

# Schuldenbremse zwingt zur Prioritätensetzung

Wer an der Schuldenbremse rüttelt, rüttelt an der Stabilitätskultur der Schweiz.  
Die uferlose Anspruchshaltung in der Finanzpolitik der 1990er Jahre sollte ein Warnsignal sein.  
Gastkommentar von Hans-Rudolf Merz

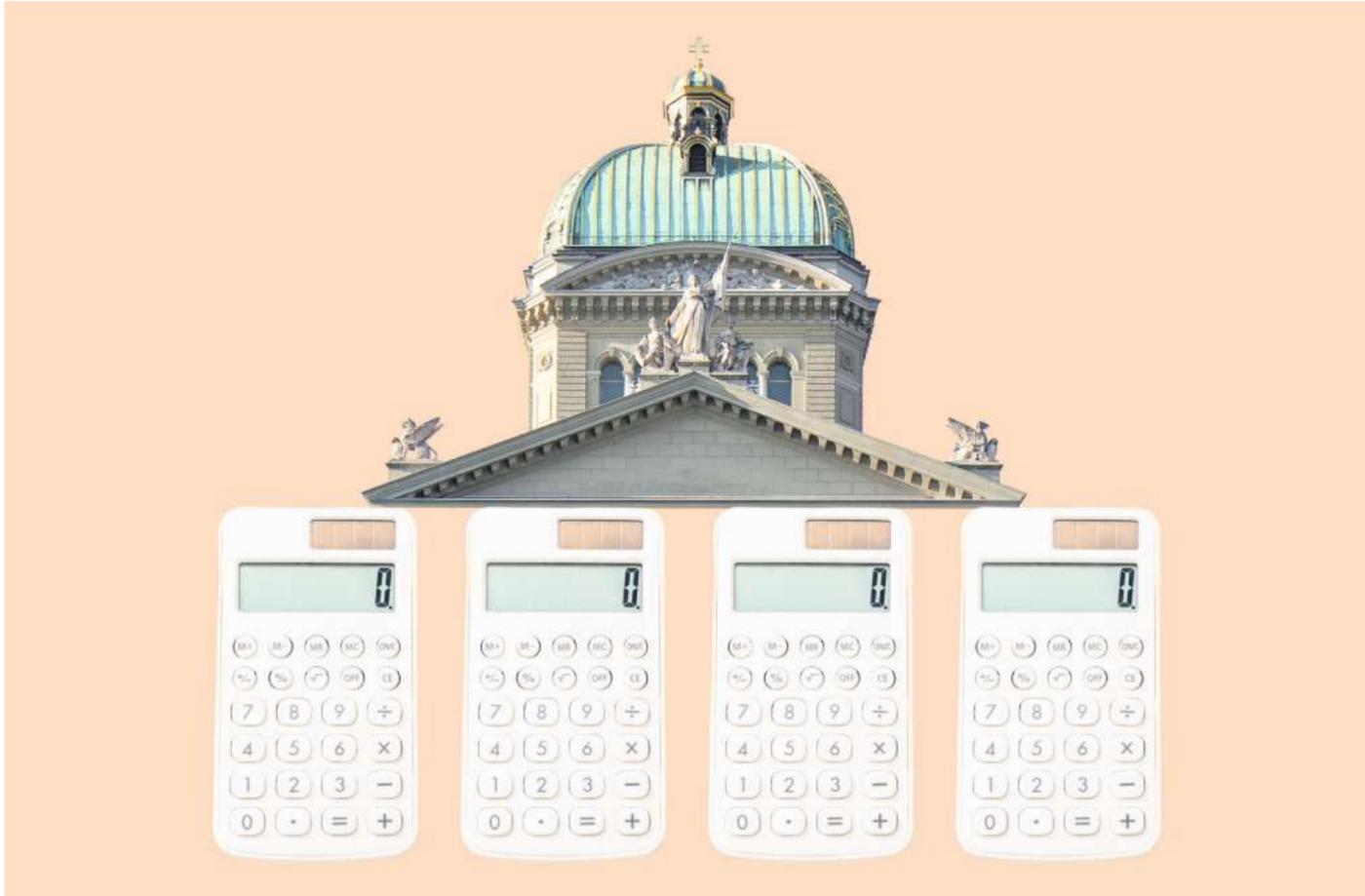


ILLUSTRATION SIMON TANNER / NZZ

Die aktuelle finanzpolitische Debatte erinnert mich an meinen Einstand als Bundesrat im Jahr 2004. Die Ausgangslage vor zwanzig Jahren war ungemütlich und der Handlungsbedarf gross – die Finanzen des Bundes befanden sich in Schieflage. Es galt, die Schieflage zu begradigen bzw. zu beheben. Das war mir seit der Einführung der Schuldenbremse nicht nur klar, sondern auch eine verfassungsrechtliche Pflicht.

Mein Vorgänger im Amt des Vorstehers im Eidgenössischen Finanzdepartement hatte mit der Schuldenbremse auch bereits ein Entlastungspaket aufgelegt. Dies mit aller nötigen Sorgfalt, um der schleppenden Konjunktur Rechnung zu tragen. Es sollte nicht reichen – das strukturelle Ungleichgewicht war leider resistent. Wir mussten mit dem Entlastungspaket 2004 nochmals beherzt ans Werk. Fazit der ganzen Entlastungspolitik im Rahmen der Schuldenbremse: Die Knochenarbeit hat sich gelohnt. Fünfzehn Jahre Prosperität und finanzpolitische Spielräume danach sprechen eine deutliche Sprache. Man stelle sich vor, wir hätten damals nicht das Richtige, sondern das Bequeme getan – nämlich nichts!

