

16.10.2024

analyse

Der Weg zu gesunden Bundesfinanzen

Steuern erhöhen, Ausgaben kürzen oder die Schuldenbremse lockern?

Michele Salvi unter Mitarbeit von Jan Marty

Seit ihrer Einführung hat die Schuldenbremse erfolgreich die Schulden stabilisiert und die Budgetdisziplin gestärkt. Spardruck löste dies aber nicht aus. Wie diese Analyse zeigt, sind trotz der strengen Schuldenbegrenzung die Ausgaben aufgrund sprudelnder Einnahmen laufend gestiegen. Daher besteht derzeit weder ein Anlass für eine Lockerung der Schuldenbremse noch für Steuererhöhungen.

Die Perspektiven der Bundesfinanzen sind alles andere als rosig. Ab 2025 fehlen dem Bund 2,5 Mrd. Fr., mittelfristig dürfte dieses Defizit auf 4 Mrd. Fr. anwachsen (EFV, 2024a). Bereits vor dem Ja zur 13. AHV-Rente zeichnete sich angesichts der drohenden Finanzierungslücken ab, dass es nicht mehr genügen wird, den Haushalt mit buchhalterischen Tricks und pauschalen Kürzungen auszugleichen. Guter finanzpolitischer Rat ist teuer. Sollte die Schuldenbremse angesichts der angespannten Haushaltslage gelockert werden? Oder wäre eine Erhöhung der Bundessteuern zielführender? Oder ist die politisch unbeliebteste

Lösung, das Sparen, doch die opportune Lösung?

Die Schuldenbremse ist ein Erfolg

Ein Blick in die Vergangenheit lohnt sich. In den 1990er Jahren gerieten die Bundesfinanzen in eine schwere Krise. Die Schweiz verzeichnete Milliardendefizite, und die Verschuldung stieg schnell an. Vor diesem Hintergrund stimmten 2001 85 % der Stimmbürger für die Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung. Die Regel besagt, dass der Bund in schlechten Zeiten Schulden machen darf, sie aber in guten Zeiten wieder abbauen muss (vgl. Box 1). Dadurch wird die Verschuldung stabilisiert und die Schuldenquote – Schulden im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – wird sogar reduziert.

Seit Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2003 sind die ausstehenden Bruttoschulden des Bundes von 124 Mrd. Fr. im Jahr 2003 auf 97 Mrd. Fr. im Jahr 2019 gesunken. Dies entspricht einem Rückgang um etwa 10 Prozentpunkte auf 15 % des BIP. Selbst unter Be-

rücksichtigung der Corona-Pandemie, die den Schuldenstand um mehr als 30 Mrd. Fr. erhöht hat, bleibt die Wirkung beachtlich. Im internationalen Vergleich sticht der Bund in dieser Hinsicht mit einer äusserst moderaten Nettoverschuldung von 17,8 % des BIP oder 142 Mrd. Fr. per Ende 2023 heraus (EFV, 2024b).

Ohne Einführung der Schuldenbremse wäre der Schuldenstand der Schweiz heute wohl deutlich höher. Laut einer Analyse, in der die Schweiz mit einer gewichteten Gruppe anderer OECD-Staaten verglichen wurde, würden die Bundesschulden über 400 Mrd. Fr. betragen (Salvi et al., 2020; Schaltegger & Salvi, 2023). Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Schuldenbremse seit 2003 die Bundesverschuldung jedes Jahr um 2 bis 3 Prozentpunkte gesenkt hat, verglichen mit einem Szenario ohne die Regel (vgl. Abbildung 1). Die Schuldenbremse ist ein Erfolg – zu dieser Erkenntnis kommen auch andere wissenschaftliche Studien (Brändle & Elsener, 2023).

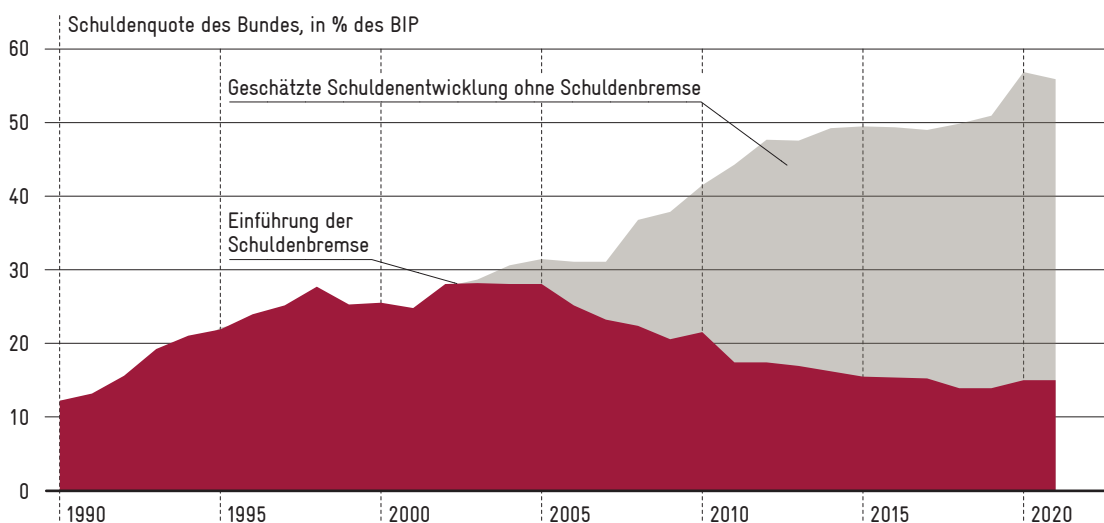
Tiefere Schulden(-quote), höhere Ausgaben

Die rückläufige Schuldenquote könnte vermuten lassen, dass der Bund seit 2003 gespart hat. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall: Die Ausgaben sind stetig gestiegen, während die Ausgabenquote konstant blieb – der gleiche Anteil der Wirtschaftsleistung floss in Bundesausgaben. Dieses Wachstum und der gleichzeitige Schuldenabbau waren nur möglich, weil die Steuereinnahmen schneller wuchsen als die Wirtschaft.

Die Schweiz befand sich damit international in einer Ausnahmesituation: Sie konnte die Schuldenquote senken und gleichzeitig die Ausgaben für Gesundheit, Bildung und soziale Sicherheit überdurchschnittlich steigern. Die Bildungsausgaben stiegen real um fast 3 % pro Jahr, die Sozialausgaben sogar um knapp 4 %. Einsparungen gab es nur in wenigen Bereichen: Lediglich die Ausgaben für die Landwirtschaft gingen real – ausgehend von einem

Abbildung 1: Die Schulden wären deutlich höher

Die konterfaktische Analyse zeichnet ein klares Bild: Der Schuldenstand des Bundes würde ohne Schuldenbremse heute über 400 Milliarden Franken betragen. Dieser hypothetische Schuldenstand wurde basierend auf dem Durchschnitt einer Kontrollgruppe, welche aus anteilmässig gewichteten OECD-Staaten besteht, ermittelt.



Quelle: Salvi et al. (2020), Schaltegger & Salvi (2023)

Box 1: Die Ausgabenregel bildet das Herzstück

Eine wirksame finanzpolitische Regel muss verbindliche Grenzwerte vorgeben und Umgehungsversuche unterbinden, aber auch genügend Spielraum für die Reaktion auf Krisen bieten (Yared, 2019). Die Schuldenbremse macht genau das: Sie legt ein klares Ausgabenlimit fest, berücksichtigt dabei aber die aktuelle wirtschaftliche Lage. Der Budgetspielraum wird in Rezessionszeiten grösser und in Boomphasen kleiner. In aussergewöhnlichen Situationen, zum Beispiel während der Nothilfe nach Katastrophen, erlaubt sie, vorübergehend deutlich höhere Ausgaben zu finanzieren. Das Parlament konnte während der Pandemie denn auch fast 30 Mrd. Fr. zusätzlich zum regulären Budget ausgeben.

