



Luzern, 23. Januar 2020

Gutachten

betreffend die

**Risiken und Auswirkungen der vorgeschlagenen
«Vereinfachung und Optimierung der
Haushaltssteuerung» unter Berücksichtigung der
Schuldenbremse**

im Auftrag der

Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)

**Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger
Michele Salvi, M.A. HSG**

Universität Luzern
Frohburgstrasse 3
6002 Luzern

www.unilu.ch

Das Wichtigste in Kürze

Ausgangslage

Das Rechnungsmodell beleuchtet die finanziellen Vorgänge des Bundes aus doppelter, aber unterschiedlicher Perspektive: Der Finanzierungs- und der Ertragsseite. Die Gesamtsteuerung der Bundesfinanzen sowie die Schuldenbremse basieren gemäss aktueller Gesetzeslage auf der Finanzierungsrechnung. Die Finanzierungsrechnung weist die finanzierungswirksamen Vorgänge aus und umfasst Ausgaben und Einnahmen einer Rechnungsperiode. Es ist grundsätzlich der Zeitpunkt der Zahlung relevant. Die Erfolgsrechnung erfasst im Unterschied dazu sämtliche Aufwände und Erträge einer Rechnungsperiode, wobei hier die Zeitpunkte der Belastung und Entlastung aus wirtschaftlicher Sicht im Vordergrund steht. In den vergangenen Jahren hat das Parlament in ausgewählten Bereichen Anpassungen für eine periodengerechtere Darstellung beschlossen, ohne auf die Finanzierungsrechnung zu verzichten.

Hintergrund des Gutachtens ist der Prüfauftrag an den Bundesrat betreffend die Haushaltssteuerung über die Erfolgsrechnung im Rahmen der Motion Heggin. Der Bundesrat schlägt vor, dass die Finanzierungsrechnung künftig alle zeitlichen Abgrenzungen und Rückstellungen abbilden soll. Die Finanzierungsrechnung wird damit weiter der Erfolgssicht angenähert. Die Finanzierungsrechnung wird aus dem Aufwand gemäss Erfolgsrechnung hergeleitet; Bewertungsänderungen des Verwaltungsvermögens sind davon jedoch ausgenommen. Investitionen werden in der Finanzierungsrechnung weiterhin zu dem Zeitpunkt berücksichtigt, in dem sie getätigt werden. Die Gutachter wurden in diesem Zusammenhang von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) beauftragt, die Auswirkungen dieser gesetzlichen Anpassungen auf die Schuldenbremse aufzuzeigen und deren Begründung aus finanzpolitischer Sicht zu evaluieren.

Ergebnis

Der Miteinbezug zeitlicher Abgrenzungen und Rückstellungen führt zur Erweiterung der Periodengerechtigkeit in der Finanzierungsrechnung, wodurch sich die Steuerungsgrösse der Schuldenbremse stärker auf die Ertragslage stützt. Da die Investitionen dabei allerdings nicht periodengerecht berücksichtigt werden, bleiben das Potenzial der ertragsgerechten Darstellung des Bundeshaushalts unausgeschöpft und die Finanzierungsrechnung ein Spezialkonstrukt mit eingeschränkter Aussagekraft. Die Ertragslage wird alternativ zur Erfolgsrechnung dargestellt und damit der Versuch unternommen, diese mit der Schuldenbremse in Einklang zu bringen. Die Steuerungsgrösse gewinnt dadurch weder an Transparenz noch an Aussagekraft. Andererseits verändert sich dadurch die Haushaltssteuerung über die Schuldenbremse. Rein buchmässige Tatbestände und damit auch Ermessensentscheide nehmen in der Finanzierungsrechnung neu eine gewichtigere Stellung ein, was deren Aussagegehalt verändert und die Steuerung über die Schuldenbremse mittelbar tangiert. Der Konnex zwischen dem Ergebnis der Finanzierungsrechnung und den Bruttoschulden des Bundes sowie die ursprüngliche Funktion als Mittelflussrechnung wird geschwächt.

Abgesehen von den grundlegenden Erwägungen, ergeben die vorliegenden Anpassungen inhaltlich insbesondere in zwei Punkten Klärungsbedarf. Erstens sollte die Einordnung von ausserordentlichen Einnahmen in der Finanzierungsrechnung klar definiert werden. Zweitens sollte die Auflösung der Rückstellungen, welche vor 2007 gebildet wurden, klar geregelt und deren Auswirkung auf den Ausgabenspielraum dargestellt werden. Inwieweit die geplante Annäherung der Finanzierungs- und die Erfolgsrechnung mit der Verfassungsbestimmung zur Schuldenbremse konform sind, kann von den Gutachtern nicht beurteilt, sondern muss juristisch erörtert werden.

Fazit

Die Vorlage des Bundesrates nähert die Finanzierungs- an die Erfolgsrechnung an, ohne aber durch den Miteinbezug der Bewertungsveränderungen des Verwaltungsvermögens eine verfassungsmässige Anpassung der Schuldenbremse vorzunehmen. Es handelt sich schwergewichtig um die Überführung und Vereinheitlichung der von der EFK seit dem Rechnungsjahr 2017 beanstandeten Praxisänderung betreffend die Rückstellungen der Verrechnungssteuerung in eine gesetzliche Grundlage. Dies verbessert die jährliche Darstellung der tatsächlichen finanziellen Verhältnisse im Finanzierungsergebnis teilweise, führt aber zu einer weiteren Aufweichung der ursprünglichen Funktion als Mittelflussrechnung. Die langfristige Haushaltssteuerung über die Schuldenbremse wird dadurch nicht verbessert. Kurzfristige Verzerrungen des Finanzierungsergebnisses durch nicht periodengerechte Verbuchungen werden über das Ausgleichskonto bereits heute ausgeglichen und können in der Staatsrechnung jährlich wiederkehrend und transparent dargelegt werden. Die Würdigung der Vor- und Nachteile der Vorlage muss in der politischen Diskussion folglich durch den Gesetzgeber vorgenommen werden.

Eine Fiskalregel wie die Schuldenbremse kann aus ökonomischer Sicht zur Beschränkung der Bundesausgaben grundsätzlich auf Basis der Finanzierungs- oder der Erfolgsrechnung wirksam sein. Nach Rechtsauffassung des Bundesrats wäre eine Ausrichtung auf die Erfolgsrechnung aber nicht mit der geltenden Verfassungsbestimmung vereinbar. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die Haushaltsführung bei der Einführung der Schuldenbremse noch nicht über die heutigen Instrumente verfügte. Es stellt sich folglich in einem ersten Schritt die Frage, inwiefern die Steuerungsgrösse der Schuldenbremse periodengerecht sein soll. Soll die Ausgabenregel grundsätzlich auf einer periodengerechten Steuerungsgrösse basieren, ist eine Ausrichtung der Schuldenbremse an der Erfolgs- und Investitionsrechnung sowie der Bilanz anzustreben, wobei demzufolge auch die entsprechenden verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen anzupassen wären. In einem zweiten Schritt stellt sich unabhängig der Steuerungsgrösse der Ausgabenregel der Schuldenbremse die Frage, ob ein ergänzendes Instrument zur gesamthaften Darstellung und Steuerung der tatsächlichen finanziellen Verhältnisse eingeführt werden soll.

Inhaltsverzeichnis

1 Auftrag	7
1.1 Hintergrund	7
1.2 Zielsetzung und Fragestellung	7
1.3 Vorgehensweise und Aufbau	8
2 Ausgangslage	9
2.1 Duales Rechnungsmodell des Bundes	9
2.1.1 Erfolgssicht	9
2.1.2 Finanzierungssicht	10
2.2 Gesamtsteuerung durch die Schuldenbremse	11
2.2.1 Hintergrund	12
2.2.2 Ziele	14
2.2.3 Funktionsweise	14
2.3 Finanzpolitische Erfahrungen	17
2.3.1 Entwicklung des Bundeshaushalts	17
2.3.2 Aktuelle Diskussionen im Kontext der Schuldenbremse .	18
3 Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung	21
3.1 Anpassung des Ausgaben- und Einnahmenbegriffs	21
3.1.1 Definition der Ausgaben und Einnahmen	21
3.1.2 Erläuterung der Definition	22
3.2 Auswirkungen auf die Schuldenbremse	25
3.2.1 Ausgabenregel	25
3.2.2 Sanktionsregel	27
3.2.3 Ergänzungsregel	28
3.2.4 Zielsetzung	29
3.2.5 Finanzpolitische Gesamtsteuerung	30
3.3 Alternative:Haushaltssteuerung über die Erfolgsrechnung	31
4 Alternative Möglichkeiten zur Gesamtsteuerung	35
4.1 Übersicht zu den Fiskalregeln in den Kantonen	35
4.1.1 Numerische Beschränkungen	36
4.1.2 Kontroll- und Sanktionsmechanismen	38
4.2 Bilanzorientierte Haushaltssteuerung	40
5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	42
5.1 Zusammenfassung	42
5.2 Schlussfolgerungen	46
6 Anhang	48

