. Da die vorsichtiger Budgetierung auch für Deutschland bereits für die Neunzigerjahre beobachtet werden kann, scheint es sich jedoch mehr um einen allgemeinen Trend zu handeln, weniger um eine Folge der Schuldenbremse.

Die historische Kontextualisierung offenbart somit, dass Schätzungen der Einnahmen und Ausgaben seit jeher eine gewisse Ungenauigkeit aufweisen. Eine dem Budgetprozess inhärente Neigung zu Kreditresten im Rahmen der Schuldenbremse bedarf, wenn überhaupt, Anpassungen im Budgetprozess – nicht an der Schuldenbremse selbst. Die Schuldenbremse dürfte vielmehr zu mehr Transparenz und geringeren Prognosefehlern beitragen.

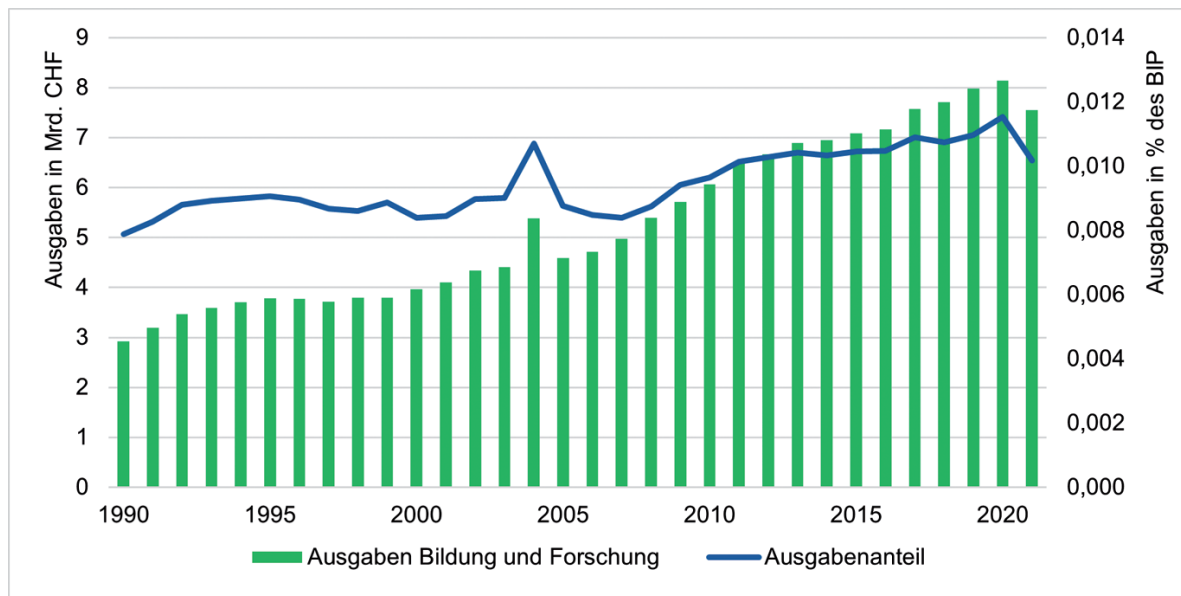


Abbildung 9: Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung, 1990–2021
Quelle: Eigene Darstellung

3.2.4 Verdrängungs- und Gerechtigkeitseffekte

Kritiker fragen, ob die Schuldenbremse nicht die Ungleichheit in der Gesellschaft verschärfe. Allerdings werden, wie gezeigt, weder Ausgaben übermäßig beschränkt noch Investitionen verhindert. Eine gute Illustration hierfür sind Bildung und Forschung, wo die Ausgaben seit 2008 von 5,3 auf 8,1 Milliarden Franken im Jahr 2020 erhöht wurden. Der Anteil dieser Summe an den gesamten Bundesaussgaben hat sich damit von 9 auf 11 Prozent erhöht (Bundesamt für Statistik 2019). Wie Abbildung 9 verdeutlicht, sind die Bundesaussgaben für Bildung und Forschung seit 1990 merklich gestiegen. Vielfach sind das auch Investitionen in die Chancengleichheit: Wenn der Staat gute öffentliche Bildungsangebote zur Verfügung stellt, wird die soziale Herkunft als Faktor für den Bildungserfolg weniger wichtig. Zudem ist der größte Ausgabeposten seit Jahren die soziale Wohlfahrt: Die Schweiz wendete allein 2021 30,2 Milliarden Franken für die soziale Wohlfahrt auf.

3.2.5 Corona-Pandemie

In der Haushaltsplanung 2020 rechnete man in der Schweiz noch mit einem ordentlichen Überschuss von 590 Millionen Franken. Am Jahresende war jedoch ein Defizit von mehr als 15,8 Milliarden Franken (2,3 Prozent des BIP) entstanden. Die bewilligten Stützungsmaßnahmen 2020 umfassten Ausgaben von 31,3 Milliarden Franken sowie Bürgschaften und Garantien von 42,8 Milliarden Franken. Mit einem Volumen von rund 13 Prozent des BIP stellten sie das weitaus umfangreichste Fiskalpaket in Friedenszeiten dar. Die Gesamtausgaben des Bundes wuchsen im Vergleich zum Vorjahr um 16,4 Milliarden Franken auf mehr als 87,8 Milliarden Franken – das war eine Zunahme von 23 Prozent. Gleichzeitig liegen die Einnahmen des Bundes 3,7 Milliarden Franken und damit 5 Prozent unter dem Planwert (Bundesrat 2021a). Die hohen außerordentlichen Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie zeigen, dass die Schuldenbremse die nötige Flexibilität gibt, damit der Bund angemessen und rasch auf Krisen reagieren kann. Gemäß der Ausnahmebestimmung konnte er in einer nicht steuerbaren Eventualität wie der Pandemie den Ausgabenplafond erhöhen.