## Stabilitätskultur ist zentral

Es gibt Verfassungsartikel, deren Inkrafttreten den Gang durch sämtliche Bereiche im Staat erfordern. Die Schuldenbremse ist ein Paradebeispiel hierfür. Sie richtet sich verbindlich an alle Behörden und hat damit nicht nur den Budgetprozess professionalisiert. Die Schuldenbremse war mehr als die blosse Einführung rechtlicher Vorgaben für die Finanzpolitik – sie hat eine Kultur der soliden Staats- und Haushaltsführung etabliert. Für mich waren dabei drei Errungenschaften zentral.

Der erste Punkt betrifft die Harmonie von Ziel und Instrumenten: Die Verfassungsbestimmung in Artikel 126 wurde im Finanzhaushaltsgesetz so umgesetzt, dass sie für die Finanzpolitik konkrete Massnahmen nach sich zieht. Mit dem Rechnungsjahr 2003 war die Schuldenbremse erstmals wirksam. Sie führte allen vor Augen, dass die strukturellen Defizite Konsequenzen für das Budget haben müssen – Freiheit und Verantwortung gehören ebenso zusammen wie Entscheidung und Haftung.

Die fundamental kritischen Kreise priesen angesichts der hohen Pandemieausgaben den relativ gesunden Finanzhaushalt des Bundes plötzlich als Glücksfall.

Es folgten parlamentarische Mehrheiten für zwei Entlastungsprogramme sowie die Aufgabenverzichtsplanung mit einem ausgabenseitigen Volumen von jeweils mehr als fünf Milliarden Franken, rund 4 Prozent des Gesamtbudgets. Zudem trat das Kreditsperre-Gesetz von 2002 in Kraft. Dieses Gesetz ermöglicht es dem Parlament, im Voranschlag bewilligte Zahlungsrahmen, Verpflichtungskredite und Voranschlagskredite teilweise zu sperren. Mit Ausnahme des Jahres 2006 belegte das Parlament die Budgets alljährlich mit Kreditsperren. Das war tapfer – und richtig.