Zur Sicherstellung der Einhaltung der Schuldenbremse gibt es zudem zwei Kontrollkonti: Das Ausgleichs- und das Amortisationskonto. Auf dem Ausgleichskonto werden Über- und Unterschreitungen der Ausgabenlimite gemäss der Schuldenbremse eingetragen. Ähnlich verhält es sich mit spezifischen Zusatzausgaben, wie beispielsweise während der Pandemie. Diese werden einem ausserordentlichen Haushalt, dem Amortisationskonto, belastet. Entsteht auf dem Konto ein Defizit, muss dieses innert sechs Jahre abgetragen werden.

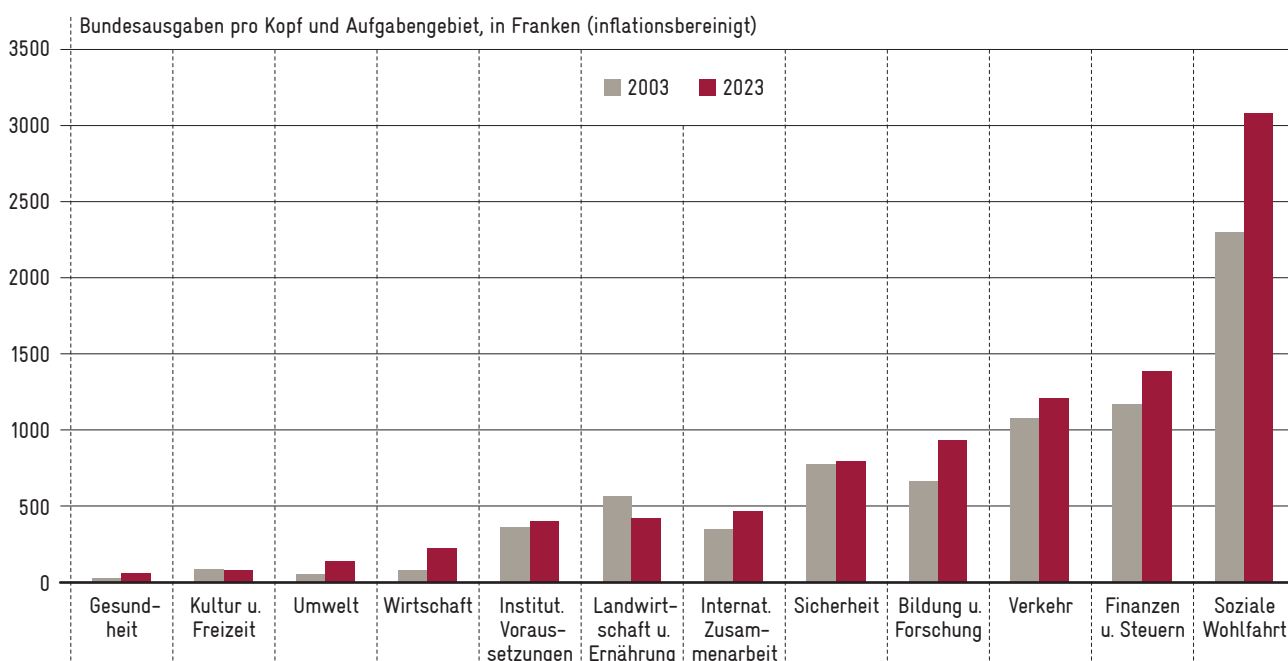
im internationalen Vergleich sehr hohen Niveau – um ein halbes Prozent zurück.

Besonders deutlich zeigt sich die Wachstumsdynamik, wenn man die Ausgaben pro Kopf analysiert (vgl. Abbildung 2): Der Bund gibt

pro Einwohner jährlich 9100 Franken aus – ein Drittel mehr als bei Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003. Real entspricht das einem Anstieg von rund 20 %. Für die soziale Wohlfahrt gibt der Bund inflationsbereinigt

Abbildung 2: Pro-Kopf-Wachstum in (fast) allen Bereichen

Auch pro Kopf betrachtet sind die Staatsausgaben inflationsbereinigt in fast allen Bereichen gestiegen – insgesamt um ein Fünftel. Der grösste Zuwachs entfiel auf die soziale Wohlfahrt, für die der Bund heute 723 Franken pro Kopf mehr ausgibt als 2003.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten der EFV

und pro Kopf 31% mehr aus als noch 2003, für Bildung 38% mehr. Bei den Gesundheitsausgaben pro Kopf fand gar eine Verdopplung statt. Die geringsten Mehrausgaben fallen im Bereich der Sicherheit an, mit einem Wachstum von 0,4% pro Kopf. Einzig in der Landwirtschaft und bei der Kultur sind die Pro-Kopf-Ausgaben des Bundes gesunken – um 27% bzw. 15%.

Gleichzeitig konnte auch laufend mehr investiert werden (vgl. Abbildung 3a). Zukunftssträngige Investitionen, zum Beispiel in die Verkehrsinfrastruktur, sind nicht zurückgegangen, sondern wurden erhöht. Schwer zu finanzierende Investitionsspitzen sind selten, und in solchen Fällen wurden Sonderlösungen gefunden, wie die Schaffung der Fonds zur Finanzierung der grossen Bahnvorhaben Neat und Bahn 2000 zeigt (vgl. Box 2). Im Ver-

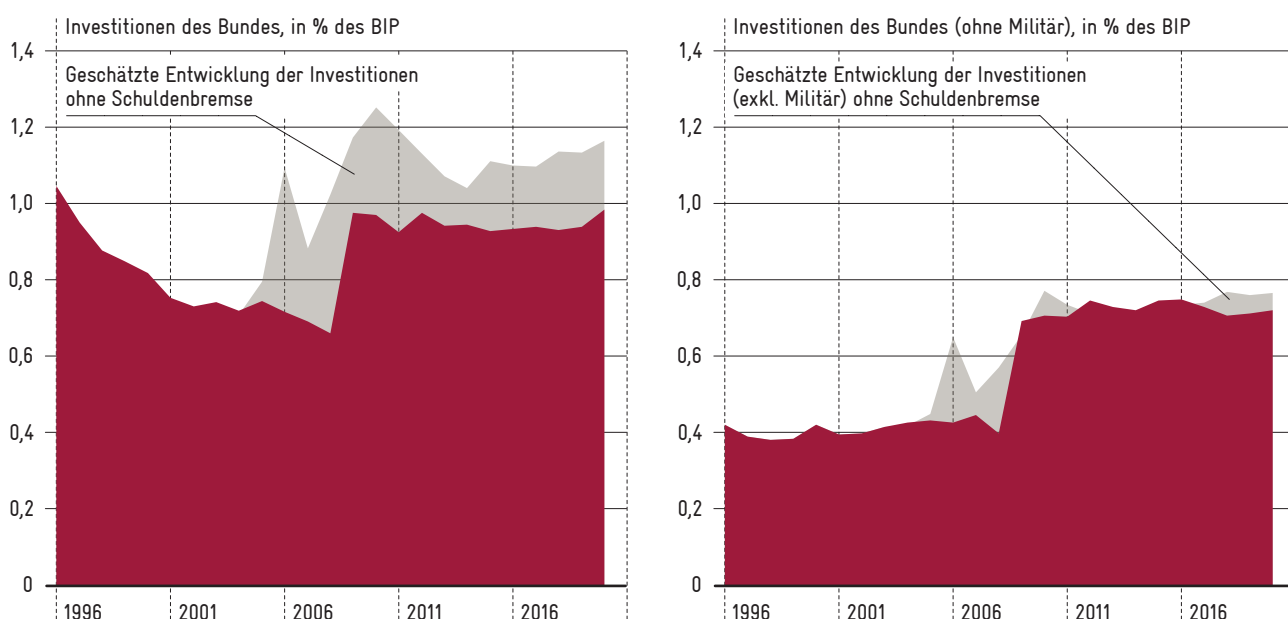
gleich zur Wirtschaftsleistung rückläufig waren einzig die Investitionen in die Landesverteidigung (vgl. Abbildung 3b). Nach dem Ende des Kalten Kriegs wollte die Politik eine «Friedensdividende» einfahren.