Das außerordentliche Fiskalpaket führte auch zu einem Anstieg der Schuldenquote (2021: 14,8 Prozent). Der entsprechende Fehlbetrag im Amortisationskonto muss wieder ausgeglichen werden. Für den Abbau der Corona-bedingten Verschuldung, die bis Ende 2022 auf 25 bis 30 Milliarden Franken steigen dürfte, will der Bundesrat so wenig wie möglich in die Mechanik der Schuldenbremse

eingreifen. Deshalb fließen erstens zusätzliche Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank von jährlich aktuell 1,3 Milliarden Franken in den Abbau des Fehlbetrags. Zweitens will man Finanzierungsüberschüsse nutzen und die gesetzliche Amortisationsfrist verlängern. Dafür ist eine temporäre Gesetzesänderung notwendig. Der Bund verweist ausdrücklich darauf, dass ein vollständiger Abbau der Corona-bedingten Schulden durch den soliden Finanzhaushalt möglich ist. Die Schuldenbremse ermöglichte diese Ausgangslage und sorgte zugleich für eine hohe Krisenresilienz, was mit den Forschungsergebnissen von Kriwoluzky et al. (2020) übereinstimmt.

Salvi und Schaltegger (2021) fordern jedoch mit Blick auf die Aussetzung der Abbaufrist, einen konjunkturverträglichen Teil der Corona-Schulden innerhalb des gesetzlichen Zeitraums zu amortisieren, um so das Ziel der fiskalischen Nachhaltigkeit wieder rasch zu erreichen. Nur wegen der Schuldenbremse verfügt die Schweiz über die nötigen Spielräume für eine expansive Fiskalpolitik. Auch der IWF (2022) betont in seiner Beurteilung, dass die Verrechnung der außerordentlichen Corona-Ausgaben nicht deutlich von der Schuldenbremse abweichen sollte (IWF 2022).

4 Wo besteht Handlungsbedarf?

Wie auch in anderen Ländern stehen gegenwärtig in der Schweiz die Corona-Schulden des Bundes im Fokus der Debatte. In einem vergleichenden Positiv- und Negativszenario hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Erholung der Schweiz vom pandemiebedingten Wirtschaftseinbruch 2020 zeigen Brändle et al. (2021), dass selbst das Negativszenario (einer schleppenden Erholung mit langfristig negativen Auswirkungen auf das BIP-Niveau) die finanzpolitische Nachhaltigkeit kaum berührt. Der außerordentliche Schuldenanstieg durch die Pandemie ist somit als lediglich temporäre Belastung zu bezeichnen. Handlungsbedarf konkretisiert sich vielmehr durch merkliche Zusatzbelastungen wie die demografiebedingten Ausgaben der Alterssicherung und den Klimawandel. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen müssen vorhandene Ausbesserungspotenziale genutzt werden.

4.1 Aktuelle Entwicklungen in der internationalen Forschung

Im Vordergrund steht in der internationalen Forschung derzeit die Frage, wie Länder nach dem Corona-bedingten Anstieg der Schulden zu den in den jeweiligen Fiskal-

regeln festgehaltenen Grenzwerten zurückkehren können. Davoodi et al. (2022a) verweisen zur Verdeutlichung des Handlungsbedarfs beispielhaft auf die Folgen der globalen Wirtschaftskrise 2007/08. Gemäß aktuellen Prognosen des IWF (2021) im „World Economic Outlook“ werden viele Länder auch in den kommenden post-pandemischen Jahren Defizite jenseits der fiskalischen Grenzwerte aufweisen. Unter Berücksichtigung der andauernden Pandemie und der ungleichmäßigen Erholung wird die Forderung laut, dass es nicht möglich oder nicht vertretbar sei, sich wieder schnell an die Regelgrenzen anzunähern. Im Zuge dessen wird auch die Festlegung einer angemessenen Zeitspanne für den Abbau der Schulden erörtert (IWF 2021).