Zur Umsetzung der Schuldenbremse gehörte zweitens neben den budgetären Massnahmen auch eine Reihe von organisatorischen und finanztechnischen Verfeinerungen. Darüber wird wenig geschrieben. Für die Transparenz der Staatsführung war der Übergang zur doppelten Buchführung aber zentral; dies auch im Zusammenhang mit der fortlaufenden Integration von Bundesbereichen und von Bundesbeteiligungen in die Bundesrechnung. Bis zur Vollkonsolidierung der Bilanz dauerte es mehr als zehn Jahre. Auch das war richtig und wichtig. Nur so lässt sich Kostenwahrheit herstellen.

Es hört sich eigenartig an. In etlichen Bundesämtern war das betriebliche Rechnungswesen ehedem praktisch unbekannt. In einem Bundesamt kannte beispielsweise kein Kadermitglied auch nur dem Namen nach eine moderne Buchhaltung. Man verfuhr noch wie in der Kameralistik und begnügte sich mit einer kruden Aneinanderreihung von Ausgaben und Einnahmen im Sinne der Geldflussrechnung. Kaum zu glauben, aber wahr.

Gewichtig war drittens die im Jahr 2009 via Finanzhaushaltsgesetz eingeführte sogenannte Ergänzungsregel. Diese besagt, dass Defizite des ausserordentlichen Haushalts mittelfristig über den ordentlichen Haushalt kompensiert werden. Im Parlament bestand mehrfach die Versuchung, finanziell schwer begründbare neue Ausgaben als ausserordentliche Zwänge zu deklarieren. Die Idee der Ergänzungsregel ist, die Schuldenbremse bei besonderen Ausgabenbedürfnissen wie Naturkatastrophen, schweren Rezessionen oder kriegerischen Ereignissen zwar im Spiel, gleichzeitig aber auch resistent zu halten. So soll verhindert werden, dass die Lockerung der Schuldenbremse zur blos-

sen Problemverdrängung missbraucht wird. Eine Verfassungsregel wie die Schuldenbremse ist nur so gut wie ihre konkrete Anwendung.

Was bewirkte und bewirkt noch heute die Schuldenbremse in Politik und Öffentlichkeit? Ein Blick auf vier Schauplätze zeigt folgendes Bild.

## Konjunktur glätten

In den konjunkturellen und politischen Zyklen stellen sich nach 2004 Sonderereignisse mit zum Teil massiven Auswirkungen auf Bundeshaushalt und Schuldenbremse ein. Die Rede ist vom Effekt des zweiten Entlastungsprogramms, von den Folgen der Börsenkrise 2008, vom Wiederaufschwung der Wirtschaft, den Sonderausschüttungen der Nationalbank, dem Verkauf von Swisscom-Aktien, der Rettung der UBS und später der CS, der Corona-Pandemie und von geringfügigeren Unwägbarkeiten.

Die Schuldenbremse trug bei diesen Ereignissen mit finanziellen Folgen stets wesentlich zur Glättung der Ausschläge bei und liess gleichzeitig Spielraum für diskretionäre Stabilisierungsmassnahmen. Denn die Schuldenbremse zwingt zur staatspolitischen Prioritätensetzung. Es gibt keine Anzeichen, dass dies mit den aktuellen geopolitischen Herausforderungen anders sein sollte – im Gegenteil. Die Schuldenbremse diszipliniert die Politik. Sie macht ihr das Leben schwer – aber es ist diese Erschwernis, die sie zwingt, Zielkonflikte zu lösen und also das Richtige zu tun.

Ein ceterum censeo im parlamentarischen Meinungsbasar blieben die Voten der Gegner der Schuldenbremse. Sie beklagten den Verlust an Budgethoheit des Parlaments und das Austrocknen von Finanzierungsgefässen. Es gab sogar eine Wortmeldung, wonach die Schuldenbremse wider den Geist der Aufklärung und des Humanismus sei. Durch das Beschliessen von immer mehr Rahmen-, Gesamt- oder Sammelkrediten sowie gebundenen Ausgaben beraubt sich das Parlament allerdings selber des gestaltenden Budgetprozesses.

