

An finanzpolitischer Nachhaltigkeit festhalten

Die Sparanstrengungen der letzten Jahre beginnen sich zu lohnen: Eine konsequente Finanzpolitik im Verbund mit dem konjunkturellen Aufschwung hat für den massiv verschuldeten Bundeshaushalt die Wende Richtung Gesundheit gebracht.

Die Rechnung des Bundes für das Jahr 2000 schliesst mit einem Überschuss von 4,5 Milliarden Franken ab, budgetiert war ein Defizit von 1,8 Milliarden. Dieser ebenso unvorhergesehene wie positive Abschluss darf uns aber nicht dazu verleiten, sorglos neue Ausgaben oder Steuererleichterungen zu beschliessen. Denn die Höhe des Überschusses ist das eine – die Ursache dafür das andere. Zur Zeit gehe ich davon aus, dass der überaus erfreuliche Rechnungsabschluss – neben nicht budgetierten Sondereinnahmen, wie die Versteigerungserlöse von Funklizenzen – zum grössten Teil der Hochkonjunktur zu verdanken, also «vergänglich» ist. Mit anderen Worten: Kippt die Hochkonjunktur um, schwindet der Handlungsspielraum wieder. Und wenn sich die Politik in den guten Zeiten zu zu vielen langfristigen Verpflichtungen verleiten lässt, gerät das Land im Abschwung erneut in die Verschuldungsspirale.

Das ist das eine. Das andere ist die Frage, ob unsere Budget-Annahmen – gemessen am Resultat – vertretbar seien. Einnahmenschätzungen sind in der Tat nicht einfach, insbesondere bei der Verrechnungssteuer auf

Aktiendividenden und der Umsatzabgabe auf ausländischen Wertpapieren. Im Wissen um diese Schwierigkeit will ich diese Frage wissenschaftlich untersuchen lassen. Denn sie ist für die Definition des finanzpolitischen Handlungsspielraums relevant. Sind diese unerwarteten Einnahmen nur konjunkturbedingt, oder enthalten sie einen strukturellen Sockel?

Ungeachtet dieser Schätzproblematik steht eines fest: Wenn der Bundesrat und das Parlament den eingeschlagenen finanzpolitischen Kurs der Nachhaltigkeit einzuhalten vermögen, lässt sich die Gesundheit des Bundeshaushalts konsolidieren. Die Beschlüsse des Parlaments in der letzten Session haben mich ermutigt. Darum kann das Steuerpaket weiter behandelt werden. Ich halte die Reform der Familienbesteuerung wegen der stark belasteten Mittelstandsfamilien für nötig. Die Reform der Umsatzabgabe, per dringlichem Bundesgesetz beschlossen, muss nun ins ordentliche Recht übergeführt werden. Um aber nicht in die Schuldenwirtschaft zurückzufallen, brauchen wir dringend auch die Schuldenbremse. Die Verantwortung dafür liegt jetzt beim Parlament, später werden sich auch Volk und Stände damit befassen müssen.



Kaspar Villiger, Bundesrat

Schwerpunkt

Ein positiver Abschluss macht noch keinen Frühling 2

Publikationen zum Thema 3

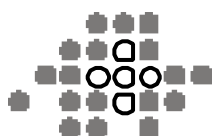
Mit der Schuldenbremse zum längerfristigen Haushaltsausgleich 4

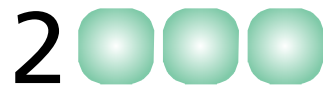
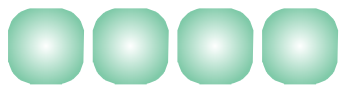
Einnahmen um Milliarden höher als erwartet 6

In Kürze

PinPong: Bankgeheimnis 3

EFD-Internetangebot 6





Ein positiver Abschluss macht noch keinen Frühling

Strukturelle und konjunkturelle Saldi

Öffentliche Haushalte reagieren namentlich auf der Einnahmenseite auf die konjunkturelle Entwicklung. Rezessionen führen zu Mindereinnahmen und Defiziten. In der Hochkonjunktur kommt es zu Mehreinnahmen und zu Überschüssen. Jener Teil des Defizits oder Überschusses, der auf die konjunkturelle Unter- und Überauslastung zurückgeführt werden kann, wird als **konjunktureller Saldo** bezeichnet.