Defizitneigung der Politik

Die Lage der Bundesfinanzen war jedoch nicht immer so gut wie in den vergangenen Jahren. Schaut man in der Geschichte etwas länger zurück, zeigt sich ein weniger erfreuliches Bild: Seit 1950 realisierte der Bund über die Zeit im Durchschnitt ein leichtes Defizit (vgl. Abbildung 4). Das gilt sogar für die Zeit unter der Schuldenbremse: Die milliardenhohen Überschüsse, die über die vergangenen fünfzehn Jahre angehäuft wurden, reichen nicht aus, um die Defizite während der Pandemie zu decken.

Abbildung 3a und 3b: Es wurde laufend mehr investiert – ausser für die Landesverteidigung

Die Investitionsquote des Bundes liegt bei etwa 1% des BIP und ist langfristig stabil. Eine kontrafaktische Analyse zeigt, dass ohne Schuldenbremse, im Vergleich zur OECD-Kontrollgruppe, möglicherweise etwas mehr investiert worden wäre (linke Grafik). Dieser Unterschied verschwindet jedoch, wenn man die Rüstungsinvestitionen ausklammert (rechte Grafik). Das ist wenig überraschend, da der Bund die Ausgaben für die militärische Landesverteidigung seit 2003 von 1% auf 0,7% des BIP reduziert hat.



Quelle: Salvi et al. (2021), Schaltegger & Salvi (2023)

Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern wurden die guten Jahre vor der Pandemie aber immerhin genutzt, um die Verschuldung zu senken. Denn ohne Schuldenbremse gilt: Schulden werden in schlechten Zeiten aufgebaut, in guten aber nicht wieder abgebaut. Es gibt Anreize, dauerhaft Staatsdefizite anzuhäufen. In der Literatur werden verschiedene Argumente für diese inhärente Neigung zur Verschuldung, den sogenannten Deficit Bias, angeführt. Einer ist für die Schweiz besonders relevant.

Das Budget ist eine fiskalische Allmende. Eine kollektive Ressource wird jedoch übernutzt, da nur ein Teil der Kosten individuell getragen wird. Bestimmte Interessengruppen profitieren von staatlichen Ausgabenprogrammen, während die Kosten auf alle Steuerzahler abgewälzt werden (Weingast et al., 1981). Beteiligte am Budgetprozess neigen dazu, zugunsten ihrer Klientel vom Ziel eines ausgeglichenen Haushalts abzuweichen, was zu Defiziten und steigender Staatsverschuldung führt.

Staatspolitisch besonders brisant ist es, wenn mehrere Interessengruppen ihre Kräfte für unterschiedliche Partikularinteressen bündeln, um so eine politische Mehrheit zu erreichen: So versuchte kürzlich eine Allianz bestehend aus der Mitte und den linken Parteien, mit einem Paket gleichzeitig die Ausgaben für die Armee und die Ukraine zu erhöhen (Schäfer, 2024). Auch wenn dieses Vorhaben gescheitert ist, verrät es viel darüber, wie Finanzpolitik im Alltag funktioniert.

Zwar erlaubt die Schuldenbremse in Ausnahmefällen wie beispielsweise der Corona-Pandemie temporär zusätzliche Ausgaben, die nicht unter die Beschränkung für ordentliche Ausgaben fallen. Vernachlässigte Armeeinvestitionen gehören indes nicht in die Kategorie «ausserordentlich» – auch der Ukraine-Krieg ändert daran nichts. Wer anderes behauptet, verkennt die politökonomische Realität: Das Parlament könnte sonst nach Belieben die Ausserordentlichkeit erklären.

Box 2: Fonds in der Schweizer Finanzpolitik

Fonds spielen eine zentrale Rolle in der Finanzpolitik des Bundes, besonders bei der Finanzierung von Grossinvestitionen. Sie ermöglichen es, Investitionsspitzen, etwa im Verkehrsbereich, abzufedern. Diese Spezialfonds, wie der Bahninfrastrukturfonds (BIF) und der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF), sind rechtlich unselbständig. Sie verfügen über eigene Sonderrechnungen, die vom Parlament separat genehmigt werden müssen.

Unter der Schuldenbremse werden die Ausgaben der Fonds nicht direkt gesteuert, ihre Finanzierung über den Bundeshaushalt unterliegt jedoch den Regeln der Schuldenbremse. Dies verringert das Risiko, die Schuldenbremse zu umgehen. In der Bundesrechnung werden lediglich die Fondseinlagen ausgewiesen, während die Aufwände und Erträge der Fonds nicht in der Erfolgsrechnung des Bundes erscheinen. Die Mittel für diese Fonds stammen aus spezifischen Quellen wie der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), der Mehrwertsteuer oder Beiträgen der Kantone.

Fonds bieten eine Möglichkeit zur Finanzierung grosser Infrastrukturprojekte, bringen jedoch auch grosse Herausforderungen mit sich. Einerseits binden sie Finanzmittel und schmälern den diskretionären Budgetspielraum des Parlaments. Der Anteil an gebundenen Ausgaben betrug im Jahr 1990 noch knapp ein Drittel. Bis heute hat sich dieser Anteil auf zwei Drittel verdoppelt. Daran haben die Fonds neben den Sozialausgaben auch ihren Anteil. Andererseits tragen sie nicht zur Transparenz bei und bergen finanzielle Risiken. Der Bund trägt immer noch Schulden aus dem Fonds für Eisenbahngrossprojekte von vor 25 Jahren, und die Invalidenversicherung schuldet dem AHV-Fonds weiterhin Milliardenbeträge.

Schon jetzt ist das ein Problem. Im Voranschlag 2025 wird etwa das sechste Jahr in Folge «ausserordentlicher» Zahlungsbedarf beantragt, davon das vierte Mal zur Finanzierung der Ausgaben für die Schutzsuchenden aus der Ukraine. Der Bundesrat hat deshalb einen Ausstiegspfad aus der ausserordentlichen Finanzierung des Schutzstatus S beschlossen. 2025 und 2026 werden immer noch ein Teil dieser Ausgaben ausserordentlich verbucht. Es ist wichtig, den Begriff der Ausserordentlichkeit nicht weiter auszudehnen.