Der spezifische Fall der Corona-bedingten Verschuldung ist dabei exemplarisch für die allgemeine Diskussion darüber, welchen Schaden zu stringente Fiskalregeln anrichten und ob sie in ihrer numerischen Form nicht abgeschafft werden sollten (Blanchard et al. 2021). Aktuelle Forschungsansätze verweisen insbesondere auf künftige gesellschaftliche Herausforderungen wie den Umgang mit dem demografischen Wandel, die Bewältigung der Folgen des Ukraine-Krieges sowie den Kampf gegen den Klimawandel. All dies wird mit massivem öffentlichen Finanzierungsbedarf einhergehen und könnte sich je nach Ausgestaltung als inkompatibel mit derzeit geltenden Fiskalregeln erweisen. In Deutschland und in der EU ist vor diesem Hintergrund die Bereitschaft gewachsen, die geltenden Fiskalregeln auszusetzen (Priewe 2022). Eine Vielzahl an Fachleuten hält insbesondere die gegenwärtigen europäischen Fiskalregeln für zu intransparent und komplex, zu wenig verbindlich und wirkungsvoll, investitionsfeindlich und prozyklisch. Reformvorschläge umfassen unter anderem die folgenden Aspekte:

- eine andere Messung der konjunkturellen Komponenten der Haushaltssalden,
- eine stärkere Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen,
- eine Erhöhung der Obergrenze für staatliche Schulden oder ersatzweise eine Verlängerung des Zeitraums für die Schuldenreduzierung.

Bei solch generisch formulierten Forderungen ist jedoch Vorsicht geboten. Konkrete Vorschläge müssen im jeweiligen Kontext betrachtet werden. Dabei ist die spezifische Ausgestaltung der Fiskalregeln entscheidend. Haushaltsausgleichsregel ist nicht gleich Haushaltsausgleichsregel, Schuldenbremse nicht gleich Schuldenbremse. Herausforderungen wie die Corona-Pandemie, die die Fiskalregeln in einen Ausnahmezustand versetzte, erfordern je nach Kontext unterschiedliche Reaktionen.

4.2 Ausbesserungspotenziale der Schweizer Schuldenbremse

4.2.1 Konsolidierungskreis

Eine Vielzahl an staatlichen Aktivitäten findet außerhalb der ordentlichen Staatshaushalte statt, sodass für sie die Schuldenbremse nicht gilt. So fallen die Sozialversicherungen des Bundes und öffentliche Unternehmen nicht in ihren Geltungsumfang (siehe auch Tabelle 1). Dabei machen die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt im Bundeshaushalt derzeit mit Abstand den größten Anteil aus (2021: 34,2 Prozent). Über die zurückliegenden 25 Jahre nahmen die Ausgaben in diesem Aufgabengebiet am stärksten zu. Im Jahr 2021 wuchsen sie auf insgesamt 30.222 Millionen Franken. Vor dem Hintergrund der Demografie gilt es gerade hier rasch zu handeln und künftig auch den Bereich der Sozialversicherungen eigenen Schuldenbremsen zu unterstellen – eingedenk der Tatsache, dass Fiskalregeln hohen und rasant steigenden Defiziten entgegenwirken und zu einer nachhaltigen Finanzierung beitragen können (Feld und Schaltegger 2012).

4.2.2 Eigenkapital/Bilanz

Die 2003 verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse basierte auf einer eigentlichen Geldflussrechnung, da nur geldflusswirksame Vorgänge einer Rechnungsperiode im Bundeshaushalt ausgewiesen waren. Seit der Einführung des „Neuen Rechnungsmodells Bund“ (NRM) mit dem Voranschlag 2007 folgt der Bundeshaushalt dem Prinzip der doppelten Buchführung nach internationalen Standards (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS). Inzwischen hat sich die Finanzierungsrechnung der Erfolgsrechnung angenähert. Die Erfolgsrechnung bildet nicht nur die Geldflüsse, sondern den tatsächlichen Wertverzehr im Verlauf einer Rechnungsperiode ab. Allerdings ist sowohl die Finanzierungs- als auch die Erfolgsrechnung auf einen einjährigen Zeitraum begrenzt. Der Staat sollte jedoch über jährliche Budgets und Schuldenstände hinaus nachweisen können, dass er seinen langfristigen Verpflichtungen nachkommen kann und finanziell dauerhaft nachhaltig aufgestellt ist (Schaltegger, Weckherlin und Salvi 2020). Die Bilanz als Steuerung der Vermögenslage bietet eine solche mehrjährige Perspektive. Abbildung 10 fasst die finanzpolitische Haushaltssteuerung visuell zusammen.

Insbesondere in der Diskussion darüber, ob die Schuldenbremse auszusetzen ist und mehr Investitionen kreditfinanziert werden sollen, nimmt die Bilanz eine wichtige