Der **strukturelle Saldo** – ob Überschuss oder Defizit – misst das Ungleichgewicht eines öffentlichen Haushaltes bei normaler Auslastung der Wirtschaft. Das strukturelle Defizit ist jener Teil des (Gesamt-) Defizits, der auf die dauerhafte Überlastung des Haushaltes zurückzuführen ist. Dieses verschwindet auch in normalen Zeiten nicht von selbst. Ein strukturelles Defizit zeigt den Sanierungsbedarf oder die Lücke an, welche durch Ausgabenkürzungen und/oder Steuererhöhungen geschlossen werden muss.

Wenn nach längeren Zeiten knapper Kasse die Einnahmen wieder sprudeln, entsteht rasch der Wunsch, sich endlich Dinge zu leisten, auf die man länger verzichten musste. Das ist beim Staat nicht anders als im privaten Haushalt. Doch wenn die höheren Einnahmen nicht von Dauer sind, sollte bei neuen, wiederkehrenden Ausgaben oder Steuersenkungen Zurückhaltung geübt werden.

Finanzminister sind genau betrachtet mit sehr wenigen Problemen konfrontiert. Streng genommen gibt es für sie nur zwei ungemütliche Situationen: Wenn der Haushalt im Defizit ist und dann wieder, wenn es gilt, einen Überschuss zu verwalten... Dieses Bonmot hat auch Bundesrat Kaspar Villiger schon ab und zu verwendet, wenn er erklären musste, warum er selbst in guten Zeiten immer wieder für einen verantwortungsvollen und haushälterischen Umgang mit den vorhandenen finanziellen Mitteln appelliert.

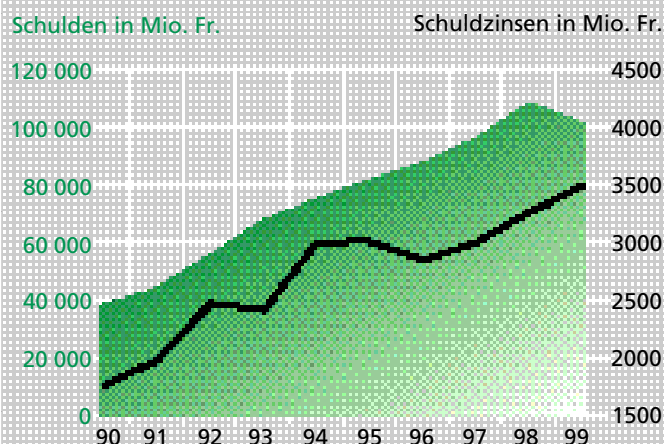
Besonders in guten Zeiten ist das Parlament rasch bereit, hier und dort etwas mehr Geld auszugeben. Angesichts des guten Rechnungsabschlusses des Bundes besteht darum heute die grösste Herausforderung darin, zu verhindern, dass der Bundeshaushalt erneut aus dem Gleichgewicht gerät und sich neue Defizite bilden, welche dann in schmerzhaften, politischen Auseinandersetzungen und Sparprogrammen über Jahre wieder beseitigt

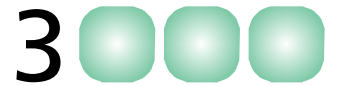
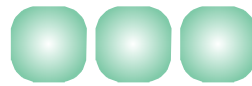
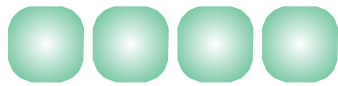
werden müssen. Solche Warnungen im heutigen Zeitpunkt sind alles andere als Cassandra-rufe. Es lassen sich im In- und Ausland beliebig viele Beobachtungen für solche Talfahrten des Staatshaushaltes finden. In der Schweiz sind bittere Erfahrungen gemacht worden, doch sind die Ursachen mittlerweile bekannt: Die Grundlage für die strukturellen Defizite in den neunziger Jahren wurde in einem beschleunigten Ausgabenwachstum Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre gelegt. Deckte die gute Konjunktur zu Beginn die Sünden noch mit reichlich fliessenden Einnahmen zu, brach das finanzpolitische Verhängnis mit dem Einsetzen der Rezession um so stärker durch.