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

1	Erfolgs- und Finanzierungssicht.	10
2	Funktionsweise der Schuldenbremse (ohne Ergänzungsregel). . .	17
3	Entwicklung der Brutto- und Nettoschulden des Bundes.	18
4	Finanzpolitische Haushaltsteuerung über die Schuldenbremse (vereinfacht).	45

Tabellen

1	Unterschiede zwischen Finanzierungs- und Erfolgsrechnung in der Übersicht.	11
2	Entwicklung des Ausgleichskonto und der Rückstellungen . . .	50
3	Kanton Aargau	52
4	Kanton Appenzell Innerrhoden	53
5	Kanton Appenzell Ausserrhoden	54
6	Kanton Bern	55
7	Kanton Basel-Landschaft	56
8	Kanton Basel-Stadt	57
9	Kanton Freiburg	58
10	Kanton Genf	59
11	Kanton Glarus	61
12	Kanton Graubünden	62
13	Kanton Jura	63
14	Kanton Luzern	64
15	Kanton Neuenburg	65
16	Kanton Nidwalden	66
17	Kanton Obwalden	67
18	Kanton St. Gallen	68
19	Kanton Schaffhausen	69
20	Kanton Solothurn	70

21	Kanton Schwyz	71
22	Kanton Thurgau	72
23	Kanton Tessin	73
24	Kanton Uri	74
25	Kanton Waadt	75
26	Kanton Wallis	76
27	Kanton Zug	77
28	Kanton Zürich	78

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
Art.	Artikel
BFS	Bundesamt für Statistik
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FDK	Finanzdirektorenkonferenz
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IV	Invalidenversicherung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
MWST	Mehrwertsteuer
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes

1 Auftrag

1.1 Hintergrund

Die Gesamtsteuerung der Bundesfinanzen sowie die Schuldenbremse richten sich gemäss aktueller Gesetzeslage am wichtigsten Führungsinformationssystem, welches bei der Begründung der Schuldenbremse zur Verfügung stand aus, nämlich an der Finanzierungsrechnung aus. Die massgebende Steuerungsgrösse bildet das Finanzierungsergebnis, welches sich aus der Gegenüberstellung der laufenden Einnahmen und Ausgaben sowie der Investitionseinnahmen und -ausgaben ergibt. Im Gegensatz zur Erfolgsrechnung fliessen demzufolge mit Ausnahme von schon konkret absehbaren Fällen keine zeitlichen Abgrenzungen oder Rückstellungen in die Finanzierungsrechnung ein.

Das eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat in der Finanzierungsrechnung der Jahre 2017 und 2018 eine Praxisänderung vorgenommen. Rückstellungen für die Verrechnungssteuer werden nun basierend auf Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) finanzierungswirksam verbucht. Begründet wurde das Vorgehen damit, dass die in der Finanzierungsrechnung dargestellten Einnahmen und Ausgaben dadurch periodengerechter abgebildet würden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) als zuständiges Aufsichtsorgan beurteilte dieses Vorgehen in ihrem Prüfbericht als gesetzwidrig und nahm eine Einschränkung der Finanzierungsrechnung 2017 vor (die Einschränkung sind auch im Prüfbericht 2018 vermerkt und werden aber bis zum Inkrafttreten des überarbeiteten FHG bestehen bleiben). Es wurde infolgedessen vereinbart, die Unstimmigkeit in der Beurteilung des Vorgehens betreffend die Rückstellungen im Rahmen der Bearbeitung der Motion HEGGLIN (16.4018) zu klären.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hat zur Umsetzung der Motion HEGGLIN (16.4018) eine Botschaft erarbeitet. Die Botschaft «*Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung*» wurde vom Bundesrat am 27. November 2019 verabschiedet. Es handelt sich dabei schwergewichtig um eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG, SR 611.0), welche die Erarbeitung einer Botschaft bedingt. Die Anpassung der Finanzierungsrechnung ist dabei ein gewichtiges Teilprojekt dieser Botschaft.

1.2 Zielsetzung und Fragestellung

Ziel des Gutachtens ist es, die EFK hinsichtlich der Beratungen rund um die Botschaft zur «*Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung*» zu begleiten. Die Begleitung soll sich insbesondere auf das Teilprojekt betreffend die

Motion HEGGLIN (16.4018) und die damit verbundene Anpassung der Finanzierungsrechnung konzentrieren. Dabei soll das Aufzeigen politökonomischer Zusammenhänge – insbesondere in Verbindung mit der Schuldenbremse – im Fokus stehen. Das Gutachten soll dabei weder rechnungslegungstechnische noch juristische Einschätzungen vornehmen.

Das Gutachten hat den Auftrag, die Risiken und Auswirkungen der geplanten Anpassung des FHG in Bezug auf die Anwendung der Schuldenbremse zu beurteilen. Dabei stehen nachfolgende Leitfragen als Beurteilungskriterien im Vordergrund:

- Wird die finanzielle Nachhaltigkeit des Bundeshaushalts durch die Gesetzesanpassungen gewährleistet?
- Entsprechen die Gesetzesanpassungen dem politökonomischen «Geiste» der Schuldenbremse?
- Verbessern die Gesetzesanpassungen die Periodengerechtigkeit des Rechnungsabschlusses?

Als Basisszenario für die Analyse wird eine Steuerung des Bundeshaushalts über die Finanzierungsrechnung (Modell vor der Praxisänderung seitens EFD im Jahr 2017 bzw. ohne Rückstellungen betreffend die Verrechnungssteuer) definiert.

1.3 Vorgehensweise und Aufbau

Das Untersuchungskonzept basiert auf einer Sekundäranalyse. Es werden bereits vorhandene Daten und Quellen benutzt, um dieses Gutachten zu erstellen. Im Vordergrund steht dabei die Botschaft des Bundesrates. Startpunkt für die Überlegungen sind jeweils die Leitfragen, danach werden die geplanten Änderungen dargestellt und einer Beurteilung zugeführt. Darauf basierend geht es um die Frage, ob die Instrumente und Massnahmen theoretisch noch geeignet sind, die gesetzten Ziele der Schuldenbremse weiterhin zu erreichen.

Der Inhalt des Gutachtens gestaltet sich wie folgt: Ein erster Teil schafft ausgehend von der gegenwärtigen finanziellen Steuerung des Bundeshaushalts die nötigen konzeptionellen Grundlagen. Dabei werden insbesondere auch der Hintergrund, die Ziele und die Funktionsweise der Schuldenbremse dargelegt. Hauptbestandteil des Gutachtens ist die danach folgende Beurteilung der Anpassungen in den einzelnen von der Auftraggeberin vorgegebenen Themenbereichen. Anschliessend werden die geplanten Anpassungen mit alternativen Grössen zur Gesamtsteuerung verglichen und die Fiskalregeln in den Kantonen übersichtsmässig dargestellt. Abschliessend erfolgt eine Schlussfolgerung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Beurteilungskriterien.

2 Ausgangslage

Die Grundsätze der Finanzordnung sind zur Hauptsache in den Artikeln 126–135 der Bundesverfassung (BV) geregelt. Sie besteht aus der Haushaltsführung des Bundes (Schuldenbremse), den Grundsätzen der Besteuerung sowie dem Finanz- und Lastenausgleich. Der Grunderlass für die Haushaltsführung im Bund ist das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG). Die für dieses Gutachten relevante Haushaltsführung des Bundes stellt damit einen zentralen Teil der Finanzordnung dar und wird nachfolgend übersichtsmässig erläutert.

2.1 Duales Rechnungsmodell des Bundes

Der Bundeshaushalt wird nach dem Prinzip der dualen Steuerung geführt.¹ Die duale Ausrichtung wurde im Jahr 2007 im Zuge der Einführung des neuen Rechnungsmodells (NRM) vollzogen und soll sowohl den Anforderungen der finanzpolitischen Gesamtsteuerung als auch den Bedürfnissen der betriebswirtschaftlichen Führung auf Verwaltungsebene gleichermaßen Rechnung tragen.² Seither richtet sich der Bundeshaushalt für die Rechnung und die Budgetierung nach den «*International Public Sector Accounting Standards*» (IPSAS) aus.³ Die Bestimmungen zur Rechnungslegung werden im Finanzhaushaltgesetz (FHG) geregelt. Das Rechnungsmodell des Bundes beleuchtet die finanziellen Verhältnisse demnach heute grundsätzlich aus zwei Perspektiven (*Abbildung 1*): aus der Erfolgs- und aus der Finanzierungssicht. Diese duale Sichtweise unterscheidet zwischen der operativen Führung und der politischen Steuerung (*Tabelle 1*).