Keine objektiv optimale Schuldenhöhe

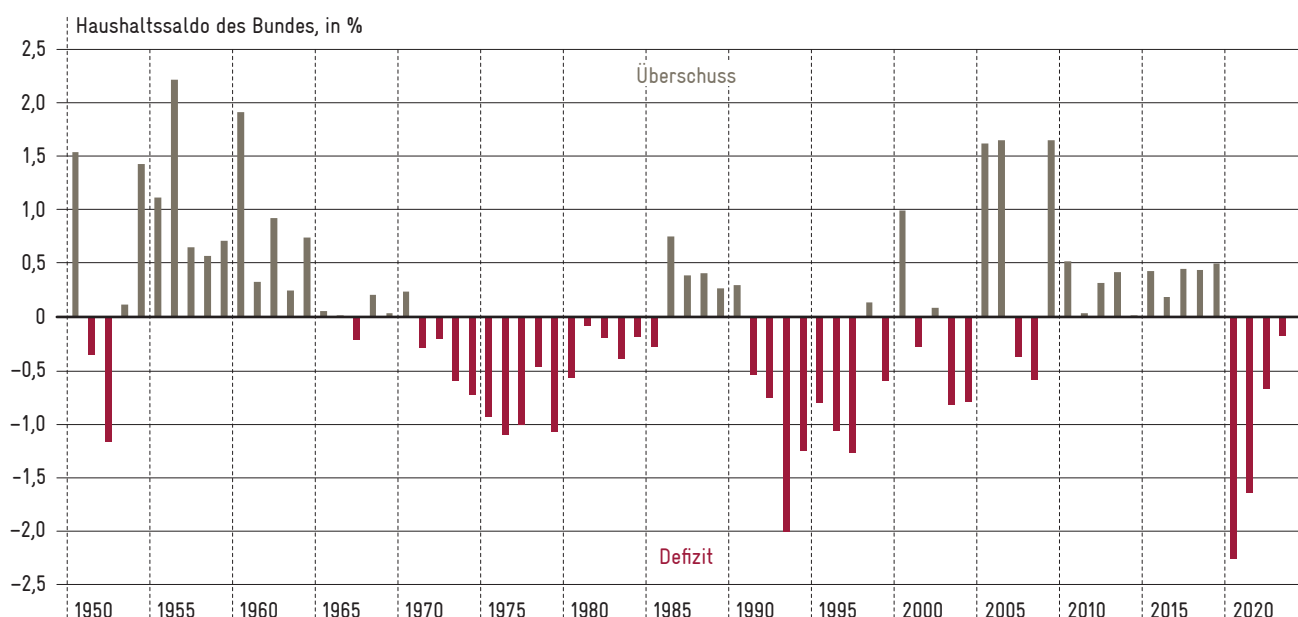
Staatsschulden sind ein wichtiges Instrument der Finanzpolitik. Entsprechend kommt ihnen in Krisenzeiten eine hohe Bedeutung zu. Durch den gezielten Einsatz von Staatsschulden können die Wirtschaft und die Einkom-

men gestützt werden. Damit können grössere konjunkturelle Einbrüche vermieden werden. Dank der Aufnahme eines Kredits können zudem teure Investitionen getätigt werden, die über Jahre einen positiven Nutzen abwerfen. Die Kreditaufnahme sollte jedoch immer unter der Prämisse erfolgen, dass die Kosten für zukünftige Generationen tragbar bleiben.

Eine wesentliche Kennzahl für die Tragbarkeit ist die Schuldenquote. Eine Voraussetzung für die Tragbarkeit ist, dass die Staatsschulden langfristig nicht schneller wachsen als die Wirtschaftsleistung. Demnach sind die öffentlichen Finanzen nachhaltig, wenn die Staatsschulden im Verhältnis zum BIP (Schuldenquote) auf einem ausreichend tiefen Niveau stabilisiert werden können. Entgegen einer verbreiteten Auffassung lassen sich aus wirtschaftshistorischer Perspektive aber keine

Abbildung 4: Die Politik hat einen Defizit-Bias

Seit 1950 wurden nicht nur hohe Überschüsse (graue Balken), sondern regelmässig auch hohe Defizite (rote Balken) verzeichnet. Seit den 1970er Jahren resultierte im Durchschnitt ein klares Minus. Die Folge: Schulden wurden in wirtschaftlich schlechten Zeiten aufgebaut, aber in guten Zeiten nicht wieder abgebaut. Dieser Trend änderte sich erst mit der Einführung der Schuldenbremse.



Quelle: Salvi & Schaltegger (2023), eigene Berechnungen basierend auf Daten der EFV

eindeutigen Schwellenwerte für ein «kritisches» Niveau der Staatsverschuldung herleiten. In der ökonomischen Fachliteratur gehen die Schätzungen über die optimale Höhe der Staatsverschuldung denn auch auseinander.

Ökonomeninnen und Ökonomen haben immer wieder versucht, mittels historischer Daten die kritische Grenze zu ermitteln, ab welcher Schulden zum Problem werden. Forscher von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) kamen zum Schluss, dass eine Schuldenquote über 85 % das Wachstum bremst (Cecchetti et al., 2011). Laut Ökonomen der Weltbank liegt diese Grenze bei 77 % (Caner et al., 2010). Experten der Europäischen Zentralbank haben vor zehn Jahren für die Länder der Euro-Zone einen Wert zwischen 90 % und 100 % identifiziert (Checherita-Westphal & Rother, 2012).

Dass ein allgemeingültiger Richtwert illusorisch ist, wird rasch offensichtlich. Gewisse Länder (hauptsächlich Entwicklungsländer) haben eine hohe «Schulden-Intoleranz» und geraten bereits bei sehr tiefen Schuldenquoten in finanzielle Schwierigkeiten. So hat die Ukraine in den 1990er Jahren mit einer Schuldenquote von gut 30 % den Staatsbankrott erklärt. Andere Länder scheinen sich fast nach Belieben verschulden zu können. Die Staatsschuldenquote von Japan liegt schon seit Jahren bei über 200 % (Debrun et al., 2019). Unabhängig vom Ausgangsniveau der Verschuldung deutet jedoch ein anhaltender Anstieg der Schuldenquote oft auf zunehmende fiskalpolitische Ungleichgewichte hin, weshalb die Dynamik der Schuldenentwicklung häufig aussagekräftiger ist als das blossе Niveau.

Strenge Regel

Mit einer Bruttoschuldenquote von 16 % ist der Bund weit entfernt von einer ökonomisch kritischen Schuldenquote. Rechnet man alle Schulden der öffentlichen Hand auf, erreicht die Schuldenquote hierzulande 40 %. Die Schweiz gehört damit international zu den Musterschülern. Der Bund könnte sich stärker

verschulden, ohne dass die Tragfähigkeit unmittelbar gefährdet wäre. Das ist allerdings nicht erlaubt, denn die Schuldenbremse des Bundes stabilisiert die Schulden des Bundes im Jahr 2003 de facto zu ihrem nominalen Wert in Franken und nicht zur Wirtschaftsleistung.

In der Praxis ist die Regel sogar noch strikter. Das hat mit der Konstruktion des Ausgleichskontos zu tun: Überschüsse müssen für den Schuldenabbau eingesetzt, Defizite hingegen abgebaut werden. Da die Ausgaben seit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 meistens tiefer waren als erlaubt, belief sich der Stand des Ausgleichskontos im Jahr 2023 auf fast 20 Mrd. Fr. – im Jahr 2019 waren es sogar noch 29 Mrd. Fr. gewesen. Der Saldo widerspiegelte bis vor den Mehrausgaben in der Pandemie etwa die Schuldenentwicklung.

Die asymmetrische Funktionsweise ist an sich kein Problem, sondern sogar gewünscht: Die Schuldenbremse verpflichtet in normalen Zeiten zur Budgetdisziplin und erhöht dadurch die staatliche Krisenresistenz. Sie ermöglicht so einen flexiblen Umgang mit krisenverbundenen Schulden. Der Spielraum, den die hohen Überschüsse seit 2003 geschaffen haben, wurde vom Parlament im Nachgang zur Corona-Krise aber nicht in vollem Umfang genutzt. Der durch die ausserordentlichen Ausgaben während der Pandemie angehäufte Fehlbetrag des Amortisationskontos von rund 25 Mrd. Fr. soll einerseits durch künftige Überschüsse und andererseits mit Teilen der Gewinnausschüttung der Nationalbank korrigiert werden. Zur Debatte stand auch, die Hälfte des Amortisationskontos mit dem Ausgleichskonto zu verrechnen.