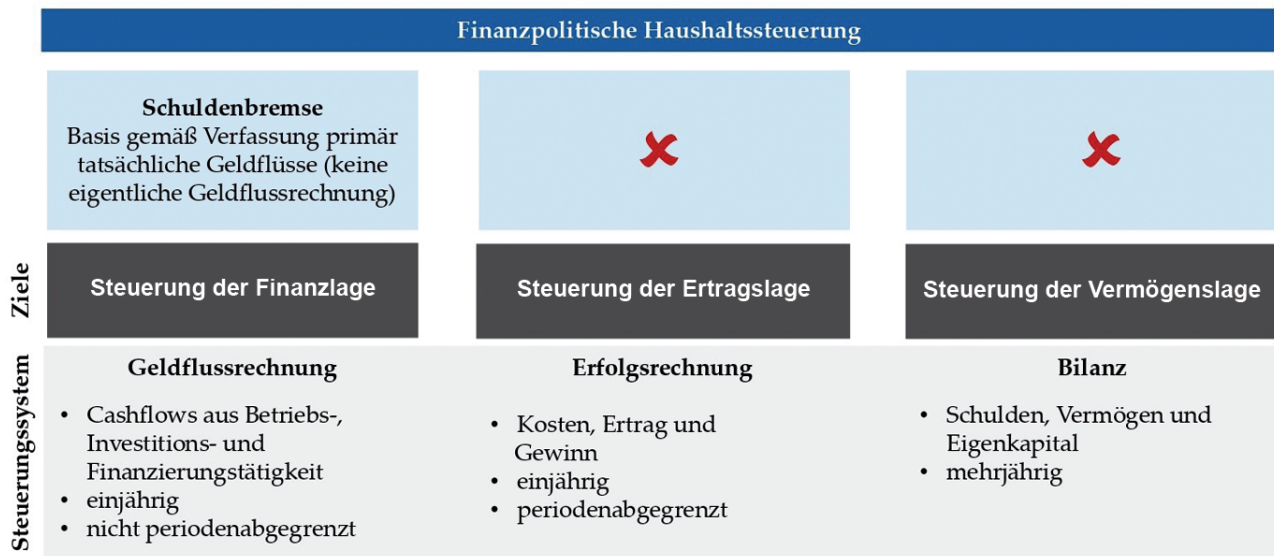


Abbildung 10: Finanzpolitische Haushaltssteuerung

Quelle: Eigene Darstellung

Funktion ein (Salvi, Schaltegger und Schmid 2020). Denn diese Frage kann nicht allein auf Basis von Geldflussrechnungen beantwortet werden, deren Aussagekraft sich auf ein einzelnes Jahr beschränkt. Vielmehr ist der Einbezug der längerfristig orientierten Bilanz zentral: Sie unterscheidet zwischen Vermögen (Aktiven) und Schulden (Passiven). Den Überschuss des Vermögens über die Schulden bezeichnet man als Eigenkapital. Je höher die Eigenkapitalfinanzierung, umso solider die Bilanz (Salvi und Schaltegger 2021 sowie Schaltegger, Weckherlin und Salvi 2020). Hinzu kommt die Kapitalintensität: Eine Bilanz fällt umso solider aus, je weniger Anlagevermögen pro Staatsangestellten eingesetzt werden muss.

Das Eigenkapital des Staates ist nicht nur für Investitionsentscheidungen wichtig. Länder mit höherem Eigenkapital sind auch generell widerstandsfähiger; sie haben geringere Finanzierungskosten und sind besser in der Lage, mit einer diskretionären Fiskalpolitik auf wirtschaftliche Schocks wie die Corona-Krise zu reagieren. Gerade hinsichtlich dieser Krisenresilienz ist ein Eigenkapitalpuffer wichtig. Ergänzend zur heutigen Finanzierungsrechnung würde eine Eigenkapitalregelung eine umfassende Übersicht ermöglichen. Vor allem mit Blick auf Forderungen, den Schuldenabbau zu stoppen, böte die Bilanz eine gute Entscheidungsgrundlage; man könnte festhalten, ab welchem Stand des Eigenkapitals relativ zur Bilanzsumme eine Lockerung der Ausgabenregel möglich wäre (Schaltegger, Weckherlin und Salvi 2020).

4.2.3 Gebundene Ausgaben

Ein erheblicher Teil der Bundesaussgaben ist von vorherein stark festgelegt. Als „gebundene Ausgaben“ gelten solche Ausgaben, deren Niveau in der Verfassung oder in Gesetzen verbindlich festgeschrieben ist oder die weitgehend von exogenen Faktoren abhängen. Der Anteil gebundener Ausgaben an den Gesamtausgaben stieg von rund 55 Prozent im Jahr 2015 auf 62 Prozent im Jahr 2020 (Bundesrat 2021b). Dabei spielen insbesondere die an die soziale Wohlfahrt gebundenen Ausgaben eine wesentliche Rolle. Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Ausgaben in Milliarden Franken von 1990 bis 2021. Während der Bund 1990 knapp 6,88 Milliarden Franken ausgab, waren es 2021 bereits 30,16 Milliarden Franken. Vor dem Hintergrund der Alterung zeigt sich hier dringender Handlungsbedarf.

Auch unabhängig von externen gesellschaftlichen Herausforderungen haben steigende Ausgabenbindungen weitreichende Folgen für die budgetären Prozesse: In Zukunft werden beinahe zwei Drittel der Bundesaussgaben in den Voranschlägen nicht oder kaum angepasst werden können. Das verengt den finanzpolitischen Spielraum von Bundesrat und Parlament erheblich. Unter der Schuldenbremse drosselt der Anstieg der gebundenen Ausgaben die Flexibilität für ungebundene Ausgaben. Um der Haushaltsausgleichsregel gerecht zu werden, verabschiedete der Bund beispielsweise das „Stabilisierungsprogramm 2017–2019“, wobei 80 Prozent des Entlastungsvolumen auf schwach bis mittelstark gebundene Ausgaben entfallen (Balmer 2016). Kritikerinnen bemängeln, dass manche