Aus den Fehlern lernen

Diese Gefahr besteht heute erneut, denn immer, wenn der Bund schwarze Zahlen zu schreiben beginnt, tauchen von allen Seiten Begehrlichkeiten auf. Es gibt unzählige Mög-

Schulden und Schuldzinsen des Bundes





PingPong

Auf Anregung einiger Leserinnen und Leser haben wir die Nummer 14 von Infoplus zum Thema «Finanzplatz und Bankgeheimnis» auch ins Englische übersetzt. Sie finden diese Version auf unserer Homepage: www.efd.admin.ch/e/ (englische Übersichtsseite) www.efd.admin.ch/e/dok/publik/infoplus/infoplus14.pdf (Dokument)

Haben auch Sie eine Bemerkung zur aktuellen Nummer von Infoplus? Wir freuen uns auf Ihre Bälle, die Sie uns unter dem Vermerk «PingPong» zuspielen. Unsere Adresse finden Sie im Impressum.

lichkeiten, den Bund zu zusätzlichen Ausgaben oder Steuersenkungen zu verpflichten. Nun sind aber aus den Fehlern der achtziger Jahre die Lehren zu ziehen, sie dürfen nicht einfach wiederholt werden.

Finanzpolitik hat unter anderem die Aufgabe, umsichtig abzuklären, ob neue Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben sowie Begleichen um Steuersenkungen verkräftbar sind. Sie hat dafür zu sorgen, dass die vielen politischen Einzelentscheidungen in der Summe nicht zu einer untragbaren Finanzlage führen.

Und dazu braucht es vier Dinge:

- Leitplanken für die Finanzpolitik:
 - das Finanzleitbild des Bundesrates
- eine periodisch konsolidierte Einschätzung der längerfristigen Entwicklung: den Finanzplan
- Instrumente zur Durchsetzung:
 - das «Haushaltsziel 2001» und die Schuldenbremse,
- und vor allem den politischen Willen aller, finanziell umsichtig und vorausschauend zu handeln.

Der unerwartet hohe Überschuss im letzten Jahr darf nicht zum Massstab für die Rechnungsergebnisse der nächsten Jahre genom-

men werden. Die jüngste Beurteilung der Finanzlage und der Haushaltsaussichten lässt sich in wenigen Worten wie folgt zusammenfassen:

- Die Finanzierung des Steuerpaketes 2001 (Familienbesteuerung, Systemwechsel bei der Eigenmiete, Weiterzug der Steuererleichterungen bei der Umsatzabgabe) kann als gesichert angesehen werden.
- Die heute noch bestehenden strukturellen Defizite werden gegen Ende der laufenden Legislatur verschwinden.
- Im Vertrauen auf diese Überschüsse jetzt weitere Steuersenkungen oder Mehrausgaben zu beschliessen, wäre angesichts vieler Unsicherheiten fahrlässig.
- Wie verschiedene Szenarien gezeigt haben, ist der Grat zwischen einem ausgeglichenen Haushalt und neuen Defiziten äusserst schmal.

Nach eindringlichen Warnungen hat das Parlament in der Wintersession 2000 mit seinen Entscheiden zum Voranschlag 2001, zu den dringlichen Massnahmen bei der Umsatzabgabe und vor allem zum Bundesanteil am AHV-Demografieprozent finanzpolitische Verantwortung und Weitsicht gezeigt. Diesen eingeschlagenen Weg will der Finanzminister nun konsequent weiter gehen.

Publikationen zum Thema

- Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000. Fr. 9.30. Nr. 038.402.d.
- Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse vom 10. Januar 2001 (noch keine gedruckte Version): www.efd.admin.ch/d/dok/publik/schuldenbr_zsb.pdf
- Finanzleitbild des Bundesrates. Fr. 4.80. Nr. 601.092 d.
- Informationsblätter zum Finanzleitbild des Bundesrates. 1999. Fr. 5.20. Nr. 601.093 d.
- Finanzpolitik von A - Z. Glossar der Grundbegriffe. Fr. 4.40. Nr. 601.090 d.
- Staatsrechnung 1999. Botschaft zur Staatsrechnung. 644 Seiten. Fr. 25.-.
- Bundesfinanzen in Kürze. Rechnung 1999. 24 Seiten. Beilage zur Staatsrechnung. Fr. 7.-.
- Voranschlag 2001. Botschaft zum Voranschlag + Bericht Finanzplan 2002-2004. 636 S. Fr. 25.-.
- Bundesfinanzen in Kürze. Voranschlag 2001. 24 Seiten. Fr. 7.-.