Eine Verrechnung würde keineswegs gegen den Geist der Schuldenbremse oder die Verfassung verstossen. Der Zweck der Schuldenbremse besteht nicht im Schuldenabbau, sondern in deren Stabilisierung. Zwar ging man bei Einführung der Schuldenbremse davon aus, dass mit dem Mechanismus ein Abbau einhergehen würde. Im Vordergrund stand je-

doch das Ziel, die bestehenden Bundesschulden zu stabilisieren. Jeder Franken, der darüber hinaus für die Rückzahlung von Staatsschulden eingesetzt wird, könnte auch für tiefere Steuern verwendet werden. Mit Blick auf künftige Krisen sollte das Parlament deshalb auf seinen Entscheid zurückkommen und unter Beibehaltung eines bestimmten Reservebetrags eine Verrechnung der beiden Konten zulassen.

Wäre die Hälfte des Fehlbetrags auf dem Amortisations- mit dem Ausgleichskonto verrechnet worden, hätte der Saldo des Ausgleichskontos immer noch 10 Mrd. Fr. betragen, wären mithin die Schulden immer noch reduziert worden. Wichtig bleibt aber, dass die Verrechnung nicht einfach dazu führt, die Ausgaben und damit die Staatstätigkeit auszuweiten.

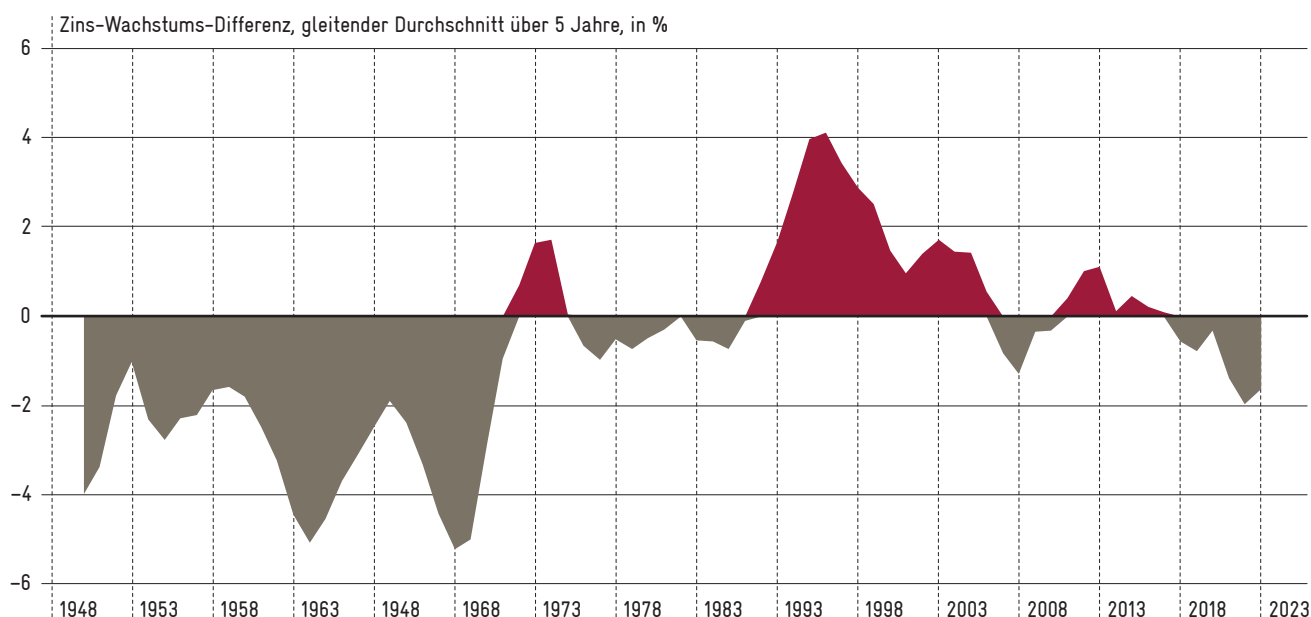
Schulden sind kein «free lunch»

Die strenge Ausgestaltung der Schuldenbremse hat besonders mit einem ökonomischen Prinzip zu tun: Die Risiken sind umso grösser, je höher die Schulden sind. Die Nachhaltigkeit der Staatsschulden hängt sowohl von der Schuldenhöhe in Relation zur künftigen Wirtschaftsleistung als auch von der Zinsbelastung ab. Oft geht in der Diskussion nämlich vergessen, dass mit höheren Bundesschulden nicht nur ein Nutzen, sondern auch eine erhebliche Mehrbelastung des Budgets einhergeht; denn für seine Schulden zahlt der Bund Zinsen.

Im Jahr 2023 belief sich der Schuldendienst auf insgesamt 1,3 Mrd. Franken. Lange Zeit waren die Zinsen sehr tief, teils sogar negativ. Über mehrere Jahre erhielt der Bund Geld für die Aufnahme von Schulden. Die nominale Wachstumsrate war aber schon davor deutlich

Abbildung 5: Die Zins-Wachstums-Differenz erlaubt(e) die letzten Jahre Defizite

Ob die Finanzpolitik eines Landes nachhaltig ist, wird auch durch das Zinsniveau bestimmt. Liegt der Zinssatz über dem Wachstum, sind Primärüberschüsse zur Schuldenstabilisierung notwendig (rote Fläche); liegt er darunter, sind Defizite möglich (graue Fläche). Dieses Verhältnis ist jedoch selten langfristig stabil. In der Schweiz wären in den 1990er Jahren hohe Überschüsse zur Stabilisierung der Schulden erforderlich gewesen.



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Daten der Global Financial Database (2024) und dem Seco (2024)

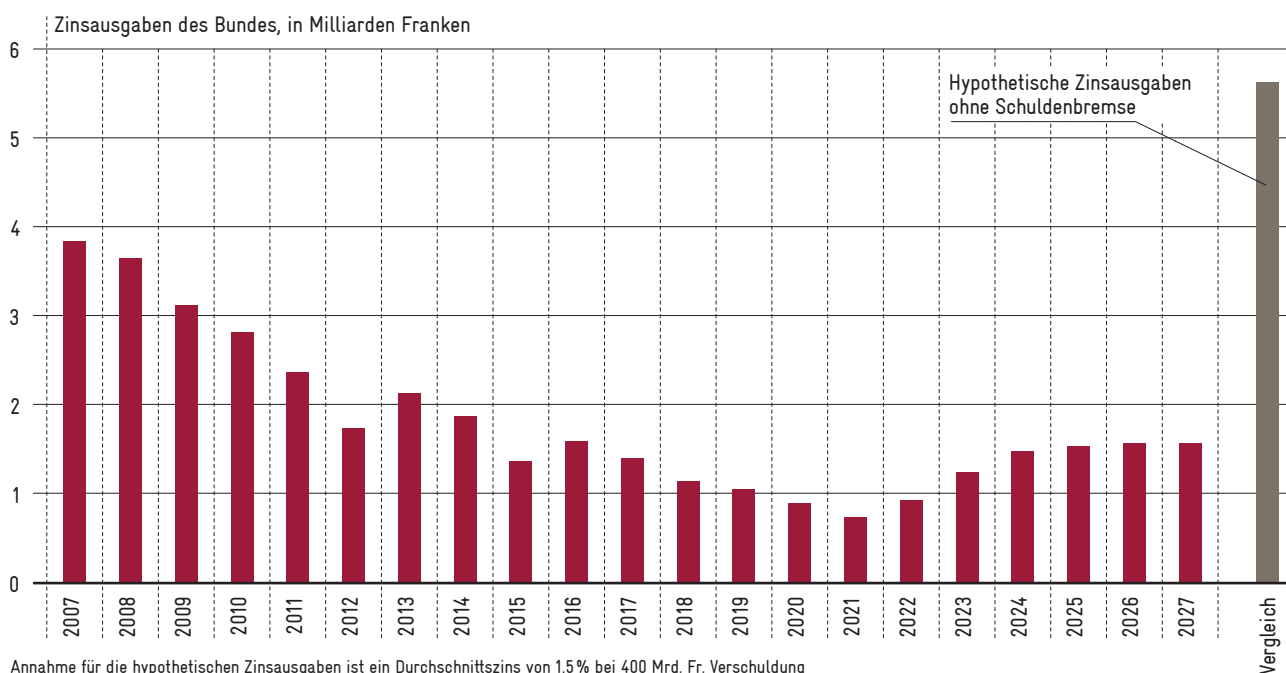
höher als die Zinssätze. In einer solchen Situation schmilzt die Schuldenquote auch bei ausgeglichenen oder leicht defizitären Haushalten von allein ab. Namhafte Ökonomen prophezeiten, dass dieser Zustand langfristig andauern würde (Blanchard, 2019). Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen hingegen, dass dies nicht der Fall sein muss (Rogoff et al., 2024). Dass der Finanzierungsvorteil auch in der Schweiz nicht dauerhaft besteht, zeigt ein Blick in die Daten: Um die Schuldenquote in den 1990er Jahren stabil zu halten, wären hohe Primärüberschüsse – also ein positiver Saldo aus Staatseinnahmen und Staatsausgaben ohne Berücksichtigung der Zinszahlungen – notwendig gewesen (vgl. Abbildung 5).

