

Schuldenbremse

Ökonomen im Clinch: Wie sehr

Der Staatshaushalt rutscht bald ins Defizit. Was tun? Nun soll der Bund Einsparungen vornehmen und die Schuldenbremse strikt einhalten, findet Christoph Schaltegger. Ein anderes Rezept schlägt Marius Brühlhart vor: die Schulden weniger schnell abtragen – und eine neue Steuer einführen.

Interview: Francesco Benini, Doris Kleck

In der Wintersession entscheiden die Parlamentarier über das Budget des Bundes. Was sind Ihre Erwartungen?

Marius Brühlhart: Es wird eine intensive Debatte geben. Spätestens im Frühling findet das Parlament einen Kompromiss.

Christoph Schaltegger: Die richtige Debatte ums Sparen fängt erst im kommenden Jahr an. Jetzt geht es darum, den Basar der Ansprüche fürs Budget 2025 auszubalancieren. Danach stellt sich die grundsätzliche Frage: Wo wollen wir hin mit dem Staat? Das ist nicht nur eine finanzpolitische, sondern auch eine gesellschaftspolitische Frage.

Welche Note geben Sie dem Bundeshaushalt?

Brühlhart: 5,75. Der Bundeshaushalt ist im Verhältnis zum Bundesinlandprodukt seit der Einführung der Schuldenbremse konstant geblieben. Die Schuldenquote ist von damals 24 Prozent des Inlandprodukts auf heute 18 Prozent gesunken. Das heisst: Unsere Staatsfinanzen sind in blendender Verfassung. Warum gebe ich keine 6? Es braucht einen Mehrbedarf für die AHV und – gemäss Begehrlichkeiten aus dem Parlament – für die Armee.

Schaltegger: Die Schuldenbremse als Anker der Finanzpolitik hat die sehr ungünstige Entwicklung der Neunzigerjahre korrigiert. In der Corona-Krise gab es ausserdem die Möglichkeit zu reagieren, und die Schuldenquote erhöhte sich seit 2020 wieder. Es gibt Entwicklungen, die mir Sorge bereiten: Die Sozialausgaben steigen sehr stark an und sind an gesetzliche Automatismen gebunden. Der Bundeshaushalt ist auch für viele Interessengruppen zur Beute von Subventionen geworden.

Hat der Bund zu viel ausgegeben in den letzten Jahren?

Brühlhart: Der Bund hat Schulden zurückgezahlt bis zum Ausbruch von Corona. Und die Fiskalquote ist seit der Jahrtausendwende insgesamt sogar gesunken. Das Bild eines wuchernden Staates, der die Privatwirtschaft auffrisst, ist völlig falsch.

Schaltegger: Das sehe ich anders. Der Staat sollte zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern da sein. Er bewegt sich aber zunehmend im privatwirtschaftlichen Bereich – indem er reihum Subventionen verteilt, indem er Beteiligungen an Unternehmen hält, die in der Privatwirtschaft wildern. Da verlässt der Staat das Gebiet, für das er zuständig ist. Dazu passt die Regulierungsdichte – das ist ein Tsunami in verschiedenen Bereichen.

Brühlhart: Mit Corona kam eine Ausgabenwelle, ja. Aber von einem Tsunami sehe ich nichts. Die Staatsausgaben sind heute kleiner, relativ zur gesamten Wirtschaftsleistung, als vor Corona.

Schaltegger: Wir sind nicht in derselben schwierigen Lage wie unsere Nachbarn, ja. Dort zeigt sich das Resultat

eines ungesunden Ausgabenappetits deutlich. Aber wenn sich der Staat im Bereich der Privatwirtschaft ausbreitet, ist das auch bei uns übergriffig.

Nennen Sie Beispiele.

Schaltegger: Der Staat hat sich ausgelehnt im Arbeitsmarkt, der Gesundheitspolitik, im Energiesektor et cetera. Er subventioniert die Erneuerung von Heizungen. Energiepolitik wird zur Subventionspolitik. Man könnte Umweltpolitik viel effizienter gestalten.

Mit Lenkungsabgaben.

Schaltegger: Genau.

Aber das will die Stimmbevölkerung nicht.