Sodann gab und gibt es Stimmen, die angesichts von Rechnungsüberschüssen von einem Overkill der Schuldenbremse sprachen; das Instrument bremse nicht nur, sondern es baue sogar schwarze Zahlen ab. Im Parlament ertönte mehrfach die Befürchtung, der Staat werde zu Tode gespart. Diese Bedenken lassen sich heute mit blossen Zahlen entkräften. So stieg das Volumen des Bundeshaushalts seit 2002 um über 60 Prozent. Die soziale Sicherheit wuchs weit über 80 Prozent. Die Bruttoschulden sanken zuerst bis 2019 um etwa 20 Milliarden Franken, um danach wieder um etwa 30 Milliarden Franken anzusteigen. Auch die Schuldenquote im Vergleich zur Wirtschaftsleistung steigt wieder seit 2019.

Die fundamental kritischen Kreise priesen angesichts der hohen Pandemieausgaben den relativ gesunden Finanzhaushalt des Bundes plötzlich als Glücksfall. Dass Einnahmenschätzungen angesichts der Unzahl von Akteuren und Steuersubjekten immer mit gewissen Unsicherheiten verbunden sind, hat mit der Schuldenbremse wenig bis nichts zu tun.

Wieder andere Stimmen hielten die Schuldenbremse instrumentell für obsolet. Sie schrieben die günstigen Abschlüsse der Staatsrechnung allein der boomenden Wirtschaft zu. Dabei übersahen sie, dass es bei allen Nachbarländern nach 2004 konjunkturell ebenfalls rundlief, dass diese aber im Gegensatz zur Schweiz Schulden aufbauten. Die meisten EU-Mitgliedsländer waren nicht einmal in der Lage, die vergleichsweise milden Maastricht-Kriterien zu erfüllen.

In der Bundesverwaltung erforderte die Umsetzung der Schuldenbremse keinen zusätzlichen Personalbedarf, vielmehr erbrachte sie vielerorts mehr Effizienz und vermehrte Priorisierungen. Die meisten Stellen und Behörden des Bundes wissen heute, was sie kosten. Der Ausgabenwunschkettel mutierte zum Bedarfsplan. Dass die Personalkosten seit Einführung der Schuldenbremse massiv angestiegen sind, ist die Folge von meist durch das Parlament beschlossenen neuen Aufgaben und einer allzu grosszügigen Gehaltspolitik.

Die Schuldenbremse geniesst seit ihrer Einführung in der Öffentlichkeit ein hohes Ansehen. Das Instrument ist tief verankert in der Mentalität der grossen Mehrheit unserer Bevölkerung: Man gibt nicht mehr aus, als man einnimmt. Hilfreich ist auch sehr einfache und verständliche Begriff «Schuldenbremse» angesichts der doch komplexen und anspruchsvollen Handhabung. Die Schweiz war das erste Land, das eine funktionierende Schuldenbremse einführte. Über die Landesgrenze hinaus findet die balancierte Finanzpolitik unseres Landes Beachtung, umso mehr, als zahllose Staaten Schuldenberge vor sich herschieben mit drohenden Schuldenkrisen.

Wer heute an der Schuldenbremse rüttelt, rüttelt gleichsam an der Stabilitätskultur der Schweiz. Die Finanzpolitik der 1990er Jahre mit ihrem uferlosen Anspruchsdenken sollte uns eine Warnung sein. Dies gilt es heute zu verhindern. Dazu ist Sparen notwendig. Es hält uns fit auch für die Zukunft – und je ungewisser die Zukunft, desto wichtiger ist die Verfassungsregel, die wir dem Volk zu verdanken haben.

Hans-Rudolf Merz war von 2003 bis 2010 Mitglied des Bundesrats und Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements. Den vorliegenden Text hat er für das Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern verfasst ([www.iwp.swiss](http://www.iwp.swiss)).