2.1.1 Erfolgssicht

Die Erfolgssicht stellt den anfallenden Aufwand und Ertrag dar. Sie bildet einerseits die operative Grundlage für die Verwaltungs- und Betriebsführung, ist aber auch für die Budgetierung und die Finanzberichterstattung relevant.⁴ Auf Stufe Gesamtbund dient sie damit zur finanziellen Analyse der Verwaltungstätigkeit sowie zur Ermittlung des Jahresergebnisses. Die Werte werden in den Perioden erfolgswirksam, in die sie wirtschaftlich zugerechnet werden («*accrual accounting*»). Der Aufwand eines Rechnungsjahrs wird dem in der gleichen Periode erzielten Ertrag in der Erfolgsrechnung gegenübergestellt. Sie zeigt somit den periodisierten Wertverzehr und -zuwachs sowie das Jahresergebnis (Art.

¹ Detaillierte Übersicht siehe «Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes» (EFD, 2016)

² Vgl. EFV (2006)

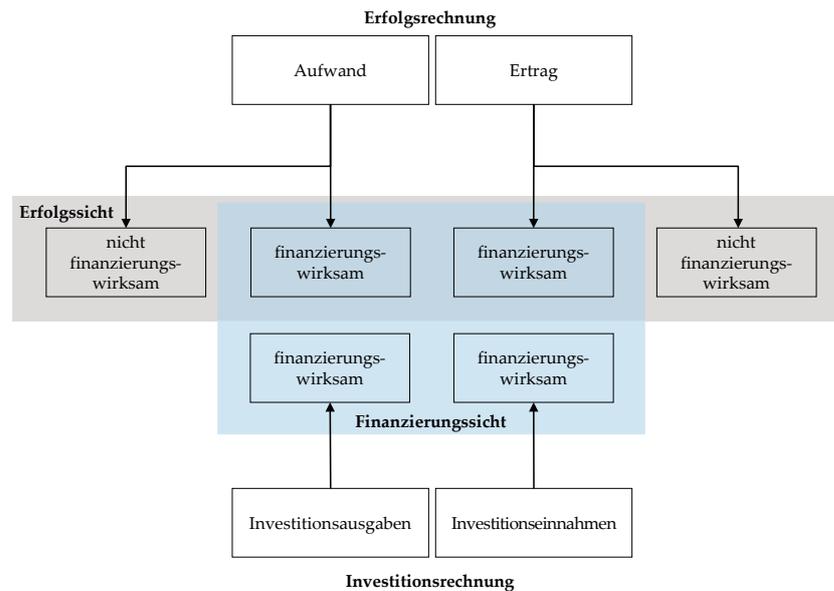
³ Botschaft zum neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (Bundesrat, 2004)

⁴ Vgl. EFV (2006)

8 Abs. 1 FHG). Die Erfolgsrechnung ist damit das zentrale Instrument der Erfolgssicht. Sie wird nach kaufmännischen Grundsätzen geführt und gibt einen konsolidierten Überblick über den Geschäftsgang. Damit stellt die Veränderung des Eigenkapitals die residuale Zielgrösse dar.

Die Erfolgssicht und die Erfolgsrechnung sind auf Stufe Verwaltungseinheit von Relevanz. Einerseits werden die finanzpolitischen Strategien und Ziele von Parlament und Bundesrat in den Budgets konkretisiert. Andererseits werden die Verwaltungseinheiten so gesteuert, dass die Budgetvorgaben und die daran gekoppelten sachpolitischen Ziele effizient umgesetzt werden. Zur Unterstützung der Verwaltungsführung dient eine auf die spezifischen Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten zugeschnittene Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Durch die Einführung des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) auf den 1. Januar 2017 sollte die Verwaltungsführung auf allen Ebenen zusätzlich verstärkt sowie die Transparenz und Steuerbarkeit der Leistungen erhöht werden ⁵.

Abbildung 1: Erfolgs- und Finanzierungssicht.



Quelle: EFV (2015).

2.1.2 Finanzierungssicht

Die Finanzierungssicht ist die Basis für die finanzpolitische Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts. Sie bildet das Bindeglied zur Schuldenbremse, die den Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen über einen Konjunkturzyklus hinweg

⁵ Botschaft zum neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (Bundesrat, 2013a)

sicherstellen und den Bundeshaushalt vor einem strukturellen Ungleichgewicht bewahren soll (*Kapitel 2.2*). Die Finanzierungsrechnung dient der Gesamtsteuerung. Sie weist nur finanzierungswirksame Vorgänge aus und entspringt historisch einem kameralistischen Rechnungsstil («*cash accounting*») und kannte ursprünglich keine Rechnungsabgrenzungen. Dadurch blieben rein buchmässige Tatbestände wie Abschreibungen, Abgrenzungen oder die Bildung von Rückstellungen grundsätzlich unberücksichtigt.⁶ Sie enthält die finanzierungswirksamen Aufwände und Erträge sowie die Investitionsausgaben und -einnahmen. Die Gliederung ist folglich auf die besonderen Erfordernisse der Gesamtsteuerung des Finanzhaushalts nach den Vorgaben der Schuldenbremse zugeschnitten. Auf der ersten Stufe wird das ordentliche Finanzierungsergebnis und auf der zweiten Stufe die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen (Art. 7 Abs. 1 und 2 FHG). Die residuale Zielgrösse ist hier somit die Veränderung der Bruttoschulden des Bundes.

Die Finanzierungssicht und damit die Finanzierungsrechnung sind für die gesamtwirtschaftliche Analyse der Finanzpolitik und ihre Auswirkungen sowie stabilitätspolitische Überlegungen zentral. Aus dieser Perspektive ist es unerheblich, ob Geldabflüsse als laufende Ausgaben oder als Investitionen erfolgen: Sie werden für die finanzpolitische Steuerung des Bundeshaushalts grundsätzlich gleichbehandelt. Zudem ist der Bundeshaushalt ein Transferhaushalt, an welchem Subventionen und Beiträge an andere Haushalte einen grossen Anteil haben. Folglich sind die Ausgaben für den eigenen Funktionsbereich verhältnismässig klein.

Tabelle 1: Unterschiede zwischen Finanzierungs- und Erfolgsrechnung in der Übersicht.

	Finanzierungsrechnung	Erfolgsrechnung
Ziel	Finanzpolitische Gesamtsteuerung	Steuerung der Verwaltungseinheiten
Ursprung	Kameralistik (« <i>cash accounting</i> »)	Doppik (« <i>accrual accounting</i> »)
Bestandteile	Ausgaben und Einnahmen	Aufwände und Erträge
Zielgrösse	Schulden	Eigenkapital

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Gesamtsteuerung durch die Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist das zentrale Instrument zur Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts (Art. 126 BV). Sie ist ein institutioneller Mechanismus, welcher die

⁶ Die aktuelle Diskussion betreffend eine periodengerechtere Darstellung der Finanzierungsrechnung wird in *Kapitel 2.3.2* dargelegt.

Finanzpolitik des Bundes einer Regelbindung zur Unterstützung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen unterwirft. Dabei steht die Veränderung der Schulden im Fokus, nicht aber das Schuldenniveau.

2.2.1 Hintergrund

Seit 1959 enthielt die schweizerische Bundesverfassung mit Artikel 42^{bis} eine allgemein gehaltene Vorgabe, die verlangt, dass Budgetdefizite des Bundes unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage abzubauen sind. Dennoch stiegen die Schulden zwischen 1990 und 2002 von 37 auf über 120 Milliarden Franken – von rund 11 auf über 26 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).⁷ Die Ursachen der zunehmenden Verschuldung lagen zwar schwergewichtig in der wirtschaftlichen Stagnationsphase zu Beginn der 1990er Jahre und anschliessend in den Folgekosten der Verselbstständigung und Ausfinanzierung von Pensionskassen und Bundesbetrieben, dennoch wurde im Verlauf der 1990er Jahre offenkundig, dass die Defizite zu einem beträchtlichen Teil struktureller Natur waren und nicht allein durch Wirtschaftswachstum beseitigt würden.⁸

Dabei haben Staatsschulden unumstritten eine ökonomische Existenzberechtigung. Mittels Fremdfinanzierung können etwa Investitionen in die Infrastruktur realisiert werden, die in späteren Jahren Dividenden abwerfen, welche die Kreditkosten übertreffen. Zudem können in schweren Wirtschaftskrisen oder im Falle von Naturkatastrophen mithilfe von Schulden die Ausgaben kurzfristig erhöht werden. Im Weiteren kann dank Staatsschulden eine gewisse Steuerglättung realisiert werden.⁹ Eine Verschuldungspolitik genügt der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates und wird als tragfähig bezeichnet, wenn die heutigen Staatsschulden gleich dem Gegenwartswert der zukünftigen staatlichen Überschüsse exklusive Zinszahlungen sind.¹⁰ In einer wachsenden Volkswirtschaft ist somit nicht primär die Tatsache einer wachsenden nominalen Verschuldung von Bedeutung, sondern das Wachstum der Verschuldung in Relation zum Wachstum der Wirtschaft. Es handelt sich in diesem Sinne um eine Minimalanforderung, die ermöglicht, dass die Staatsschuld langfristig tragbar bleibt.