Schaltegger: Manchmal braucht es mehrere Anläufe. Man kann auch gescheitert werden.

Brühlhart: Es gibt nicht nur staatliche und private Aktivitäten – es gibt auch einen Bereich dazwischen. Wenn eine Firma auf Wärmepumpen umstellt, geht das für sie finanziell vielleicht nicht auf – aber es hat ökologisch einen positiven Effekt und senkt die Abhängigkeit von ausländischen Energiequellen. Ja, Lenkungsabgaben wären das beste Instrument. Weil das CO₂-Gesetz gescheitert ist, kam man von Lenkungssteuern ab und wich auf den zweitbesten Ansatz aus: Der Bund versucht, das Problem mit Subventionen anzugehen.

Für die AHV müsste der Bund weniger Milliarden ausgeben, wenn das Rentenalter erhöht würde. Das ist aber sehr schwierig in der Schweiz.

Schaltegger: Sollen wir kulturpessimistisch werden? Die Schweizer Demokratie hat immer wieder gezeigt, dass die Leute über ihren Egoismus hinausdenken. Die steigende Lebenserwartung ist etwas Schönes – da ist es sinnvoll, wenn die Menschen mit einer längeren Erwerbszeit zur Sicherung der Renten beitragen. Bei der AHV-Finanzierung gibt es ein grundsätzliches Problem.

Welches?

Schaltegger: Eine Versicherung sollte von den Versicherungsnehmern finanziert werden. Die Bundeskasse bezahlt hier aber immer mehr. Man muss die Versicherungsnehmer stärker in die Verantwortung nehmen. Die AHV ist keine Bedarfsleistung, die über allgemeine Steuern finanziert werden sollte.

Brühlhart: Die AHV ist beliebt, weil es eine gewisse Umverteilung von oben nach unten gibt. Ein höheres Rentenalter wäre für Leute mit interessanten Bürojobs kein Problem. Bei Menschen mit wenig erfüllenden oder körperlich anspruchsvollen Tätigkeiten sieht es anders aus. Vor deren Anliegen braucht es eine gewisse Demut, auch vonseiten der Ökonomie.

Schaltegger: Es gibt auch eine Umverteilung zwischen den Generationen. Zur Debatte steht nun die Frage: Wie stark soll der Bund die AHV alimentieren?



Christoph Schaltegger ist Wirtschaftsprofessor an der Universität Luzern.
Bild: Andrea Zahler

«Wenn man dem Druck der Spezialinteressen ständig nachgibt, überdehnt man das Budget.»

Christoph Schaltegger

ist Professor für politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik. Er studierte Wirtschaftswissenschaften an der Universität Basel, habilitierte in St. Gallen und war Berater von Bundesrat Hans-Rudolf Merz. Schaltegger forscht zu Fragen der öffentlichen Finanzen. Er gehörte der fünfköpfigen Expertenkommission an, die im Auftrag des Bundesrates die Aufgaben und Subventionen des Bundes überprüfte und Sparvorschläge machte.

Das liberale Magazin «Economist» empfiehlt der deutschen Regierung, dass sie unbedingt die Schuldenbremse lockern sollte. Anders sei es nicht möglich, die notwendigen Investitionen vorzunehmen. Sollte die Schuldenbremse auch in der Schweiz weniger rigide angewandt werden?

Brühlhart: Die Schuldenbremse hat zwei Stufen: den Verfassungsartikel und die Umsetzung im Gesetz. In der Verfassung steht, dass sich der Schuldenstand nominell in Franken verstetigt. Das ist die strengste Schuldenbremse der Welt, strenger noch als in Deutschland. Die Schweizer Stimmbevölkerung hat dieser Regel klar zugestimmt. Doch das Parlament hat dann noch eine Dosis Strenge obendrauf gelegt und Überschüsse in Jahresrechnungen zwingend für den Schuldenabbau vorgesehen. So sinken die Schulden langfristig gegen null. Das scheint mir eine übertriebene Strenge. Auch dass die Corona-Schulden bis 2035 integral zurückgezahlt werden sollen, ist ökonomisch schwer vertretbar.