Eine einfache Rechnung zeigt denn auch, was die gestiegenen Zinsen für den Staats-

haushalt bedeuten. Im Jahr 2024 zahlt der Bund 1,5 Mrd. Fr. für seine Schulden. Bei einem Zinssatz von 1,5 % würden die jährlichen Zinskosten der hypothetischen Zusatzschulden ohne Schuldenbremse über 4 Mrd. Fr. betragen (vgl. Abbildung 6). Mit dieser Summe könnte man zwei Autobahnröhren am Gotthard bauen – oder fast 24 neue F35-Kampflugzeuge kaufen (Bundesamt für Strassen (Astra), 2012; Armassuisse, 2022). Die 13. AHV-Rente, deren Finanzierung derzeit zu politischen Diskussionen führt, kostet mit 4,2 Mrd. Fr. auch nicht viel mehr, als wir an Zinskosten einsparen (Bundesrat, 2024). Selbst wenn sich der Bund aktuell zu 0,7 % verschulden könnte, würden die zusätzlichen Zinsausgaben jährlich immer noch eine weitere Gotthardröhre oder die gesamten ETH-Ausgaben finanzieren können.

Abbildung 6: Schulden sind kein «free lunch»

Für Schulden muss der Bund Zinsen bezahlen. Im Jahr 2024 werden rund 1,5 Mrd. Fr. fällig. Bei einem Zinssatz von 1,5 % würden die zusätzlichen Zinskosten der hypothetischen Zusatzschulden ohne Schuldenbremse aber über 4 Mrd. Fr. betragen – doppelt so viel wie für den Bau der zweiten Autobahnröhre am Gotthard budgetiert sind. Gesamthaft würden sich die Kreditkosten auf über 5,5 Mrd. Fr. belaufen (grauer Balken).



Quelle: Berechnung basierend auf Salvi et al. (2021)

Diese Summen verdeutlichen die potenziellen Belastungen, die von höheren Schulden ausgehen. Dass die Gefahr real und nicht abstrakt ist, zeigt ein Blick ins Ausland: Die für Staatsanleihen zu bezahlenden Zinsen dürften in den USA schon bald höher sein als die Verteidigungsausgaben. Schulden haben neben dem eigentlichen Nutzen der Ausgaben eben auch Opportunitätskosten: Sie sind kein «free lunch». Die Schuldenbremse eröffnet finanzielle Spielräume und hilft so, die Steuerlast niedrig zu halten. Die Kredite von heute sind die Steuern von morgen. Oder wie schon der amerikanische Ökonom Milton Friedman wusste: Vor Schulden kann man eine Zeitlang davonlaufen – eingeholt wird man jedoch immer.

Risiken ausserhalb des Budgets

Risiken gehen zudem nicht nur von den Schulden aus, sondern auch von Versprechen des Bundes, besonders in der Altersvorsorge. Die demografische Entwicklung – steigende Lebenserwartung und stagnierende Erwerbsbevölkerung – belastet die Sozialversicherungen stark. Laut Bundesrat werden die Mehrausgaben jährlich 0,6 % des BIP betragen (Bundesrat, 2024). Nach den neuesten, kürzlich korrigierten Berechnungen wird die AHV im Jahr 2033 über 4 Mrd. Fr. mehr ausgeben, als sie einnimmt. Diese Defizite summieren sich über die Zeit. Ökonomen der UBS berechne-

ten 2024 für die AHV eine Nachhaltigkeitslücke von 177 % des BIP (UBS, 2024), was ohne Gegenmassnahmen zu einer massiven Schieflage führen würde (vgl. Box 3). Ohne Einführung der 13. Rente würde die Nachhaltigkeitslücke der AHV bei rund 100 % des BIP liegen.

Doch die Risiken betreffen nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern auch die Staatsbilanz. In Krisen springt der Bund regelmässig mit Garantien ein, wie zuletzt beim Untergang der Credit-Suisse mit 109 Mrd. Franken. Solche Garantien werden als Verpflichtungskredite im Haushalt berücksichtigt und stellen ein erhebliches finanzielles Risiko dar. Auch die Schulden staatlicher Unternehmen sind bedenklich: Allein die SBB stehen mit 11 Mrd. Fr. in der Kreide, und der Bund musste, besonders während der Pandemie, wiederholt Finanzspritzen gewähren.

Zudem hat sich die Schweiz mit dem rechtlich verbindlichen Übereinkommen von Paris verpflichtet, die CO₂-Emissionen bis 2030 um 50 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Diese Massnahmen erfordern hohe Investitionen, die die Bundesfinanzen belasten werden. Gleichzeitig werden die Klimamassnahmen selbst finanzielle Auswirkungen haben: Ab 2050 rechnet der Bund mit Mindereinnahmen von jährlich 2 bis 3 Mrd. Franken, da wesentliche Einnahmequellen wie ein Gross- teil der Mineralölsteuer wegfallen werden (Colombier et al., 2024).

Box 3: Eine Bremse für die Sozialversicherungen

Es besteht die Gefahr einer schleichenden Unterfinanzierung mit ungebremster Akkumulation impliziter Schulden, wie aktuelle Prognosen zeigen. Die Sozialversicherungen sind und bleiben der grösste Unsicherheitsfaktor für das Bundesbudget, da ihre Finanzierung nicht direkt unter die Schuldenbremse fällt. Eine Fiskalregel, ähnlich der Schuldenbremse, könnte Abhilfe schaffen. Die Versuchung, den künftigen Generationen ungedeckte Checks zu hinterlassen, würde so gestoppt. Die genaue Ausgestaltung der Regel ist dabei weniger entscheidend als die klare Definition von Zielen, Schwellenwerten und Sofortmassnahmen für die Sozialversicherungsträger. Auch hier sollten Automatismen das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben auf Dauer sicherstellen.

Auch höhere Steuern haben Kosten

Der Fokus auf die Verpflichtungen des Staates greift aber zu kurz. Auch die Einnahmeseite ist von grosser Bedeutung. Genau wie Schulden haben auch Steuern Opportunitätskosten. Steuern belasten private Haushalte und Unternehmen, indem sie ihnen finanzielle Mittel entziehen. Der Bund nahm im Jahr 2023 rund 75 Mrd. Franken an Steuern und Abgaben ein. Diese Einnahmen stammen aus der direkten Bundessteuer für natürliche Personen (Einkommen) und juristische Personen (Gewinne) sowie aus einer Reihe indirekter Steuern wie der Mehrwert-, Tabak- und Verrechnungssteuer sowie aus Zöllen. Von diesen Einnahmen entfallen 35,6 % auf die direkte Bundessteuer, die zusammen mit der Mehrwertsteuer die grösste Einnahmequelle des Bundes darstellt.