Das Problem in der Praxis ist allerdings, dass in schlechten Zeiten die Staatsausgaben zwar erhöht, doch in guten Zeiten nicht wieder abgebaut werden. In der Literatur werden verschiedene Argumente für diese inhärente Neigung zu Defiziten und Verschuldung («*deficit bias*») angeführt. Ein prominenter Ansatz basiert auf Verzerrungen, die aufgrund von Verteilungskonflikten im Wettbe-

⁷ BFS (2018)

⁸ Vgl. Sturm et al. (2017)

⁹ Vgl. Barro (1979)

¹⁰ Vgl. Blanchard et al. (2000); Domar (1944)

werb um öffentliche Mittel entstehen. Die zugrundeliegende Problematik ist als «*fiskalische Allmende*» bekannt: Eine begrenzte Ressource in kollektivem Besitz – von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann – schafft den individuellen Anreiz, die Allmende zu übernutzen, da nur ein Teil der damit verbundenen Kosten auf einen selbst entfällt. Ähnlich verhält es sich mit den Staatsfinanzen: Während eine bestimmte Interessengemeinschaft von einem bestimmten staatlichen Ausgabenprogramm profitiert, verteilen sich die Kosten auf alle Steuerzahlerinnen und -zahler. Politische Akteure setzen in diesem Fall allgemeine öffentliche Ressourcen zum Vorteil einzelner und partikularen Interessen ein. Sie kann durch die starke Vertretung regionaler Interessen, durch fragmentierte Koalitionsregierungen oder schlicht durch die Grösse des Parlaments oder des Regierungskabinetts und der darin vertretenen, vielfältigen Interessen verschärft werden. Die Relevanz dieser sogenannten Common-Pool-Problematik ist sowohl theoretisch als auch empirisch belegt.¹¹

Eine weitere Erklärung für die Ausgabenneigung von Staaten ist beispielsweise das Konzept der «*Zeitinkonsistenz*» und hat ihren Ursprung eigentlich in der Geldpolitik.¹² Die in vielen Ländern konstitutionell verankerte Aufforderung, langfristig für einen ausgeglichenen Haushalt zu sorgen, ist zwar im Allgemeinen politisch meist unbestritten. Wenn es allerdings im Rahmen der jährlichen Budgetdebatte um konkrete Massnahmen zur Einhaltung des Budgetgleichgewichts geht, dann dominieren die unmittelbaren Interessen zur Abweichung von den Stabilitätsgrundsätzen. Einer den kurzfristigen und jährlich wiederkehrenden politischen Einflüssen ausgesetzten Finanzpolitik droht ohne institutionell verankerte Selbstbindung der politischen Akteure die Zeitinkonsistenz. Die unmittelbaren Anreize der am Budgetprozess Beteiligten, vom Ziel eines ausgeglichenen Haushalts zugunsten der eigenen Klientelen und auf Kosten einer nachhaltigen Finanzpolitik abzuweichen, sind gross. Ein weiterer Ansatz betont die Rolle politisch verzögerter Anpassungen. Als Folge eines negativen Budgetschocks können Regierungsparteien unterschiedlicher ideologischer Ausrichtungen in einem lang anhaltenden Konflikt («*war of attrition*») über die Frage, wie die finanzpolitischen Anpassungskosten verteilt werden sollen, verstrickt sein. Dies sogar, wenn Einigkeit darüber besteht, dass die Staatsverschuldung zu hoch ist.¹³

Um diese politökonomischen Anreizprobleme in der demokratischen Finanzpolitik zu adressieren, können Regelbindungen eine Hilfestellung sein.¹⁴ Eine beliebte Möglichkeit sind institutionelle Schranken wie beispielsweise Fiskalregeln: Sie reduzieren direkt oder indirekt den Ausgabenspielraum der Entscheidungsträgerinnen und -träger. Dadurch soll die Ausgabenneigung entschärft

¹¹ Vgl. Roubini und Sachs (1989); Schaltegger und Feld (2009); Weingast et al. (1981)

¹² Vgl. Kydland und Prescott (1977)

¹³ Übersicht zu politökonomischen Ansätzen siehe Alesina und Passalacqua (2016)

¹⁴ Aktuelle Übersicht siehe Yared (2019)

und die Nachhaltigkeit gestärkt werden. Fiskalregeln werden ebenfalls als eine mögliche Vorkehrung angesehen, da sie dazu beitragen, die Fiskalpolitik zu entpolitisieren. Indem die Höhe der Ausgaben (oder das Haushaltsergebnis) vorbestimmt wird, werden der Diskretion in der Politikgestaltung Grenzen gesetzt und die Stellung des Finanzministeriums institutionell gestärkt. Dies unterstützt im Ergebnis eine nachhaltige Finanzpolitik, wie sie ohne Fiskalregeln im tagespolitischen Prozess nicht durchgesetzt werden könnte.

Um die eben beschriebenen institutionellen Rahmenbedingungen zu schaffen, wurde nach einer Reihe temporärer Massnahmen zur Schuldenstabilisierung im Jahr 2003 mit Artikel 126 BV die sogenannte Schuldenbremse in Kraft gesetzt. Volk und Stände hatten diese wichtigste Fiskalregel auf Bundesebene zuvor im Jahr 2001 mit einer Zustimmungsrate von 84,7 Prozent und einer eindeutigen Mehrheit in allen Kantonen angenommen. Die Einzelheiten werden im Finanzhaushaltsgesetz geregelt (Artikel 13–18 FHG).

2.2.2 Ziele

Die Schuldenbremse adressiert zwei klassische Bestrebungen der Finanzpolitik: die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen («*Nachhaltigkeitsziel*») sowie die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen («*Stabilisierungsziel*»). Das Hauptziel der Schuldenbremse geht dabei aus der Botschaft zur Schuldenbremse hervor: die Stabilisierung der Bundesschulden.¹⁵ Indem über den Konjunkturzyklus die Ausgaben nicht höher sein dürfen als die Einnahmen, wird der Schuldenstand nominell stabilisiert und die Schulden wachsen nicht mehr. Bei gleichbleibendem Schuldenstand und wachsendem BIP sinkt mit der Zeit die Schuldenquote. Als Zielgrösse für das Regelwerk dient damit das Niveau der nominellen Bruttoschulden des Bundes. Sie sollen im Verlauf eines Konjunkturzyklus nominell stabilisiert werden. Dieses Ziel ergibt sich aus dem Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben. Bei anhaltendem Wirtschaftswachstum nehmen die derart stabilisierten Bruttoschulden im Verhältnis zum BIP ab, und die Schuldenquote wird sukzessive reduziert. Mit der Wahl der Bruttoschulden als Zielgrösse wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine nachhaltige Finanzpolitik primär an der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung gemessen wird.¹⁶

2.2.3 Funktionsweise

Um das angestrebte Ziel zu erreichen, bedarf es einer geeigneten Steuerungsgrösse. Diese Funktion übernimmt das Finanzierungsergebnis, welches gemäß

¹⁵ Botschaft zur Schuldenbremse (Bundesrat, 2000)

¹⁶ Vgl. Domar (1944)

ss Schuldenbremse auf Dauer ausgeglichen sein muss. In der Umsetzung ist das sogenannte konjunkturell bereinigte Finanzierungsergebnis massgebend. Die Steuerung über konjunkturbereinigte beziehungsweise strukturelle Grössen lässt die automatischen Stabilisatoren im Bundeshaushalt spielen. Damit wird explizit auf das eingangs erwähnte finanzpolitische Stabilisierungsziel Rücksicht genommen. Die Schuldenbremse funktioniert dabei wie der gesamte Bundeshaushalt nach dem Jährlichkeitsprinzip und ist im FHG geregelt. Eine Abweichung vom Jährlichkeitsprinzip, zum Beispiel in Form von zwischenperiodischen Abgrenzungen, war ursprünglich nicht vorgesehen. Sie gilt verbindlich für den Voranschlag, für die Nachtragskredite und die Staatsrechnung eines Haushaltsjahres. Betrachtet man die Architektur der Schuldenbremse, so entfaltet sich deren Wirkung aus drei Säulen:¹⁷