Schaltegger: Der Internationale Währungsfonds lobt die Schweizer Schuldenbremse und hält die Länder dazu an, ihre Haushalte in Ordnung zu bringen. In Deutschland gibt es ein Investitionsproblem – weil man sich zu viele andere Ausgaben geleistet hat. Die Schweiz investiert nicht zu wenig. Die Schuldenbremse hat sich bewährt. Sie

ist nicht zu streng: Der Bund konnte in der Corona-Krise viel Geld ausgeben; er hatte den Spielraum dafür.

Herr Brühlhart, könnte die Schweiz die Mittel für die Armee und die AHV nicht leichter aufbringen, wenn die Schuldenbremse nicht ganz so streng ausgelegt würde?

Brühlhart: Was mir wichtig scheint: Mehr Schulden gleich mehr Ausgaben, das stimmt nicht unbedingt. Die Individualbesteuerung zum Beispiel würde für den Bund Einnahmeausfälle zur Folge haben. Da könnte man sagen: Wir finanzieren das, indem wir die Schulden weniger rasch abbauen. Die Idee, dass eine Lockerung der Schuldenbremse unbedingt zu einer höheren Staatsquote führt, ist falsch. Statt Schulden weiter abzubauen, könnte man auch etwas weniger Steuern eintreiben.

Schaltegger: Die Schuldenbremse hat die hohen Ausgaben in der Pandemie erlaubt. In guten Zeiten die Schulden zu reduzieren, ist ein sinnvoller Mechanismus. Wollte man die Schuldenbremse lockern, müsste man auch die Eigenkapitalquote des Bundes definieren. Aber: «Don't fix it if it ain't broken» ist ein guter Grundsatz. Und: Nach der Einführung der Schuldenbremse vor zwanzig Jahren boomte die Wirtschaft – entgegen den Warnungen einiger Politiker.

Brühlhart: Dass sich die Schweiz die Corona-Ausgaben nur leisten konnte, weil

muss die Schweiz sparen?



Marius Brühlhart, Wirtschaftsprofessor an der Universität Lausanne.
Bild: Andrea Zahler

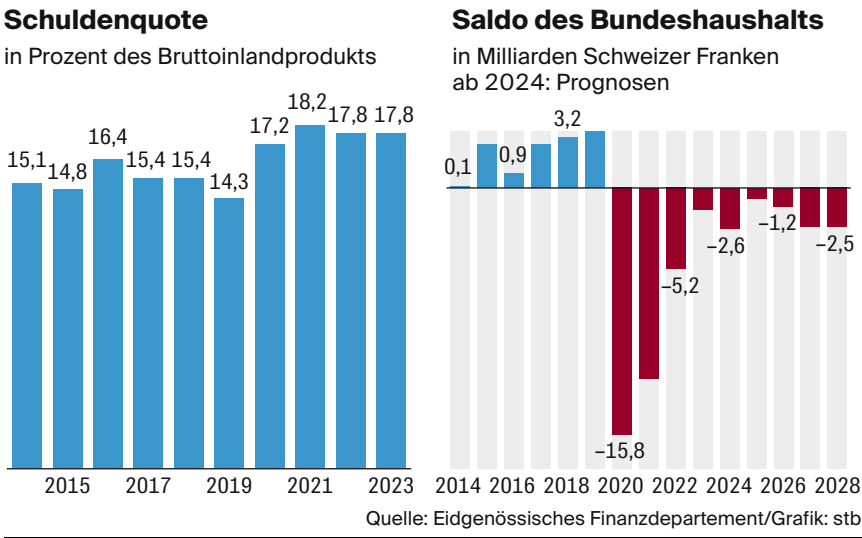
sie vorher Schulden abgebaut hatte – das stimmt nicht. Der Bund hat das Geld zu besseren Konditionen bekommen als die Regierungen anderer Länder, ja. Aber alle OECD-Staaten haben grosse Mittel aufgewendet, auch die viel stärker verschuldeten.
Schaltegger: Dann schauen Sie sich Frankreich an. Die haben aus dem Corona-Modus nicht mehr herausgefunden, und nun werden sie von den Finanzmärkten ins Visier genommen. Frankreich ist das neue Griechenland. Frankreich lebt über seine Verhältnisse – wie viele andere Länder in der EU.
Brühlhart: Von solchen Verhältnissen sind wir zum Glück meilenweit entfernt. So, wie es mit unserer Schuldenbremse läuft, geht die Verschuldung des Bundes eher gegen null als gegen Griechenland. Keine Staatsanleihe der Welt ist auf den Finanzmärkten so begehrt wie die schweizerische.
Schaltegger: Der Staat hat andere Güter bereitzustellen, als es die Privatwirtschaft tut. Er sollte seine Aktivitäten nicht ausweiten auf Felder, die Demoskopen zurzeit als attraktiv erachten.