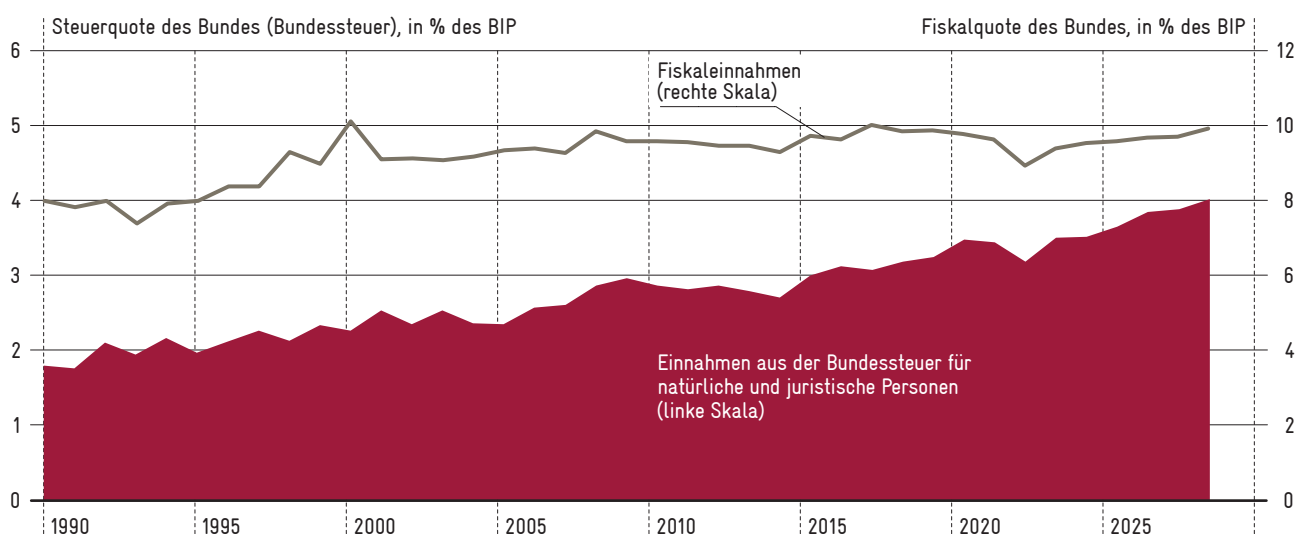
Gerade die Steuereinnahmen steigen kontinuierlich. Während die Fiskalquote insgesamt

von 9 % auf fast 10 % angestiegen ist, zeigt sich bei den direkten Bundessteuern ein besonders starkes Wachstum (vgl. Abbildung 7). Dies ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Ein wesentlicher Grund ist die sogenannte warme Progression: In einem progressiven Steuersystem steigen die Durchschnittssteuersätze aller Steuerzahler, wenn die Wirtschaft wächst und die Realeinkommen steigen. Dies führt zu einem überproportionalen Anstieg der Staatseinnahmen im Vergleich zur landesweiten Wertschöpfung.

Wie eine aktuelle Studie (Rühli & Bonato, 2024) darlegt, führte der Reallohnanstieg in der Schweiz zwischen 2010 und 2020 um durchschnittlich 8,4 % zu einer Erhöhung der Steuerlast für natürliche Personen um 16,1%. Mit anderen Worten: Die Steuerlast der Haushalte wächst schneller als die Löhne, zulasten der Kaufkraft der Bürgerinnen und Bürger.

Abbildung 7: Die Fiskalquote steigt an

Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer sind im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung kontinuierlich gestiegen. Zum einen hat die Steuerlast der Haushalte aufgrund der warmen Progression schneller zugenommen als die Löhne. Zum anderen ist insbesondere der Anteil der Gewinnsteuer dank der wettbewerbsfähigen Unternehmenssteuerepolitik in einigen Kantonen im Laufe der Zeit deutlich gestiegen.



Ab 2023 Berechnung basierend auf Prognosen der Finanzverwaltung, ab 2026 inklusive der OECD-Ergänzungssteuer

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf EFD (2024)

Auch die Bundeseinnahmen aus der Gewinnsteuer sind in den letzten Jahren rasant gewachsen. Zahlten die Unternehmen 1990 noch etwa halb so viel an die Bundessteuer wie die privaten Haushalte, so leisten sie seit einigen Jahren mehr als die Privaten. Im Jahr 2023 wird erwartet, dass der Bund rund 14 Mrd. Fr. an direkten Steuern von Unternehmen einzieht. Das Wachstum der Unternehmenssteuern ist auch ein Ergebnis einer erfolgreichen Steuerpolitik, besonders in einigen Kantonen. Doch genau dieser Wettbewerbsvorteil könnte erodieren.

Die Schweizer Stimmbevölkerung hat am 18. Juni 2023 einer Verfassungsänderung zugestimmt, die dem Bundesrat erlaubt, per Verordnung eine globale Mindeststeuer von 15 % einzuführen. Seit Anfang des Jahres werden Gewinne von international tätigen Unternehmen mit einem globalen Umsatz von mehr als 750 Mio. Euro in der Schweiz zu mindestens 15 % besteuert. Der Bund rechnet insgesamt mit Einnahmen aus der Ergänzungssteuer von 1 bis 2,5 Mrd. Fr. pro Jahr – ohne Berücksichtigung möglicher Verhaltensänderungen der Unternehmen. Für die Jahre ab 2026 wurden jeweils 1,6 Mrd. Fr. budgetiert. Generell rechnet der Bund weiterhin mit stetig wachsenden Einnahmen.

Derzeit sind jedoch viele Aspekte der Umsetzung zur Mindeststeuer noch unklar. Zwar kann der Bund kurzfristig mit deutlichen Mehreinnahmen rechnen, doch langfristig bleibt die Wirkung ungewiss. Die höhere Steuerbelastung könnte sich negativ auf die Steuereinnahmen auswirken, da Firmen abwandern oder die Ansiedlung von Konzernen unattraktiver wird (Schmid & Hutter, 2022). Dieser Effekt gilt insbesondere für kleine Staaten wie die Schweiz, für die die Steuerpolitik naturgemäss eine wichtigere Rolle spielt als für grössere Länder. Entsprechend können höhere Steuern die Position der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb schwächen und damit das Steuersubstrat reduzieren.

Fazit: Der Bund sollte auf die Ausgaben fokussieren

Eine moderate Besteuerung und stabile finanzielle Verhältnisse sind zentrale Standortvorteile der Schweiz – zwei untrennbare Seiten derselben Medaille. Besonders die finanzielle Stabilität auf Bundesebene ist eng mit der 2003 eingeführten Schuldenbremse verbunden, mit der die Resilienz der Staatsfinanzen deutlich gestärkt wurde. Die Pandemie stellte dieses Instrument auf eine harte Probe, doch es hat sich bewährt: Umfangreiche Unterstützungsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen konnten dank des Rückgriffs auf den ausserordentlichen Haushalt finanziert werden. Die Schulden blieben trotz der Mehrausgaben auf dem Niveau von vor 20 Jahren stabil.

Zwar ist die Schuldenbremse hinsichtlich der Verschuldungsmöglichkeiten im Bundeshaushalt streng. Doch hinsichtlich der Ausgaben und Investitionen zeigt sich ein anderes Bild: In den letzten 20 Jahren sind die Ausgaben in vielen Bereichen deutlich schneller gestiegen als die Schweizer Wirtschaftsleistung – ermöglicht durch stetig wachsende Steuereinnahmen. Der Bund gibt heute pro Kopf und Jahr real ein Fünftel mehr aus als zur Zeit der Einführung der Schuldenbremse. Gleichzeitig hat die Steuerbelastung kontinuierlich zugenommen.