- In der *Ausgabenregel* wird der Ausgleich der Finanzierungsrechnung über den Konjunkturzyklus im ordentlichen Haushalt angestrebt. Voranschlag sowie Rechnung müssen den Vorgaben der Schuldenbremse genügen. Sie erlaubt die Berücksichtigung der konjunkturellen Schwankungen des Wirtschaftsverlaufs und garantiert damit, dass die Schuldenbremse über die Plafonierung der Ausgaben an die konjunkturbereinigten Einnahmen weder zu restriktiv noch zu expansiv wirkt. Die Schuldenbremse setzt die Höchstaussgaben beziehungsweise den Ausgabenplafond somit aufgrund der um einen Konjunkturfaktor korrigierten Einnahmen fest (Art. 13 Abs. 1 FHG). Der Konjunkturfaktor entspricht dem Verhältnis zwischen dem Trendwert des realen BIP und dem effektiven realen Bruttoinlandsprodukt des entsprechenden Jahres (Art. 13 Abs. 3 FHG).
- Zweitens kennt die Schuldenbremse eine *Sanktionsregel*, die bei Regelverletzungen die Kürzung des Ausgabenplafonds in den Folgejahren vorsieht. Da die Vorgaben der Schuldenbremse in erster Linie bei der Ausarbeitung des Budgets berücksichtigt werden (Art. 13 Abs. 1 FHG), ist sicherzustellen, dass sie auch beim Budgetvollzug eingehalten werden. Diese Funktion kommt dem Ausgleichskonto zu. Es ist das «Gedächtnis» der Schuldenbremse und soll strategischen Budgetoptimismus beschränken. Es handelt sich dabei nicht um ein Konto im buchhalterischen Sinn, sondern um eine Statistik, in welcher vergangene Über- oder Unterschreitungen der Vorgaben der Schuldenbremse festgehalten werden. Weist das Ausgleichskonto einen Fehlbetrag auf, schreibt das Gesetz vor, diesen über mehrere Jahre abzubauen. Dies geschieht durch entsprechende Kürzungen des Ausgabenplafonds in zukünftigen Voranschlägen (Art. 17 Abs. 1 FHG). Überschreitet ein Fehlbetrag sechs Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, werden die Sanktionen verschärft. Die Überschreitung muss zwingend innerhalb der folgenden

¹⁷ Vgl. Bundesrat (2013b); Waldmeier et al. (2015)

drei Rechnungsjahre beseitigt werden (Art. 17 Abs. 2 FHG). Überschüsse dürfen hingegen nicht für zukünftige Mehrausgaben, sondern lediglich für den Schuldenabbau verwendet werden. Eine Obergrenze für den positiven Saldo des Ausgleichskontos wurde dabei nicht festgelegt. Die Bewirtschaftung erfolgt damit *asymmetrisch*: Sie ist nur noch für den Fall eines negativen Saldos vorgesehen. Ein Überschuss im Ausgleichskonto wird weitergeführt, und die Verpflichtung zum Abbau des Überschusses entfällt. Damit räumte das Parlament dem Schuldenabbau Priorität ein (der Bundesrat hatte zuvor eine symmetrische Bewirtschaftung vorgeschlagen).

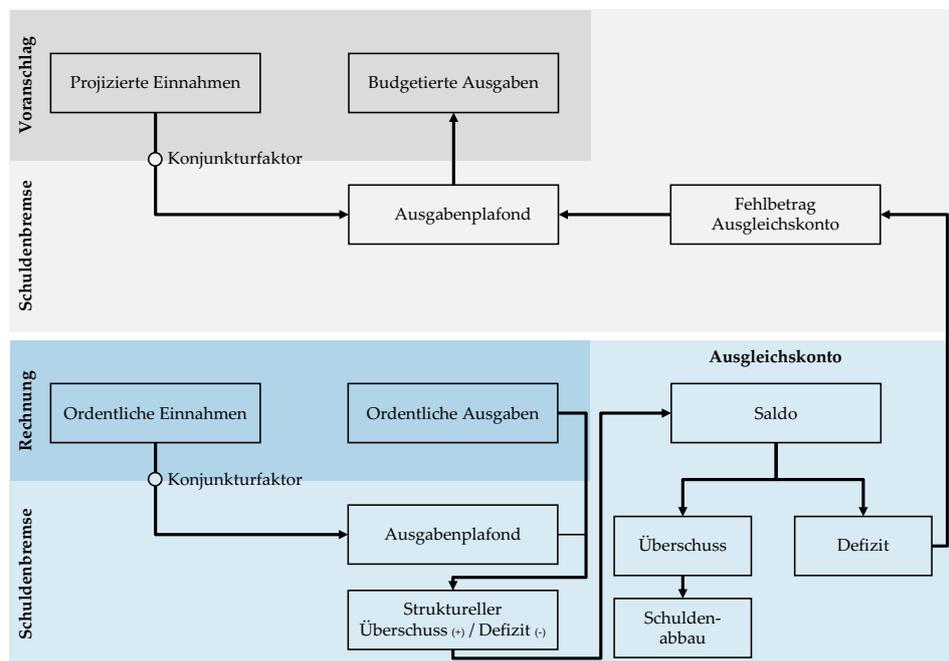
- Drittens deckt die *Ergänzungsregel* den ausserordentlichen Haushalt über eine Amortisationsregel ab und steuert damit deren Finanzierung regelgebunden. Ausserordentliche Einnahmen, wie sie sich etwa aus der Veräusserung von Vermögenswerten ergeben, werden bei der Berechnung des Ausgabenplafonds nicht berücksichtigt (Art. 13 Abs. 2 FHG). Umgekehrt unterstehen ausserordentliche Ausgaben nicht dem Plafond für die ordentlichen Ausgaben; daher werden die höchstzulässigen Ausgaben im Umfang dieser Ausgaben erhöht (Art. 15 Abs. 1 FHG). Die Schuldenbremse beinhaltet zudem eine Ausnahmebestimmung: Nicht steuerbare Eventualitäten wie zum Beispiel schwere Rezessionen, Naturkatastrophen, kriegerische Ereignisse oder besondere Entwicklungen im Asylwesen können vom Parlament durch ein qualifiziertes Mehr zu einer Erhöhung des Ausgabenplafonds führen (Art. 15 Abs. 1 und 2 FHG). Ausserordentliche Ausgaben, die nicht durch ausserordentliche Einnahmen gedeckt werden, müssen mittelfristig über den ordentlichen Haushalt kompensiert werden. Als Steuerungsgrösse für den ausserordentlichen Haushalt dient dabei das Amortisationskonto (Art. 17a Abs. 1 FHG). Weist das Konto einen Fehlbetrag auf, so ist dieser während der sechs folgenden Rechnungsjahre durch strukturelle Überschüsse im ordentlichen Haushalt abzutragen (Art. 17b Abs. 1 FHG).

Der Gesetzgeber konkretisiert zunächst, was unter Ausgaben und Einnahmen zu verstehen ist. Als Ausgaben gelten einerseits Zahlungen an Dritte, die das Vermögen mindern, und andererseits Investitionsausgaben, die Vermögenswerte schaffen, die unmittelbar den Verwaltungsaufgaben dienen (Art. 3 Abs. 1 FHG). Einnahmen sind demgegenüber Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren, also die laufenden Einnahmen, oder die als Entgelt für die Veräusserung von Vermögen geleistet werden, d.h. die Investitionseinnahmen (Art. 3 Abs. 2 FHG). Im Wesentlichen handelt es sich hierbei demzufolge um eine weitverbreitete und anerkannte Cashflow Betrachtung.

Was den Anwendungsbereich betrifft, ist zu bemerken, dass die Schuldenbrem-

se nicht sämtliche Rechnungen erfasst und namentlich die Sonderrechnungen des Bundes höchstens indirekt einbezieht. Die Schuldenbremse gilt nicht für die Ausgaben spezialgesetzlicher Fonds wie den Bahninfrastrukturfonds (BIF) oder den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF). Das Risiko einer Umgehung der Schuldenbremse reduziert sich jedoch bereits durch die Tatsache, dass die Alimentation der Fonds über den Bundeshaushalt erfolgt und damit der Schuldenbremse unterstellt ist. Sie gilt aber nicht ausserhalb des ordentlichen Bundeshaushaltes, wie zum Beispiel für die Sozialversicherungen des Bundes.