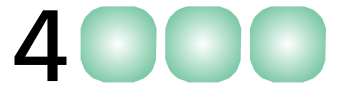
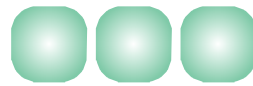
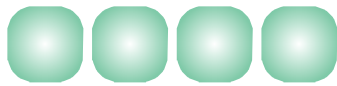
Bestellungen an:

BBL/EDMZ, 3003 Bern.
Tel. 031 325 50 50, Fax 031 325 50 58.
e-Mail: verkauf.gesetze@bbl.admin.ch;
www.admin.ch/edmoz

- Öffentliche Finanzen der Schweiz 2000. Taschenstatistik. Gratis.
- Bundesfinanzen auf einen Blick – Budget 2001. 1 Seite. Gratis.
- EFD-Porträt. Gratis.

Bestellungen an:

Eidg. Finanzverwaltung, Sekt. Finanzausgleich und Statistik, 3003 Bern.
Fax 031 323 08 52
www.efd.admin.ch/dok/publik



Mit der Schuldenbremse zum längerfristigen Haushaltsausgleich

Was war nötig, um die Defizite der neunziger Jahre zu beseitigen? Im Wesentlichen bestand das Rezept aus dem klaren politischen Willen, dem «Haushaltsziel 2001» und dessen Umsetzung im Stabilisierungsprogramm. Unterstützt wurde es durch den konjunkturellen Aufschwung. Die Schuldenbremse soll nun das Erreichte absichern helfen.

Grosse Anstrengungen hat es in den letzten Jahren gebraucht, um von der Schuldenwirtschaft des Bundes wegzukommen. Doch dank dem guten Willen aller Beteiligten scheint das Ziel sogar etwas früher als geplant erreicht zu sein: Die Zahlen der Staatsrechnung sind wieder schwarz, es ist sogar möglich, steuerliche Reformen mit gezielten Entlastungen zu verbinden (Familienbesteuerung, Systemwechsel bei der Besteuerung von Wohneigentum, Umsatzabgabe). Vorsicht ist aber nach wie vor am Platz, denn bei genauer Betrachtung stellt sich heraus, dass die strukturellen Defizite noch nicht ganz beseitigt sind, sondern von der Konjunktur verdeckt werden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, die Ziele und Grundsätze des Finanzleitbildes des Bundesrates (FLB) nicht aus den Augen zu verlieren. Das FLB weist den Weg zu nachhaltig gesunden Finanzen. Wenn nach seinen

Grundsätzen gehandelt wird, kann auf Feuerwehrübungen und Sparprogramme verzichtet werden. Das FLB sorgt für Stabilität, begünstigt das Wirtschaftswachstum und fördert damit Beschäftigung, Wohlfahrt und gesellschaftlichen Zusammenhalt.