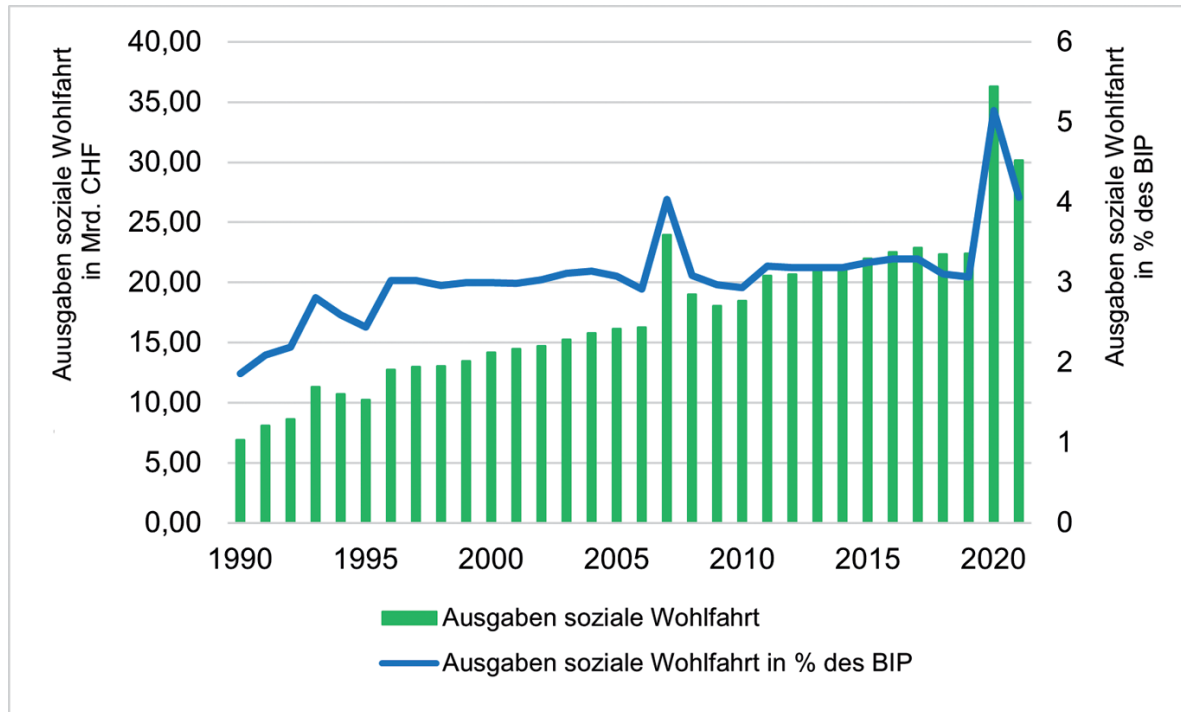


Abbildung 11: Ausgaben des Bundes für soziale Wohlfahrt, 1990–2021
Quelle: Eigene Darstellung

Bereiche überproportional von den erforderlichen Kürzungen betroffen sind, zum Beispiel Bildung und Forschung. Zusätzlich verkomplizieren die wiederkehrenden Entlastungspakete generell die Budgetprozesse. Sie beeinträchtigen die Planungssicherheit und die Budgetqualität. Strukturelle Reformen, die die gesetzlichen Ausgabenbindungen reduzieren oder zumindest flexibilisieren, könnten dem Bund wieder mehr finanzpolitischen Spielraum geben.

4.2.4 Konjunkturkomponente

Die Berücksichtigung der konjunkturellen Lage ist für eine zielführende Funktionsweise der Schuldenbremse essenziell. Damit die konjunkturbedingten Einnahmenschwankungen sich nicht auf den zulässigen Ausgabenplafond übertragen, werden die Einnahmen um den sogenannten Konjunkturfaktor korrigiert. In Phasen der Hochkonjunktur bewirkt der Konjunkturfaktor, dass der Ausgabenplafond unter den Einnahmen liegt und ein Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet werden muss. Umgekehrt gestattet die Konjunkturbereinigung in Rezessionen ein Defizit. Die Konjunkturkomponente kann als Funktion der Produktionslücke verstanden werden, wobei sie das Verhältnis des BIP-Trends (beziehungsweise des „Trend-BIP“) zum aktuellen BIP widerspiegelt.

Das Trend-BIP ist eine nicht beobachtbare Größe, die geschätzt werden muss. Bis 2020 beruhte die Schätzung auf einem statistischen Glättungsverfahren, dem sogenannten modifizierten Hodrick-Prescott-Filter (mHP-Filter). Gemäß diesen Berechnungen führte der starke Wirtschaftseinbruch im Jahr 2020 aufgrund der Corona-Krise dazu, dass das Wachstum der relevanten Trend-BIP-Werte nicht stabil blieb, sondern zeitlich verzögert relativ stark sank. Grund ist die mechanische Glättung des mHP-Filters, die keine zusätzlichen konjunkturrelevanten Beobachtungsgrößen oder Faktoren berücksichtigt. Methodisch kann also die Ursache des BIP-Einbruchs nicht integriert werden, was insbesondere in Krisenzeiten zu abweichenden Schätzungen führen kann. Die Corona-Pandemie legte diese Schwäche offen, woraufhin die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) sich zu einer alternativen Berechnungsmethode für das Trend-BIP entschied (Schmassmann und Wiedmer 2022). Sie verwendet nunmehr die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) berechnete Produktionsfunktion der Europäischen Kommission („SECO-Produktionsfunktion“).