Abbildung 2: Funktionsweise der Schuldenbremse (ohne Ergänzungsregel).



Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Finanzpolitische Erfahrungen

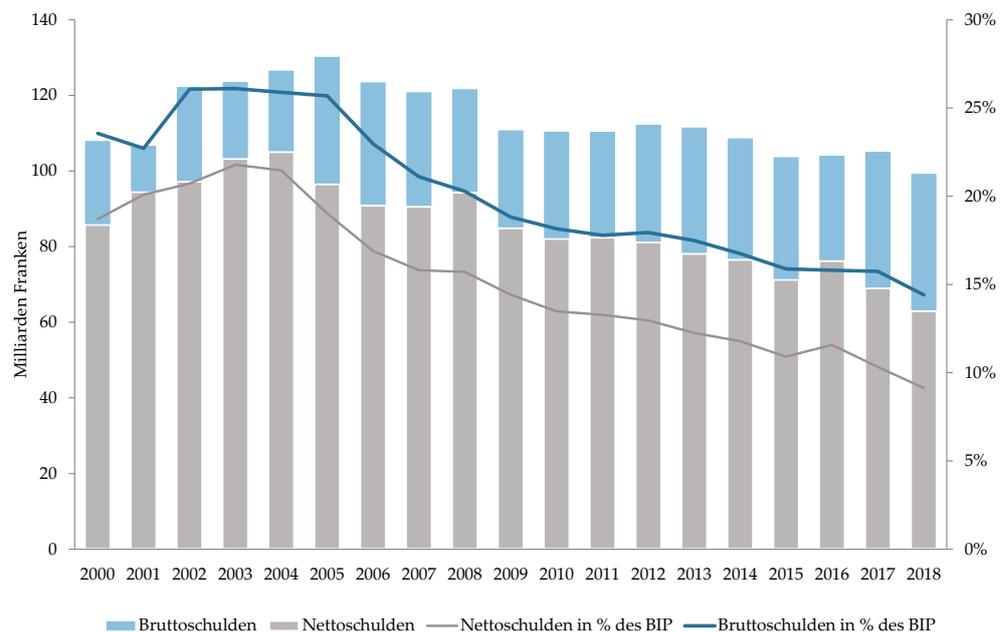
2.3.1 Entwicklung des Bundeshaushalts

Die Bruttoschulden des Bundes konnten gegenüber dem Jahr 2003 deutlich abgebaut werden (*Abbildung 3*). Seit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse 2003 sind die Bruttoschulden des Bundes um rund 24 Milliarden Franken im Jahr 2018 gesenkt worden.¹⁸ Gemessen am BIP verminderten sich die Bundesschulden sogar noch stärker: von rund 26 Prozent auf 14 Prozent. Die Schuldenbremse war gemäss einer kontrafaktischen Analyse massgeblich an dieser Entwicklung hin zu einem nachhaltigen Finanzhaushalt be-

¹⁸ Vgl. EFV (2018)

teilt.¹⁹ Auch hinsichtlich der Stabilisierungswirkung hat sich die Schuldenbremse bewährt. Als sich 2009 abzeichnete, dass die Finanzkrise auf die Realwirtschaft übergreifen würde, verabschiedete das Parlament drei Stufen diskretionärer Stabilisierungsmassnahmen. Alle drei Stufen konnten – dank vorhandener struktureller Überschüsse – unter Ausnutzung des finanzpolitischen Spielraums gemäss Schuldenbremse durchgeführt werden. Gezielte Fiskalimpulse zur Adressierung einer starken Nachfragerücke waren also möglich. Seit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 ist ein deutlicher Trend zur verstärkten Stabilisierung festzustellen.²⁰

Abbildung 3: Entwicklung der Brutto- und Nettoschulden des Bundes.



Quelle: EFV Datencenter.

2.3.2 Aktuelle Diskussionen im Kontext der Schuldenbremse

Ein Schwerpunkt der gegenwärtigen Diskussionen liegt im sogenannten Ausgleichskonto. Die gegenwärtige Umsetzung der Schuldenbremse hat in den vergangenen Jahren zu einem Anstieg des Saldos auf dem Ausgleichskonto und damit zu einem nominalen Abbau der Schulden des Bundes geführt. Das Einnahmewachstum wurde unter- und das Ausgabenwachstum überschätzt. Hierdurch blieben jedes Jahr signifikante Budgetreste übrig. Hierfür werden verschiedene technische und politökonomische Gründe geltend gemacht. Dies hat aufgrund der asymmetrischen Bewirtschaftung des Ausgleichskontos unter

¹⁹ Vgl. Salvi et al. (2019)

²⁰ Vgl. Bundesrat (2013b); Schaltegger und Weder (2010)

anderem dazu geführt, dass die Bruttoschulden des Bundes nominell gesunken sind. Eine vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe riet in einem Bericht davon ab, die Schuldenbremse zum jetzigen Zeitpunkt anzupassen.²¹

Eine andere Diskussion ist im Zusammenhang mit dem Rechnungsmodell aufgetreten. Der Bund stellt sein Ergebnis in der Finanzierungsrechnung wie vorgängig erläutert nicht periodengerecht dar. Damit entspricht die Grundlage für die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts nicht der tatsächlichen Ertragssituation, was aber auf Grund des unterschiedlichen Aussagegehalts der beiden Rechnungen auch nie die Absicht sein darf. Denn gemäss der Verfassung (Art. 126 Abs. 1 BV) stellen Einnahmen und Ausgaben und damit der Saldo der Finanzierungsrechnung die Grundlage für die Berechnung der Schuldenbremse dar. Von den Erfolgsrechnungspositionen sind nur die finanzierungswirksamen Anteile, nicht aber rein buchmässige Vorgänge finanzierungswirksam berücksichtigt. Zeitliche Abgrenzungen werden hingegen in Einzelfällen berücksichtigt. Dabei handelt es sich um betragsmässig bekannte Ausgaben und Einnahmen. Diese Buchungen fallen unter die Definition von laufenden Einnahmen bzw. Ausgaben.²²

Im Rahmen der Vorlage zur «*Optimierung des Rechnungsmodells*» hat das Parlament bereits im Jahr 2015 Anpassungen in der Rechnungslegung beschlossen, die nach Vorgaben der IPSAS für gewisse Bereiche eine periodengerechtere Darstellung auch in der Finanzierungsrechnung ermöglichen sollen.²³ Davon waren unter anderem die Bereiche Finanzinstrumente und Beteiligungen betroffen. Für die Anwendung der Schuldenbremse war insbesondere die periodengerechte Verbuchung der Passivzinsen relevant. Dadurch werden Agios bzw. Disagios periodengerecht verteilt, was eine glättende Wirkung auf die Finanzierungsrechnung hat. Die Änderungen sind per 1. Januar 2017 in Kraft getreten und führten zu einer Neubewertung der von den Änderungen betroffenen Bilanzpositionen sowie zu Anpassungen in der Erfolgs- und Finanzierungsrechnung.²⁴

In der Verbuchungspraxis der Finanzierungsrechnung wurde für die Staatsrechnung 2017 zudem eine Änderung vorgenommen. Die Veränderung der Rückstellung wird neu auch in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt. Die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer berücksichtigen damit auch die Veränderung der Rückstellung. Bisher wurde die Rückstellungsveränderung für zukünftige Rückerstattungen der Verrechnungssteuer lediglich in der Erfolgsrechnung ausgewiesen. Der Stand des Ausgleichskontos wurde rückwirkend korrigiert, da der Wechsel zur periodengerechten Verbuchung der Agios und

²¹ Vgl. Sturm et al. (2017)

²² Vgl. EFK (2018)

²³ Botschaft zur Optimierung des Rechnungsmodells (Bundesrat, 2014)

²⁴ Vgl. EFV (2018)

zur finanzierungswirksamen Rückstellung bei der Verrechnungssteuer einen namhaften Einfluss auf dessen Buchungsstand haben.

Die Praxisänderung der Verrechnungssteuer soll nun in eine gesetzliche Basis überführt werden, da die heutigen gesetzlichen Grundlagen für die finanzierungswirksame Verbuchung von Rückstellungen in der Verrechnungssteuer gemäss EFK nicht erfüllt sind. Dies soll im Rahmen der Bearbeitung der Motion HEGGLIN (16.4018) geschehen. Die Motion bemängelt, dass unter anderem die Verrechnungssteuer und die direkte Bundessteuer in der Finanzierungsrechnung nicht periodengerecht verbucht werden. Deshalb zeichneten die Rechnungsabschlüsse in den vergangenen Jahren ein Bild, das nicht der finanziellen Wirklichkeit entsprach. Die Motion verlangt einerseits, dass die Rechnungslegung so angepasst wird, dass das Bild des Finanzhaushalts gesamtheitlich der Ertragslage entspricht. Andererseits fordert sie zu prüfen, ob die Gesamtsteuerung der Bundesfinanzen auf die Erfolgsrechnung abzustimmen sei.

