

Staatsrechnung

Herausforderungen für die Schuldenbremse

Gastkommentar

von ANDREAS LIENHARD, AUGUST MÄCHLER
UND AGATA ZIELNIEWICZ

Die Schuldenbremse gilt als Erfolgsmodell: Seit ihrem Bestehen konnten die Bruttoschulden des Bundes von rund 130 auf rund 100 Milliarden Franken reduziert werden. Auf die Probe gestellt wird nun das Funktionieren der Schuldenbremse mit der Staatsrechnung 2017. Der Bund kann nämlich in dieser Staatsrechnung aussergewöhnlich hohe Einnahmen bei den Verrechnungssteuern verzeichnen. Diesen Steuereinnahmen folgen in den nächsten Jahren in erheblichem Umfang Steuerrückerstattungen. Auf diese Rückerstattungen bestehen Ansprüche der Steuerzahlenden, weshalb sie unausweichlich künftige Haushalte belasten. Damit vermindert sich der finanzpolitische Spielraum.

Um diesen Effekt abzumildern, bildete der Bundesrat in der Jahresrechnung 2017 Rückstellungen im Umfang von 2 Milliarden Franken zuzulasten der Finanzierungsrechnung. Fallen die Rückerstattungen effektiv an, so kann der Bundesrat die Rückstellungen auflösen und auf diese Weise den zulässigen Höchstbetrag für Ausgaben anheben.

Eingewendet worden ist in der aktuellen politischen Debatte nun, dass die für die Schuldenbremse massgebende Finanzierungsrechnung des Bundes im Wesentlichen nur finanzierungswirksame Vorgänge erfasse. Anders als die Erfolgsrechnung, die der Bund daneben auch führt und an die mehrheitlich in den Kantonen für die Steuerung der Finanzen angeknüpft wird, werden in der Finanzierungsrechnung nicht zahlungswirksame Wertveränderungen nicht erfasst.

Die Anknüpfung der Schuldenbremse des Bundes allein an die Einnahmen und Ausgaben eines Rechnungsjahres hat etwas Bestechendes: Durch deren Einfachheit und den weitgehenden Verzicht auf Bewertungsvorgänge erhält das Instrument eine hohe Glaubwürdigkeit.

Die Grösse des Bundeshaushalts erlaubt es dabei, dass «normale» Schwankungen bei den Einnahmen oder Ausgaben ausgeglichen werden können und nicht verfälschend wirken. Hat der Bundeshaushalt in einem Jahr aber aussergewöhnliche Ausgaben zu verkraften oder profitiert er von einem unerwarteten Geldregen, so können unerwünschte Verwerfungen auftreten.

Mit aussergewöhnlichen Einnahmen wird der Ausgabenplafond nach oben gedrückt, und die Bundesbehörden könnten verleitet werden, die Geldschleusen zu öffnen. Umgekehrt belasten aus-

sergewöhnliche Ausgaben den Haushalt und können damit nach Sparmassnahmen rufen, obschon strukturell Ausgaben und Einnahmen des Bundes im Gleichgewicht sind.

Aufgefangen werden können solche Verwerfungen, soweit sie als ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen nicht in das ordentliche Finanzierungsergebnis einfließen. Für diese ausserordentlichen Ausgaben und Einnahmen gilt seit 2010 die sogenannte Ergänzungsregel zur Schuldenbremse. Die aussergewöhnlich hohen Einnahmen aus der Verrechnungssteuer im Rechnungsjahr 2017 sind nicht in der Art, sondern nur von der Höhe her ausserordentlich. Wohl aus diesem Grunde hat das Finanzdepartement diese Einnahmen nicht den ausserordentlichen Einnahmen gutgeschrieben.

Der gewählte Weg mit der Bildung von Rückstellungen, die der Bund an sich nur bei der Erfolgsrechnung und der Bilanz kennt, erlaubt ebenfalls eine Glättung des Haushalts über mehrere Jahre. Insofern ist das Vorgehen für diese Einnahmen, die ja bei einer engen Betrachtung nur zum Teil als Einnahmen des Bundes angesehen werden können, zumal sie unter dem Vorbehalt der Rückerstattung eingehen, unter dem Aspekt eines ausgeglichenen und auch über die Jahre geglätteten Haushalts durchaus verständlich – aber nur schwer mit dem Finanzhaushaltsgesetz in Einklang zu bringen.

Der Rechtssicherheit diene es, wenn für den Umgang mit aussergewöhnlichen Vorfällen, wie sie bei der Verrechnungssteuer aufgetreten sind, eine klare gesetzliche Regelung geschaffen würde. Zudem wäre zu prüfen, ob für die Gewährleistung des Haushaltsausgleichs inskünftig nicht besser an die Erfolgsrechnung, die Rückstellungen zulässt, angeknüpft werden sollte.

Die vom Bund befolgten Rechnungslegungsstandards schliessen politisch geprägte Bewertungen weitestgehend aus, womit die Gefahr von Manipulationen der Ausgabenbegrenzungsregel bei einer Anknüpfung an die Erfolgsrechnung gering wäre. Für einen derartigen Systemwechsel mit einem Übergang zur finanzpolitischen Steuerung des Bundeshaushalts über die Erfolgsrechnung wäre allerdings eine Revision der Bundesverfassung nötig.

—
Andreas Lienhard ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern; **August Mächler** ist Titularprofessor an der Universität Zürich; **Agata Zielniewicz** ist Rechtsassessorin in Genf; sie sind Autoren des Buches «Öffentliches Finanzrecht», Bern 2017.