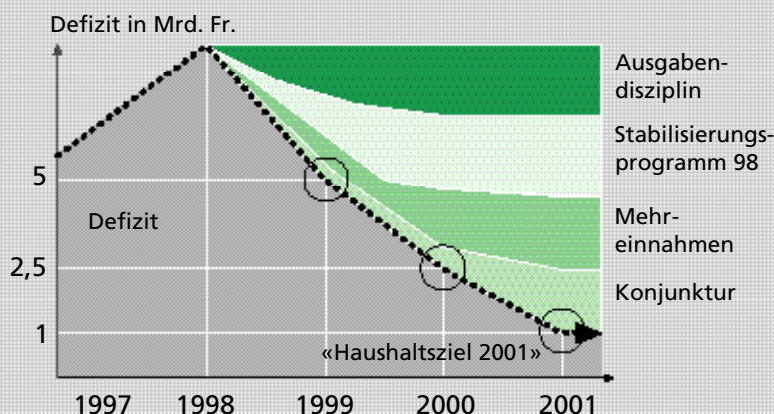
Haushaltsziel mit starrem Korsett

Wichtigstes Instrument für eine nachhaltige Finanzpolitik ist die Schuldenbremse. Wenn das strukturelle Defizit beseitigt ist, sichert sie das Erreichte ab. Die Schuldenbremse soll den Bundeshaushalt vor strukturellen Ungleichgewichten bewahren und damit verhindern, dass die Schulden des Bundes wie in der Vergangenheit ansteigen. Dieses neue Instrument soll auf Verfassungsebene die Übergangsbestimmung zum «Haushaltsziel 2001» ablösen. Das «Haushaltsziel 2001», vom Volk 1998 angenommen, hatte die Sanierung des Bundeshaushaltes zum Gegenstand. Es soll nun durch die Schuldenbremse abgelöst werden, welche das zurückgewonnene Gleichgewicht in der Finanzrechnung stabilisieren soll. Das «Haushaltsziel 2001» setzte Höchstgrenzen für die zulässigen Defizite (1999: 5 Milliarden; 2000: 2,5 Milliarden und ab 2001 zwei Prozent der Einnahmen oder rund eine Milliarde Franken). Die Schuldenbremse ist ehrgeiziger: In Jahren guter Konjunktur sollen Überschüsse resultieren, welche die Defizite in Rezessionsjahren auszugleichen haben. Dank des konjunkturellen Aufschwungs ist nun das «Haushaltsziel 2001» für das Jahr 2000 deutlich übertroffen worden. Auch im laufenden Jahr wird die Verfassungsvorschrift des «Haushaltsziel 2001» erfüllt werden.

Schuldenbremse mit konjunktureller Abfederung

Früher kann somit die Schuldenbremse

Die Schritte zum «Haushaltsziel 2001»



das «Haushaltsziel 2001» ablösen. Sie kennt die folgenden Mechanismen: Der Höchstbetrag für die Ausgaben wird an die Höhe der Einnahmen gebunden, allerdings korrigiert um einen Faktor, welcher die konjunkturelle Lage berücksichtigt: Wächst die Wirtschaft überdurchschnittlich, liegt der Ausgabenplafond unter den Einnahmen, und der Bund erwirtschaftet einen Überschuss. Umgekehrt lässt die Formel in Zeiten tiefen Wachstums ein Defizit zu: Die Ausgaben dürfen die Einnahmen übersteigen. Über einen ganzen Konjunkturzyklus ist die Rechnung somit ausgeglichen.

Budgethoheit des Parlamentes gewährleistet

Die Grundregel bindet Bundesrat und Parlament. Sie soll die Zielerreichung sicherstellen. Im Rahmen des von der Regel vorgegebenen Ausgabenplafonds bleibt die Budgethoheit des Parlamentes vollumfänglich gewährleistet. Gegenstand der Regelungen der Schuldenbremse sollen der Voranschlag und die Nachträge zum Voranschlag sein. In ausserordentlichen Situationen wie in schweren Rezessionen, bei Naturkatastrophen oder anderen besonderen Ereignissen (wie z.B. im Asylwesen) können die zulässigen Ausgaben überschritten werden. Dazu ist allerdings ein qualifiziertes Mehr in beiden Räten erforderlich. Überschreiten die tatsächlichen Ausgaben die bewilligten, wird die Überschreitung einem

sogenannten Ausgleichskonto belastet. Ebenso sollen Schätzfehler bei den Einnahmen, welche entweder zu hohe oder zu tiefe Höchstbeträge für die Ausgaben ergeben haben, im Ausgleichskonto in Form von Belastungen oder Gutschriften berücksichtigt werden. Die im Ausgleichskonto auflaufenden Überschüsse müssen dabei nicht sofort eliminiert werden. Fehlbeträge sind demgegenüber innert dreier Jahre abzubauen, wenn sie eine bestimmte Grenze überschreiten.

Kein Abbau der Bundesschulden

Die Konstruktion der Schuldenbremse ist nicht auf den Abbau der Schulden ausgelegt. Im Vordergrund steht das Ziel, die Schulden zu stabilisieren. Dies ist hinreichend, damit die Schuldenquote – das Verhältnis zwischen Schulden und Bruttoinlandprodukt – wieder zurückgehen wird: Die Schulden werden längerfristig konstant bleiben, während das BIP wächst.