3 Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung

Der Bundesrat ziel darauf ab, die finanzpolitische Steuerung zu optimieren und zu vereinfachen. Er hat daher entschieden, die Finanzierungsrechnung soweit möglich aus der Erfolgsrechnung herzuleiten: In Zukunft werden damit alle zeitlichen Abgrenzungen und Rückstellungen in der Finanzierungsrechnung erfasst. Dies soll dazu führen, so die Argumentation, dass die tatsächliche Finanz- und Ertragslage des Bundes besser dargestellt werden. Hierfür muss allerdings der Ausgaben- und Einnahmenbegriff gemäss Finanzhaushaltsgesetz angepasst werden. In diesem Kapitel werden nachfolgend die Anpassungen dargestellt, deren Auswirkung auf die Schuldenbremse und die finanzpolitische Gesamtsteuerung analysiert sowie die geprüfte Haushaltsteuerung über die Erfolgsrechnung kurz erörtert. Die Analysen basieren auf dem Inhalt des relevanten Teils der Botschaft des Bundesrates. Neben der Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung werden auch die Regeln für Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen sowie das Rechnungslegungsrecht angepasst. Die Beurteilung dieser Anpassungen ist jedoch nicht Teil dieses Gutachtens.

3.1 Anpassung des Ausgaben- und Einnahmenbegriffs

3.1.1 Definition der Ausgaben und Einnahmen

Um die Finanzierungsrechnung der Erfolgsrechnung anzunähern, wird der Ausgaben- und Einnahmenbegriff gemäss Finanzhaushaltsgesetz angepasst (Art. 3 Abs. 5 und 6 FHG). Die folgenden Transaktionen sind neu als Ausgaben bzw. Einnahmen zu berücksichtigen:

- Zeitliche Rechnungsabgrenzungen
- Bewertungsänderungen des Finanzvermögens
- Bewertungsänderungen von Finanzverbindlichkeiten
- Einlagen in bzw. Entnahmen aus Spezialfinanzierungen im Fremdkapital
- Bildung und Auflösung von Rückstellungen
- Personalvorsorgeverbindlichkeiten

Ausgenommen bleiben die Investitionen, die in der Finanzierungsrechnung weiterhin zu dem Zeitpunkt erscheinen, in dem sie getätigt werden und nicht zum Zeitpunkt der Abschreibung des damit geschaffenen Vermögenswerts.

3.1.2 Erläuterung der Definition

Die Basis der laufenden Ausgaben und Einnahmen bilden der Aufwand und der Ertrag gemäss Erfolgsrechnung. Nicht miteinbezogen werden die Bewertungsänderungen des Verwaltungsvermögens des Bundes und bei den Ausgaben zusätzlich die Wertberichtigungen der Investitionsbeiträge. Dazugerechnet werden hingegen bei den Ausgaben die Investitionen zur Schaffung von Verwaltungsvermögen des Bundes und die Investitionsbeiträge, die der Bund insbesondere an Dritte leistet, sowie bei den Einnahmen das Entgelt für die Veräusserung von Verwaltungsvermögen, die Rückzahlungen der vom Bund gewährten Investitionsbeiträgen und die Investitionsbeiträge, die der Bund erhält. Nachfolgend werden die neu unter die Ausgaben- und Einnahmedefinition fallenden Transaktionen sowie deren Umfang kurz erläutert:²⁵

- *Zeitliche Rechnungsabgrenzungen*

Zeitliche Rechnungsabgrenzungen ermöglichen die Zuordnung von Aufwand und Ertrag zum wirtschaftlich massgebenden Rechnungsjahr. Sie werden in aller Regel im Voranschlag nicht ausgewiesen, weil sie zum Zeitpunkt der Budgetierung noch nicht bekannt sind. Im Voranschlag wird die Bildung von neuen Rechnungsabgrenzungen entsprechend einen kleinen Stellenwert einnehmen. Im Rechnungsjahr 2018 wurden rund 6.1 Milliarden Franken an passiven Rechnungsabgrenzungen bilanziert. Die grösste einzelne passive Rechnungsabgrenzung besteht bei der Verrechnungssteuer (4.9 Milliarden Franken im Jahr 2018) und wird bereits seit dem Rechnungsabschluss des Jahres 2007 finanzierungswirksam verbucht. Die aktiven Rechnungsabgrenzungen bilanzierten im Jahr 2018 mit 578 Millionen Franken. Einen Spezialfall bilden die Einnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen. Sie sollen künftig im ordentlichen und nicht im ausserordentlichen Haushalt verbucht und abgegrenzt werden. Dadurch würden die Einnahmen neu im Ausgabeplafond berücksichtigt werden. Die letzte Auktion von Mobilfunklizenzen vom Februar 2019 ergab Einnahmen in Höhe von 380 Millionen Franken.

- *Bewertungsänderungen des Finanzvermögens*

Das Finanzvermögen umfasst alle Mittel, die für die öffentliche Leistungserbringung nicht zwingend notwendig sind. Dabei handelt es sich um flüssige Mittel und kurzfristige Geldanlagen, Forderungen, kurz und langfristige Finanzanlagen sowie um aktive Rechnungsabgrenzungen. Realisierte Gewinne und Verluste aus Finanzvermögen werden heute bereits finanzierungswirksam verbucht. Nun werden auch Buchgewinne und -verluste, also reine Bewertungsänderungen, als Einnahmen bzw.

²⁵ Die Höhe der jeweiligen Bestände und Buchungen wurde von der Auftraggeberin zur Verfügung gestellt.

Ausgaben erfasst. Die Bewertung von Finanzvermögen erfolgt nach der klaren Definition zu fortgeführten Anschaffungskosten («*at amortized cost*»). Bei kurzfristigen Guthaben wird keine Abzinsung vorgenommen, d.h. sie werden zum Nominalwert abzüglich allfälliger Wertberechtigungen bilanziert. Die Bewertungsveränderungen basieren auf einer klar definierten Grundlage. Im Rechnungsjahr 2018 sind aufgrund von Bewertungsänderungen Erträge in der Höhe von 7 Millionen Franken bzw. Aufwände im Umfang von 63 Millionen Franken angefallen.

- *Bewertungsänderungen von Finanzverbindlichkeiten*

Die Verbindlichkeiten gegenüber Dritten, die passive Rechnungsabgrenzung sowie die Garantierückbehalte, gegliedert nach kurz- und langfristigen Finanzverbindlichkeiten, werden im Fremdkapital ausgewiesen. Für die Anleihen und Geldmarktpapiere werden in der Finanzierungsrechnung die Amortisation der Agios sowie die Abgrenzung der Kommissionen bereits finanzierungswirksam erfasst. Es besteht keine Differenz zu den Buchungen der Erfolgsrechnung. Die Bewertung der Derivate und Garantien (falls sie nicht nur als Eventualverbindlichkeit ausgewiesen sind) erfolgt zu Marktwerten. Diese Bewertungsänderungen werden in der Finanzierungsrechnung nun auch berücksichtigt. Die Bewertung von Finanzverbindlichkeiten (z.B. Bundesobligationen) erfolgt nach der klaren Definition zu fortgeführten Anschaffungskosten («*at amortized cost*»). Die Effektivzinsenmethode wird angewendet. Bewertungsveränderungen basieren auf einer klar definierten Grundlage.

- *Einlagen in bzw. Entnahmen aus Spezialfinanzierungen im Fremdkapital*

Spezialfinanzierungen sind Instrumente, mit denen finanzielle Mittel für einen bestimmten Zweck reserviert werden (Zweckbindung). Damit sind Einnahmen ganz oder teilweise zur Erfüllung von bestimmten Aufgaben zweckgebunden. Unter die Spezialfinanzierungen fallen auch Lenkungsabgaben. Für die Errichtung einer Spezialfinanzierung bedarf es einer spezifischen gesetzlichen Grundlage. Die Bestände von Spezialfinanzierungen werden unter dem Fremdkapital bilanziert, wenn bezüglich Art und Zeitpunkt der Mittelverwendung kein Spielraum besteht. Die Zweckbindung von Ausgaben und Einnahmen aus Spezialfinanzierungen im Fremdkapital wird auf die Schuldenbremse ausgedehnt, weil damit die zweckgebundenen Mittel innerhalb der Finanzierungsrechnung tatsächlich angespart werden und in Zukunft für den vordefinierten Zweck zur Verfügung stehen. Die Mittelverwendung sollte damit grundsätzlich haushaltsneutral sein, weil sie durch die Entnahme aus der Spezialfinanzierung kompensiert wird. Innerhalb des Ausgabeplafonds können zweckgebundene Einnahmen nicht mehr zweckfremden Ausgaben gegengerechnet werden. Für die Rechnungsperiode 2018 sind Erträge in

der Höhe von 168 Millionen Franken und Aufwände von 61 Millionen Franken verbucht worden.