Das zentrale Problem des Bundeshaushalts liegt daher nicht bei den Einnahmen, sondern bei den Ausgaben. Sowohl die Einkommens- als auch die Gewinnsteuern sprudeln kräftiger als erwartet – doch die Ausgaben wachsen noch schneller. Ab 2025 droht dem Bund ein Defizit von 2,5 Mrd. Franken, das mittelfristig auf 4 Mrd. Fr. anwachsen könnte. Diese eindrückliche Entwicklung deutet bereits darauf hin: Auch die Lösung für die finanziellen Probleme des Bundes liegt nicht bei den Einnahmen, sondern bei den Ausgaben.

So wurde von verschiedener Seite ein erhebliches Potenzial für Ausgabenreduktionen identifiziert. Avenir Suisse hat etwa zahlreiche

Bereiche identifiziert, in denen der Bund sparen könnte, darunter die Finanzierung des Regionalverkehrs, Subventionen für bestimmte Branchen wie den Tourismus oder Kita-Unterstützungen an die Kantone. Zudem wurden problematische Steuervergünstigungen aufgedeckt, die selektiv an Unternehmen gewährt werden. Ein Expertenbericht im Auftrag des Bundesrats hat Sparpotenzial in der Höhe von 4 bis 5 Mrd. Fr. ermittelt (Gaillard et al., 2024).

Es ist daher möglich, die missliche Lage der Bundesfinanzen mit gezielten Anpassungen bei den Ausgaben zu verbessern. Nötig sind zudem strukturelle Reformen, um das Ausgabenwachstum des Staatssektors als Ganzes unter Kontrolle zu bringen. Hierzu müsste man

etwa die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen stärker entflechten und dem Subsidiaritätsprinzip wieder mehr Gewicht verleihen, was wiederum zu geringeren Ausgaben des Bundes führen würde. Ebenso sollten nachhaltige Reformen bei den Sozialversicherungen in Angriff genommen werden, die den grössten Ausgabenposten darstellen.

Steuererhöhungen, selbst temporäre, sind angesichts der ohnehin steigenden Steuerbelastung kaum zu rechtfertigen. Ebenso wenig ist eine Lockerung der Schuldenbremse angebracht, die sich seit ihrer Einführung bewährt hat. Und damit ist der Fall klar: Das Parlament sollte bei den Ausgaben Prioritäten setzen und unnötige Kosten einsparen. •

Quellen

- Armasuisse, 2022. «Air2030: Beschaffungsvertrag für die Kampfflugzeuge F-35A unterzeichnet». <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90403.html>
- Blanchard, Olivier, 2019. "Public Debt and Low Interest Rates", *American Economic Review* 109(4): 1197–1229.
- Brändle, Thomas, und Elsener, Marc, 2023. "Do fiscal rules matter? A survey on recent evidence". FFA Working Paper No. 26.
- Bundesamt für Strassen (Astra), 2012. «Gotthard-Strassentunnel: Faktenblatt Finanzierung», Faktenblatt. https://www.uvek.admin.ch/dam/uvek/de/dokumente/verkehr/faktenblatt-gotthard-finanzierung.pdf.download.pdf/151027_Faktenblatt%20Finanzierung_d.pdf
- Bundesrat, 2024. «Der Bundesrat will die Finanzierung der 13. SS-Rente bereits ab 2026 sichern». Medienmitteilung vom 27. März 2024. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100554.html>
- Caner, Mehmet, Grennes, Thomas, und Koehler-Geib, Fritz, 2010. "Finding the tipping point – when sovereign debt turns bad". Policy Research Working Paper Series 5391, The World Bank.
- Cecchetti, Stephen, Madhusudan Mohanty, und Fabrizio Zampolli, 2011. "The real effects of debt". BIS Working Papers 352, Bank for International Settlements.
- Checherita-Westphal, Cristina, und Rother, Philipp, 2012. "The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area". *European Economic Review* 56 (7): 1392–1405.
- Colombier, Carsten, Lerch, Benjamin, Brändle, Thomas, und Baur, Martin, 2024. «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2024». Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD). <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/87125.pdf>
- Debrun, Xavier, Ostry, Jonathan D., Willems, Tim, und Wyplosz, Charles, 2019. "Public Debt Sustainability". CEPR Discussion Paper No. DP14010. <https://ssrn.com/abstract=3464539>
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), 2024a. «Datenportal». <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/daten/datencenter.html>
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), 2024b. «Bundesrat trifft Vorentscheide zur Bereinigung des Budgets 2025». <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/aktuell/a/budget-2025.html>
- Gaillard et al., 2024. «Aufgaben- und Subventionsüberprüfung 2024». Bericht der Expertengruppe zuhanden des Bundesrates. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/89485.pdf>
- Rogoff, Kenneth S., Rossi, Barbara, und Schmelzing, Paul, 2024. "Long-Run Trends in Long-Maturity Real Rates 1311–2022". *American Economic Review*, forthcoming.
- Rühli, Lukas, und Bonato, Mario, 2023. «Warme Progression – Analyse Für die Eliminierung einer steuerlichen Unbekannten». *Avenir Suisse*. <https://avenir-suisse.ch/publication/warme-progression/>
- Salvi, Michele, und Schaltegger, Christoph, 2023. "Tax more or spend less? Historical evidence from Switzerland's federal budget plans". *International Tax and Public Finance* 30: 678–705.
- Salvi, Michele, Schaltegger, Christoph, und Schmid, Lukas, 2020. "Fiscal Rules Cause Lower Debt: Evidence from Switzerland's Federal Debt Containment Rule". *Kyklos* 73 (4): 605–42.
- Schäfer, Fabian, 2024. «Der 15-Milliarden-Deal ist vom Tisch». *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 3. Juni 2024. <https://www.nzz.ch/schweiz/der-15-milliarden-deal-ist-vom-tisch-der-streit-um-das-armeebudget-geht-weiter-ld.1833370>
- Schaltegger, Christoph, und Salvi, Michele, 2023. «Warum die Schweizer Schuldenbremse keine bittere Pille ist». *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 2. Dezember 2023. <https://www.nzz.ch/themen-dossiers/schuldenbremse/warum-die-schweizer-schuldenbremse-keine-bittere-pille-ist-ld.1768626>
- Schmid, Lukas, und Hutter, Eveline (2022). «Schöne neue Steuerwelt». *Avenir Suisse*. <https://avenir-suisse.ch/publication/schoene-neue-steuerwelt-neuordnung-der-internationalen-unternehmensbesteuerung/>
- Schmid, Lukas, 2023. «Wie weiter mit der Schuldenbremse?». *Avenir Suisse*, 06.02.2023. <https://avenir-suisse.ch/wie-weiter-mit-der-schuldenbremse/>
- UBS, 2024. «Schweizer Generationenbilanz, Analysen zur fiskalischen Nachhaltigkeit der AHV». <https://www.ubs.com/ch/de/private/pension/information/studies.html>
- Weingast, Barry R., Shepsle, Kenneth A., und Johnsen, Christopher, 1981. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy* 89 (4): 642–664.
- Yared, Pierre, 2019. "Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend". *Journal of Economic Perspectives* 33(2): 115–140.

Dank

Die Autoren bedanken sich beim Mitglied der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Aymo Brunetti, für das externe Lektorat und seine wertvollen Anregungen. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt allein bei den Autoren und dem Direktor von Avenir Suisse, Jürg Müller.

Autor Michele Salvi
Mitarbeit Jan Marty
Lektorat Urs Steiner, Christoph Eisenring
Gestaltung Ernie Ernst
Herausgeber Avenir Suisse, Zürich
ISSN 2813-8473
Download avenir-suisse.ch/publication/der-weg-zu-gesunden-bundesfinanzen/

avenir suisse

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieser Publikation durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00