Überschreitungen der zulässigen Ausgaben in Ausnahmesituationen oder allfällige Refinanzierungen von Bundesbetrieben können jedoch – trotz Schuldenbremse – auch in Zukunft zu einem Anstieg der Schulden führen. Als Gegengewicht ist aber vorgesehen, dass ausserordentliche Einnahmen für den Schuldenabbau verwendet werden müssen. Dazu gehören Lizenzversteigerungen, Aktien- und Liegenschaftsverkäufe.

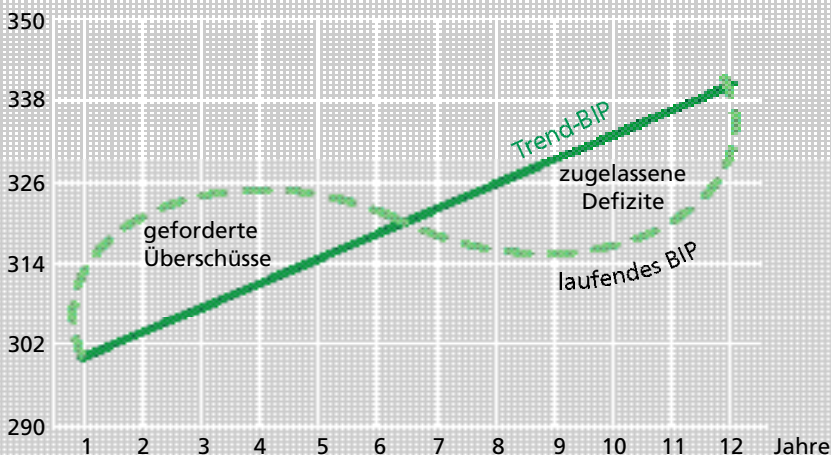
Impressum

Erscheint:
2 bis 6 Mal pro Jahr in Deutsch und Französisch
Herausgeber:
Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3, 3003 Bern,
Tel. 031 322 60 65, Fax 031 323 38 52
www.efd.admin.ch
Redaktion:
Kommunikation EFD
Mit Beiträgen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des EFD

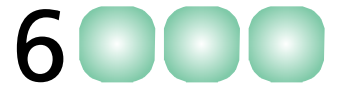
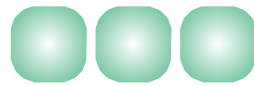
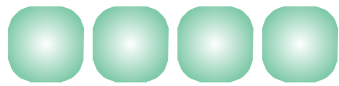
© Kommunikation EFD 2.2001
9200 d 3319
Gedruckt auf Schweizer Papier, elementar chlorfrei

Konzept der Schuldenbremse

reales BIP in Mia.



In den einzelnen Jahren werden im Einklang mit der Konjunktur entweder Überschüsse verlangt oder Defizite in Kauf genommen. Diese konjunkturelle Ausrichtung in der Finanzpolitik wird mit einem Vergleich zwischen dem langfristigen realen Trend-Bruttoinlandprodukt (Trend-BIP) und dem laufenden oder geschätzten realen Bruttoinlandprodukt erzielt. Solange das geschätzte reale BIP höher ist als das Trend-BIP, müssen im betreffenden Jahr Überschüsse erwirtschaftet werden. Defizite sind nur zugelassen, wenn das laufende BIP unter das Trend-BIP fällt.



Einnahmen um Milliarden höher als erwartet

Im Budget 2000 sind die Einnahmen massiv unterschätzt worden. Statt eines Defizits von 1,8 Milliarden resultiert ein Überschuss von 4,5 Milliarden Franken. Dies liegt vor allem an hohen Verrechnungssteuer-Einnahmen (Dividenden, Fusionen), die allein 2,5 Zusatz-Milliarden brachten. Im Schnitt ist die Differenz zwischen budgetierten und effektiven Einnahmen gering.

Mit unserem Internet-Angebot laufend auf dem Laufenden?

Damit Sie über Finanzpolitik noch besser informiert sind, möchten wir unsere Web-Site optimieren. Das setzt voraus, dass wir Ihre Bedürfnisse genau kennen.

Dabei können Sie uns helfen, indem Sie auf unserer Homepage den kurzen Fragebogen anklicken und unser Internet-Angebot beurteilen.