Die neue Methode ermöglicht insbesondere in Krisenzeiten eine bessere Einschätzung der Konjunkturlage und gilt somit als deutlich robuster als ein einfaches statistisches Glättungsverfahren. Die Umstellung vom mHP-Filter auf die SECO-Produktionsfunktion erfolgte erstmalig in der Rechnung 2021. Die SECO-Produktionsfunktion erlaubt

eine ökonomisch fundierte Einschätzung der Konjunkturlage. Die zugrundeliegende Methode der Europäischen Kommission berücksichtigt viele Inputfaktoren und Parameter; der Arbeitsmarkt ist ein zentraler Bestandteil. Verglichen mit dem mHP-Filter ist die SECO-Produktionsfunktion merklich komplexer, was mit einem größeren Beurteilungsspielraum einhergeht.

Auch Schätzungen von Produktionslücken sind mit Vorsicht zu betrachten, wie Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten exemplarisch darlegen. Insbesondere in Prognosen und in Echtzeit weisen die Schätzungen im Vergleich mit der Ex-post-Betrachtung große Unterschiede auf, was zu großen Revisionen im Zeitverlauf führt. Studien von Eyraud und Wu (2015) und Kempkes (2014) zeigen durchschnittliche Fehler von 1,0 bis 1,3 Prozentpunkten des BIP für die Mitgliedstaaten des Euro-Raums zwischen 2003 und 2013; bei Prognosen beläuft sich der Fehler durchschnittlich sogar auf mehr als zwei Prozentpunkte (Reuter 2020). Systematische Verzerrungen bei Schätzfehlern der Produktionslücke führen entsprechend zu Verzerrungen der prognostizierten Konjunkturlage. Es gilt somit die Verlässlichkeit von Produktionslückenschätzungen zu verbessern. Verbesserungen, die zu weniger revisionsanfälligen Schätzungen des Produktionspotenzials führen, dürften entscheidend zu verlässlicheren Prognosen beitragen (Feld et al. 2021). Auch in Bezug auf die Konjunkturkomponente zeigt sich, dass die spezifische Ausgestaltung einer Fiskalregel maßgeblich über die Wirkungsweise entscheidet.

5 Fazit

Fiskalregeln steigern die finanzpolitische Stabilität eines Landes. Damit tragen sie auch zur Krisenresilienz bei. In der Schweiz trägt die Schuldenbremse seit 2003 erfolgreich zur Stabilisierung der Finanzpolitik bei. Die Bruttoschulden des Bundeshaushalts wurden stark reduziert. Auch in einem Ausnahmezustand wie der Corona-Pandemie steht der Schweizer Haushaltsausgleich im internationalen Vergleich gut da. Dennoch bestehen Ausbesserungspotenziale. So gilt es den Anwendungsbereich von Schuldenbremsen zu erweitern. Ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungsausgaben bleibt ein wachsender Anteil der Bundesausgaben außerhalb der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen. Es bedarf daher einer Einführung von adäquaten Schuldenbremsen für den Bereich der Sozialversicherungen. Zweitens trüge die Ergänzung um die Bilanz in der Erfassungsstatistik zur langfristigen finanziellen Nachhaltigkeit bei. Drittens würden strukturelle Reformen, die die gesetzlichen Ausgabenbindungen redu-

zieren oder flexibilisieren, den finanzpolitischen Spielraum vergrößern. Und viertens sollte man die Verfahren zur Berechnung der Konjunkturkomponente verbessern, um Verzerrungen bei Schätzwerten und Prognosen zu vermeiden. Nur gut konzipierte Fiskalregeln können die beabsichtigte Wirkung entfalten.

Danksagung: Größter Dank gilt Karen Horn für ihre außerordentliche Unterstützung in der Korrektur des Artikels. Ihre Kommentare, Anmerkungen und Glättungen waren für uns eine enorme Hilfe. Jegliche verbleibende Fehler gehen ausschließlich zu Lasten der Autoren.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A. und G. Tabellini (1990), A positive theory of fiscal deficits and government debt, *The Review of Economic Studies* 57(3), S. 403–14.
- Alesina, A. und A. Drazen (1991), Why are stabilizations delayed?, *The American Economic Review* 81(5), S. 1170–88.
- Ardanaz, M., E. Cavallo, A. Izquierdo und J. Puig (2021), Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design, *Journal of International Money and Finance* 111(C), S. 1–27.
- Asatryan, Z., C. Castelón und T. Stratmann (2018), Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions, *Journal of Public Economics* 167(C), S. 105–19.
- Badinger, H. und W. H. Reuter (2017), The case for fiscal rules, *Economic Modelling* 60(C), S. 334–43.
- Balmer, S. (2016), Die finanzpolitischen Spielräume des Bundes verengen sich, *Die Volkswirtschaft* 10/2016, S. 7–10.
- Blanchard, O., A. Leandro und J. Zettelmeyer (2021), Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards, *Economic Policy* 36(106), S. 192–236.
- Bohn, H. und R. P. Inman (1996), Balanced-budget rules and public deficits: Evidence from the U. S. states, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, S. 13–76.
- Brändle, T., C. Colombier und M. Baur (2021), Alterung und Klimawandel belasten öffentliche Finanzen, *Die Volkswirtschaft* 12/2021, S. 54–56.
- Bunch, B. S. (1991), The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities, *Public Choice* 68(2), S. 57–69.
- Bundesrat (2021a), Rechnung 2020: Rekordhohes Defizit, online verfügbar unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/65368.pdf>.
- Bundesrat (2021b), Steigende Ausgabenbindungen engen finanzpolitischen Spielraum ein, online verfügbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-85556.html>.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2019), Vor zehn Jahren: Einführung der Schuldenbremse, online verfügbar unter <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/292470/vor-zehn-jahren-einfuehrung-der-schuldenbremse/>.
- Burret, H. T. und Feld, L. P. (2018), (Un-)intended effects of fiscal rules, *European Journal of Political Economy* 52(C), S. 166–91.