Was spricht dagegen, die Schuldenquote stabil zu halten – statt weiter Schulden zu reduzieren?
Schaltegger: Die Schuldenbremse gibt vor, dass die Ausgaben im Einklang mit den konjunkturbereinigten Einnahmen sein müssen. Daraus resultiert eine Stabilisierung der nominellen Schulden in

guten Zeiten – und die Möglichkeit, mehr Schulden zu machen in schlechten Zeiten. Ist das eine Regel, die uns um Spielräume beraubt? Nein, sie ist sinnvoll.
Investiert die Schweiz zu wenig wegen der Schuldenbremse?
Brühlhart: Bisher erfreulicherweise nicht. Es hat keinen Investitionsstau gegeben, was wohl auch mit der Einrichtung von Spezialfonds zusammenhängt. Sie garantieren zum Beispiel Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur.
Schaltegger: Die Fonds sind ein sinnvoller Ansatz – aber sie sind zu freigiebig geworden. Das sind Fleischtöpfe, die den Appetit der Politik anregen. Es ist doch seltsam, wenn eine Branche erklärt: Bitte investiert nicht so viel. Bei der Bahn ist es so.
Investieren könnte der Bund in Kinderkrippen. Nun regt die Expertengruppe des Bundes aber an, dass der Bund hier gar keine Leistungen erbringt. Das Ziel, die Arbeitspensen der Frauen zu erhöhen und damit auch die Zuwanderung zu bremsen, wird man so nicht erreichen.
Schaltegger: Kinderkrippen zu finanzieren, ist eine kantonale Aufgabe. Es gibt hier je nach Landesgegend unterschiedliche Ansprüche. Und Bedarfsleistungen sollten dezentral erbracht

«So sinken die Schulden langfristig gegen null. Das scheint mir eine übertriebene Strenge.»

Marius Brühlhart ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Lausanne. Er studierte Wirtschaftswissenschaften an der Universität Freiburg i. Ü., promovierte am Trinity College Dublin und arbeitete als Juniorprofessor an der Universität Manchester. Er hat diverse internationale Gremien beraten (Weltbank, OECD, Europäische Kommission). Seine Forschungsgebiete sind Aussenwirtschaft, Regionalwirtschaft und öffentliche Finanzen.



werden. Wenn der Bund diese Aufgabe übernehme, würden die Kantone so viel Geld wie möglich aus dem Bundesbudget abzwergen und sich selbst aus der Finanzierung zurückziehen. Man beobachtet auch: Erhöhen die Frauen die Pensen, arbeiten im Gegenzug die Männer weniger. Das ergibt insgesamt keine Steigerung.
Brühlhart: Ich bin ein Fan der familienexternen vorschulischen Kinderbetreuung. Für die Sozialisierung der Kinder ist das sehr gut. Aber ich bin einverstanden: Eine Finanzierung auf Bundesebene ist nicht effizienter, als wenn Kantone und Gemeinden dafür zuständig sind.

Jede einzelne betroffene Branche wird im Parlament gegen Einsparungen lobbyieren. Bleibt am Ende nur ein Sparpaketlein übrig?
Schaltegger: Jedes Parlamentsmitglied schwört auf die Verfassung. Also hat das Parlament die Schuldenbremse einzuhalten, die in der Verfassung steht. Die klassische Staatsleistung funktioniert nach dem Prinzip: Von allen für alle. Die Interessengruppen haben eine andere Sicht: Von allen für wenige. Wenn man dem Druck der Spezialinteressen ständig nachgibt, überdehnt man das Budget. Subventionen sind eine süsse Droge.