Das Mitmachen lohnt sich, es winkt eine kleine Belohnung:

www.efd.admin.ch

Unerwartet hohe Einnahmen kommen dem Finanzminister angesichts der hohen Bundesschuld nicht ungelegen. Wenn aber die Einnahmen den budgetierten Betrag gleich um mehrere Milliarden Franken übersteigen, stellt sich unter anderem auch die Frage nach der Zuverlässigkeit der Einnahmenschätzungen.

Ähnlich hohe Unterschätzungen der Einnahmen gab es nämlich bereits 1981, 1998 und 1999. Eine prozentual ebenso gewichtige Überschätzung war 1993 zu verzeichnen. Die Einnahmen werden für jede Steuer und in der Regel für jede Kategorie einer Steuer separat geschätzt.

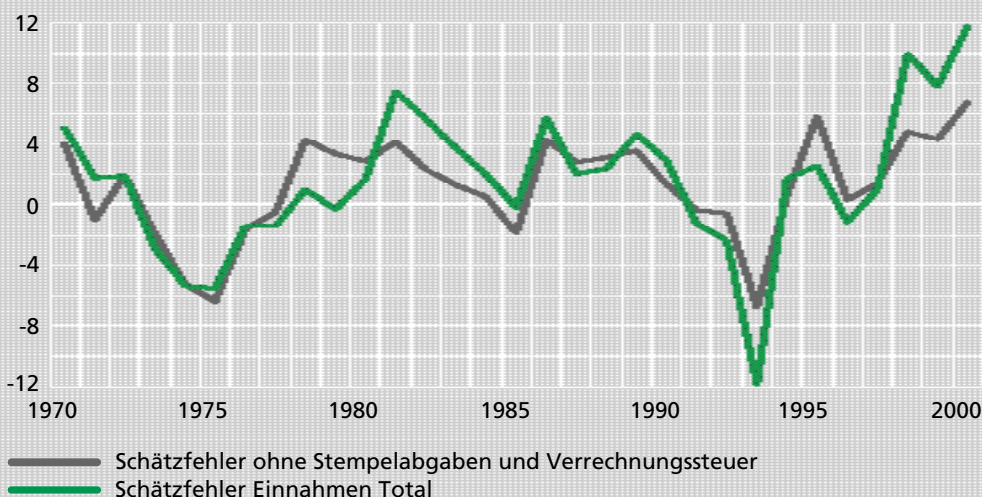
Die prozentualen Abweichungen der geschätzten von den effektiven Einnahmen sind unterschiedlich. Für die Einnahmen als Ganzes resultierte über die letzten dreissig Jahre eine durchschnittliche jährliche Unterschätzung von 1,6 %. Sie ist jedoch nicht Ausfluss irgendeiner Handlungsanweisung, bei den

Schätzungen immer noch ein Polster einzubauen. In den Schätzungen werden im Zeitpunkt der Budgetierung vielmehr sämtliche verfügbaren Informationen berücksichtigt und zur bestmöglichen Schätzung der Einnahmen zusammengefügt.

Die Schwierigkeiten, die Einnahmen präzise zu schätzen, sind nicht bei allen Steuern gleich gross. Nicht erst seit heute erweisen sich Verrechnungs- und Stempelsteuer als zwei besonders schwer zu prognostizierende Einnahmequellen. Der Grund liegt darin, dass beide auf Faktoren reagieren, welche ihrerseits äusserst dynamisch sind, wie beispielsweise die Börsenentwicklung oder die Dividendenausüttungen.

Diesen grundsätzlichen Schwierigkeiten zum Trotz sollen mit dem Beizug der Konjunkturforschungsstelle an der Uni Zürich in einer Untersuchung die Schätzmethoden überprüft und bessere Verfahren gesucht werden.

Schätzfehler in Prozenten der effektiven Einnahmen (Staatsrechnung – Voranschlag)



Das grafische Bild der Schätzfehler – Abweichungen in Prozenten der tatsächlichen Einnahmen – zeigt, dass die Einnahmen in der Rezession über- und in der Hochkonjunktur eher unterschätzt werden. (Dem Übergang in der Verbuchungspraxis bei der Verrechnungssteuer 1999 sowie dem Erlös aus dem Verkauf von Swisscom-Aktien 1998 wurden mit entsprechenden Korrekturen Rechnung getragen.)