- Caselli, F. und P. Wingender (2021), Heterogeneous effects of fiscal rules: The Maastricht fiscal criterion and the counterfactual distribution of government deficits, *European Economic Review* 136(C), S. 1–27.
- Davoodi, H. R. et al. (2022a), Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and performance during the COVID-19 pandemic, *IMF Working Papers* 01/22, S. 1–41.
- Davoodi, H. R. et al. (2022b), *Fiscal Rules Dataset: 1985–2021*, Washington, Internationaler Währungsfonds.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Eyraud, L. und T. Wu (2015), Playing by the rules: Reforming fiscal governance in Europe, *IMF Working Paper* 15/67, S. 1–50.
- Feld, L. P. und G. Kirchgässner (2006), On the effectiveness of debt brakes: The Swiss experience, *CREMA Working Paper* 2006-21, S. 334–43.
- Feld, L. P. und C. A. Schaltegger (2012), *Soziale Sicherheit sichern: Plädoyer für eine Schuldenbremse*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Feld, L. P., L. Noh, W. H. Reuter und M. Yeter (2021), Von der Coronabedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Working Papers* 01/2021.
- Fuest, C., K. Gründler und N. Potrafke (2019), Für eine nachhaltige Finanzpolitik mit der Schuldenbremse, *Wirtschaftsdienst* 99(5), S. 307–09.
- Gründler, K. und N. Potrafke (2020), Fiskalregeln und Wirtschaftswachstum: Wirtschaftspolitische Einschätzungen nach Erfolgen durch restriktive Fiskalregeln und expansiven Maßnahmen während der Coronakrise, *ifo Forschungsbericht* 110, S. 1–14.
- Hagen, J. von (1991), A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints, *Journal of Public Economics* 44(2), S. 199–210.
- Hagen, J. von (2010), Fiscal rules, Fiscal institutions, and fiscal performance, *The Economic and Social Review* 33(3), S. 263–84.
- Heinemann, F., M. D. Moessinger und M. Yeter (2018), Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression analysis, *European Journal of Political Economy* 51(C), S. 69–92.
- Hüther, M. und J. Südekum (2019), Die Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20(4), S. 284–91.
- International Institute for Management Development – IMD (2022), World Competitiveness Ranking, online verfügbar unter <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness/>.
- Internationaler Währungsfonds – IWF (2019), Switzerland: Staff Concluding Statement of the 2019 Article IV Mission, *Country Report* Nr. 2019/180, online verfügbar unter <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/04/01/mcs-040119-switzerland-staff-concluding-statement-of-2019-article-iv-mission>.
- Internationaler Währungsfonds – IWF (2021), *Fiscal Monitor: A Fair Shot*, Washington, Internationaler Währungsfonds.
- Internationaler Währungsfonds – IWF (2022), Switzerland: Staff Concluding Statement of the 2022 Article IV Mission, online verfügbar unter <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/04/05/switzerland-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-mission>.
- Kempkes, G. (2014), Cyclical adjustment in fiscal rules: Some evidence on real time bias for EU-15 countries, *FinanzArchiv – Public Finance Analysis* 70(2), S. 278–315.
- Kollmann, R. et al. (2015), What drives the German current account? And how does it affect other EU Member States?, *Economic Policy* 30(81), S. 47–93.
- Kontopoulos, Y. und R. Perotti (1999), Government fragmentation and fiscal policy outcomes: Evidence from OECD countries, in: Poterba, J. M. und J. von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, Chicago University Press, S. 81–102.
- Kriwoluzky, A., L. Pagenhardt und M. Rieth (2020), Fiskalregeln mildern wirtschaftliche Rückschläge in Krisenzeiten, *DIW Wochenbericht* 87, S. 989–97.
- Kydland, F. E. und E. C. Prescott (1977), Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, *Journal of political economy* 85(3), S. 473–91.
- Lüchinger, S. und C. A. Schaltegger (2012), Fiscal rules, budget deficits and budget projections, *International Tax Public Finance* 20(5), S. 785–807.
- Müller, C., J. Hartwig und A. Frick (2007), *Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt. Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung*, Zürich, Eidgenössische Technische Hochschule.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – OECD (2014), *Fiskalregeln, Regierung und Verwaltung auf einen Blick 2013*, Paris, OECD Publishing.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – OECD (2022), OECD Data – General government debt, online verfügbar unter <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>.
- Payne, J. L. (1991), Elections and government spending, *Public Choice* 70(1), S. 71–82.
- Persson, T. und L. E. O. Svensson (1989), Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences, *The Quarterly Journal of Economics* 104(2), S. 325–45.
- Poterba, J. M. (1995), Balanced-budget rules and fiscal policy: Evidence from the states, *National Tax Journal* 48(3), S. 329–36.
- Prieue, J. (2022), Die europäischen Fiskalregeln und die deutsche Schuldenbremse – Reformoptionen, *FES diskurs* 05/2022, S. 1–48.
- Reuter, W. H. (2020), Benefits and drawbacks of an “Expenditure Rule”, as well as of a “Golden Rule” in the EU fiscal framework, *IPOL – Economic Governance Support Unit*, S. 1–47.
- Roubini, N. und J. Sachs (1989), Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies, *European Economic Review* 33(5), S. 903–33.
- Salvi, M. und C. A. Schaltegger (2021), Erfahrungen aus der Schweiz: Schuldenbremse ergänzen statt verwässern, *ifo Schnelldienst* 04/2021, S. 7–10.
- Salvi, M., C. A. Schaltegger und L. Schmid (2020), Fiscal rules cause lower debt: Evidence from Switzerland’s federal debt containment rule, *Kyklos* 73(4), S. 605–42.
- Schaltegger, C. A. und L. P. Feld (2009), Do large cabinets favor large governments? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss cantons, *Journal of Public Economics* 93(1–2), S. 35–47.
- Schaltegger, C. A. und M. Salvi (2018), Die Verwaltung sollte ihren Budgetprozess überdenken, *Neue Zürcher Zeitung* vom 1. Juni.
- Schaltegger, C. A. und M. Salvi (2019a), Erfolgsmodell Schuldenbremse, in: I. Adamovich und C. A. Schaltegger (Hrsg.), *Vom Kredit zur Schuld*, Zürich, NZZ Libro, S. 69–81.