Finanzministerin Keller-Sutter sagt, dass der Bund kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem habe. Teilen Sie die Analyse?
Brühlhart: Die Diagnose, ja, aber nicht die Folgerung. Wenn es ein Problem bei den Ausgaben gibt, muss man es nicht unbedingt bei den Ausgaben lösen. Es gibt zwei weitere Hebel: die Steuern anzuheben oder die Schulden weniger abzubauen. Es wäre irrational, die beiden letzten Optionen von vornherein auszuschliessen. Nehmen wir einen privaten Haushalt.

Bitte sehr.
Brühlhart: Ein Kind soll in die Privatschule wechseln. Das ist teuer. Was macht die Familie? Sie leistet sich keine teuren Ferien mehr. Oder ein Elternteil erhöht sein Arbeitspensum. Oder sie bittet die Grosseltern um einen Erbvorzug. Warum soll von den drei Optionen nur die erste in Betracht gezogen werden?
Schaltegger: Die politische Ökonomie besagt klar: Wenn alle Interessengruppen ihre Spezialinteressen mit Staatsmitteln befriedigen können, dann gibt es Defizite. Darum muss man die Frage beantworten: Was soll der Staat tun und was nicht? Der Staat bewegt sich in Bereichen, die für ihn nicht sinnvoll sind.

Die Post hat ihren Grundauftrag zu erfüllen und muss nicht nach Aufgaben suchen, die Private besser erbringen. Wenn die Wirtschaft um 2 Prozent wächst und die Staatsausgaben um 3 Prozent, haben wir jedenfalls ein Ausgabenproblem.

Der Staat bezahlt höhere Löhne als private Unternehmen, und die Zahl der Staatsangestellten wächst stark. Ist das ein Problem?
Brühlhart: Kollege Schaltegger hat in diesem Bereich interessante Studien angestellt. Beim Staat hat man normalerweise eine längerfristig gesicherte Stelle. Aus dieser Sicht wäre ein gewisser Abschlag beim Lohn vertretbar. Aber man muss auch sehen: Das Bundesbudget lässt sich nicht wesentlich entlasten, wenn man hier korrigiert. Nur etwa ein Zehntel der Bundesausgaben sind Löhne.
Schaltegger: Das ist nicht nur eine finanzpolitische Frage. Es ist auch eine Frage des Bildungs- und Arbeitsmarktes. Wenn der Staat sich nicht mit der Produktivität rechtfertigen muss und die besten Talente mit höheren Löhnen anziehen kann, dann ist das eine schädliche Wettbewerbsverzerrung. Der Staat muss seine Aufgaben gut erfüllen, dafür braucht er gute Leute. Dass er sie aber besser bezahlt als die Privaten, ist unnötig.
Brühlhart: Soweit einverstanden. Aber nochmals: Bei der Sanierung eines Haushaltes a priori nur bei den Ausgaben anzusetzen, ist zutiefst unökonomisch. Wenn das Volk wirklich mehr Staatsleistungen wollte – was im Falle der Armeeausgaben noch alles andere als klar ist –, dann müsste es auch bereit sein, dafür zu zahlen. Es werden zum Beispiel in der Schweiz jährlich rund 100 Milliarden Franken vererbt, der grösste Teil davon steuerfrei. Darüber könnte man schon nachdenken.
Schaltegger: Neuen Steuern kann ich rein gar nichts abgewinnen. In der Schweiz gibt es anders als anderswo eine Vermögenssteuer – und die ist für die Kantone und Gemeinden mit einem jährlichen Ertrag von rund 10 Milliarden Franken ziemlich ergiebig. Wollen wir, dass die Reichen die Flucht ergreifen wie in Norwegen? Das bringt niemandem etwas.
Brühlhart: Eine nützliche Faustregel der Steuerlehre: Man sollte möglichst alles besteuern, zu möglichst moderaten Sätzen. Mit einer Erbschaftssteuer von durchschnittlich 4 Prozent, wie wir sie noch 1990 kannten, kämen in der Schweiz jährlich rund 3 Milliarden Franken zusammen. Damit liesse sich ein beträchtlicher Teil der drohenden Lücke füllen.