- Schaltegger, C. A. und M. Salvi (2019b), Pessimistische Budgetprognosen wegen der Schuldenbremse?, *Die Volkswirtschaft* 5/2019, S. 46–49.
- Schaltegger, C. A. und M. Salvi (2022), Tax more or spend less? Historical evidence from Switzerland's federal budget plans, *International Tax and Public Finance*, S. 1–28.
- Schaltegger, C. A., P. Weckherlin und M. Salvi (2020), Die Schuldenbremse komplettieren, *Die Volkswirtschaft* 06/2020, S. 43–46.
- Schmassmann, S. und S. Wiedmer (2022), Analyse alternativer Verfahren zur Berechnung des Konjunkturfaktors – Schlussbericht, Bern, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven, online verfügbar unter <https://biblio.parlament.ch/e-docs/373556.pdf>.
- Sturm, J.-E. et al. (2017), Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse, online verfügbar unter https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/aktuell/nsb-news_list.msg-id-67922.html.
- Waldmeier, D. et al. (2015), *Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz: Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht*, Bern, Haupt.
- Weingast, B. R., K. A. Shepsle und C. Johnsen (1981), The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics, *Journal of Political Economy* 89(4), S. 642–64.
- Yared, P. (2019), Rising government debt: Causes and solutions for a decades-old trend, *Journal of Economic Perspectives* 33(2), S. 115–40.

**Michele Salvi**

Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP)
Obergrundstrasse 9
CH-6003 Luzern
michele.salvi@iwp.swiss

Michele Salvi (geb. 1990) ist Fellow am Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP). Er studierte Volks- und Betriebswirtschaftslehre im Bachelor an der Universität Bern und an der Copenhagen Business School sowie im Master an Universität St. Gallen. In seiner Dissertation an der Universität Luzern befasste er sich insbesondere mit der Schweizer Schuldenbremse. Diese Expertise stellte er in wissenschaftlichen Expertengutachten verschiedenen Behörden und Verwaltungen zur Verfügung.

**Christoph A. Schaltegger**

Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern
Obergrundstrasse 9
CH-6003 Luzern
christoph.schaltegger@iwp.swiss

Christoph A. Schaltegger (geb. 1972) ist Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) und Ordinarius für Politische Ökonomie an der Universität Luzern sowie Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht IFF an der Universität St. Gallen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen öffentliche Finanzen und Politische Ökonomie. Sein Studium schloss er mit einem Lizentiat an der Universität Basel ab, wo er 2003 auch promoviert wurde. Die Habilitation erfolgte 2009 an der Universität St. Gallen. Zudem war er im Frühling 2009 Visiting Scholar an der Queensland University of Technology in Brisbane, Australien. Von 2015 bis 2021 war er Gründungsdekan der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern.

Autoreninformation

**Jana Jarck**

Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP)
Obergrundstrasse 9
CH-6003 Luzern
jana.jarck@iwp.swiss

Jana Jarck (geb. 1996) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP). Sie studierte Philosophy, Politics and Economics im Bachelor an der Universität Luzern und absolvierte ihren Master in International Development am Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. Im Rahmen ihrer Dissertation forscht sie zu institutionellen Rahmenbedingungen und Fiskalregeln. Dabei beschäftigt sie sich insbesondere mit der Schweizer Schuldenbremse.