- *Bildung und Auflösung von Rückstellungen*

Rückstellungen müssen gebildet werden, wenn ein Ereignis in der Vergangenheit mit einer Wahrscheinlichkeit von mehr als 50 Prozent zu einem Mittelabfluss führen wird, der zuverlässig geschätzt werden kann. Sie werden in aller Regel über die Erfolgsrechnung und die Bilanz, nicht aber über die Mittelflussrechnung verbucht. Rückstellungen sind erst dann in dieser zu erfassen, wenn eine Mittelfluss daraus resultiert. Mit der Neuregelung wird die Rückstellungsbildung bzw. -auflösung an Stelle der Rückstellungsverwendung (Auszahlung) ausgabenwirksam. Die relevanten Geschäftsvorfälle werden somit zeitlich früher der Schuldenbremse unterstellt, auch wenn deren Eintritt mit Unsicherheit verbunden ist. Dies ist bis anhin nur bei Bewertungsänderungen der Rückstellungen für die Verrechnungssteuer der Fall. Für das Rechnungsjahr 2018 wurden Rückstellungen im Umfang von rund einer Milliarde Franken gebildet. Im Rechnungsabschluss wurden Rückstellungen in der Höhe von 18.2 Milliarden Franken bilanziert. Fast zwei Drittel der Rückstellungen sind auf die Verrechnungssteuer zurückzuführen (Auflistung siehe *Anhang*). Im Jahresabschluss werden in der Regel nur Rückerstattungsanträge verbucht, die einen Eingangsstempel im alten Jahr aufweisen. Finanzwirksame Abgrenzungen gibt es für ausgebliebene Rückerstattungsanträge der Kantone für die Verrechnungssteuer von natürlichen Personen (Negativzinsproblematik) sowie für Restbeträge bei Abschlagszahlungen. Seit dem Rechnungsabschluss 2017 wurden folglich erstmalig auch Rückstellungen auf die Verrechnungssteuer finanzierungswirksam verbucht. Gemäss der Eidgenössischen Finanzkontrolle war die Praxisänderung jedoch nicht mit dem Finanzhaushaltgesetz vereinbar.

- *Bildung und Auflösung Personalvorsorgeverbindlichkeiten*

Die Personalvorsorgeverpflichtungen werden mittels einer Gegenüberstellung der erworbenen Leistungsansprüche der Versicherten mit dem verfügbaren Kapital des Vorsorgewerks berechnet. Die Differenz wird als Nettoverbindlichkeit passiviert und macht ersichtlich, in welchem Umfang diese Verpflichtung den Arbeitgeber belasten könnte. Die Bewertung der Leistungsansprüche erfolgt anhand von versicherungsmathematischen Kriterien. In der Finanzierungsrechnung wurde bis anhin nur die im Kalenderjahr geleisteten Einzahlungen des Arbeitgebers in das Vorsorgewerk erfasst. Belastungen aus der Unterdeckungen des Vorsorgewerks erfolgten in der Finanzierungsrechnung erst zum Zeitpunkt der Zahlung im Rahmen einer Sanierungsmassnahme. Inskünftig wird in der Finanzierungsrechnung anstelle der einbezahlten Beiträge der Vorsorgeaufwand

erfasst. Entsprechend wird eine Zahlung aus einer Sanierungsmassnahme die Finanzierungsrechnung nicht mehr belasten. Um die Personalvorsorgeverpflichtung möglichst realistisch zu berechnen, soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass im Sanierungsfall nicht nur der Bund als Arbeitgeberin, sondern auch die Arbeitnehmenden einen Teil der Sanierungsmassnahmen tragen müssen («*risk sharing*»).

3.2 Auswirkungen auf die Schuldenbremse

Die Anpassung der Definition von Ausgaben und Einnahmen und die damit verbundene Annäherung der Finanzierungsrechnung an die Erfolgsrechnung verändert den Aussagegehalt des Finanzierungsergebnisses. Dies beeinflusst mittelbar auch die Haushaltssteuerung durch die Schuldenbremse und betrifft sowohl die Zielsetzung und Wirkungsweise der Schuldenbremse als auch wesentliche Aspekte der finanzpolitischen Gesamtsteuerung.

3.2.1 Ausgabenregel

Die Vorlage wirkt sich auf die Finanzierungsrechnung des Bundes und damit auch auf den Ausgabenpielraum innerhalb der Schuldenbremse aus. Der Voranschlag und die Bundesrechnung sind unterschiedlich betroffen, da die Rückstellungen in der Regel nicht budgetiert und erst im Jahresabschluss gebildet werden. Gemäss den Schätzungen des Bundesrats auf Basis der Jahre 2007 bis 2018 wäre durch die Anpassungen der Finanzierungsrechnung das Finanzierungsergebnis im Voranschlag tendenziell besser und jenes der Rechnung tendenziell schlechter ausgefallen. Der Voranschlag wäre nach Schätzungen des Bundesrats im Schnitt um 62 Millionen Franken entlastet worden. Dabei ist zu beachten, dass viele der neu definierten Bestandteile von Ausgaben- und Einnahmen einen geringeren Einfluss auf den Voranschlag haben, da sie zum Zeitpunkt der Erstellung noch nicht bekannt sind. Dies gilt jedoch insbesondere nicht für Rückstellungen für den Münzumsatz und die Militärversicherung, die Abgrenzung für die Erträge aus Mobilfunklizenzen sowie die Veränderung der Personalvorsorgeverpflichtung. Künftig geht der Bundesrat deshalb von einer durchschnittlichen Entlastung des Voranschlags in der Höhe von 37 Millionen Franken aus.

Mit gewichtigeren Differenzen im Vergleich zu heute rechnet der Bundesrat im Jahresabschluss. Die Finanzierungsergebnisse wären gemäss Schätzungen um durchschnittlich 179 Millionen Franken schlechter ausgefallen. Der Grund dafür sind primär die Rückstellungen und die Personalvorsorgeverpflichtungen. Die übrigen Buchungen glichen sich in der Vergangenheit grundsätzlich über mehrere Jahre aus. Die Auswirkung auf die Bundesrechnung hängt da-

mit hauptsächlich von der Bildung respektive Auflösung von Rückstellungen ab. Interessant wäre hier zu sehen, welchen Anteil die Ausgaben und Einnahmen an der Veränderung des Jahresergebnisses haben. Hierbei ist zu beachten, dass die Rückstellungen für die Verrechnungssteuer in diesen Berechnungen nicht berücksichtigt worden ist, da die Praxisänderung bereits mit der Staatsrechnung im Jahr 2017 vollzogen wurde. Damit werden die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen auf das Finanzierungsrechnung nicht umfassend ersichtlich. Durch Berücksichtigung dieser Rückstellungen für die Verrechnungssteuer wäre das Jahresergebnis im Schnitt noch schlechter ausgefallen als in der Botschaft dargestellt. Würden die entsprechenden Rückstellungen in der Botschaft ebenfalls dargelegt, könnte auch die gesamthafte Auswirkung auf den Ausgabeplafond beurteilt werden.

Einen Spezialfall stellt im Zusammenhang mit der Schuldenbremse die neu vorgesehene ordentliche Verbuchung von Einnahmen aus Mobilfunklizenzen dar. Durch die Anpassung wird im ordentlichen Haushalt somit mehr Geld zur Verfügung stehen. Die Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Einnahmen ist unter Beachtung des Stabilisierungsziels der Schuldenbremse demnach auch eine Frage der Steuerung und nicht ausschliesslich eine Frage der Rechnungslegung. Der Bundesrat hat sich im Rahmen der Botschaft über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse dahingehend klar geäussert.²⁶ Die Schuldenbremse sieht vor, dass ausserordentliche Einnahmen bei der Berechnung des Ausgabenplafonds nicht berücksichtigt werden. Sie sollen dem Schuldenabbau dienen und können nicht für die Finanzierung von ordentlichen Ausgaben verwendet werden. Rechnungsabgrenzungen, welche über die Zeitdauer der Lizenzverträge gemacht werden, erscheinen im Sinne der Stetigkeit des Bundeshaushalts in der Mittelflussrechnung zwar sachgerecht. Letztlich handelt es sich bei der ordentlichen Verbuchung von Einnahmen aber um eine politische Steuerungsfrage (sollen die Einnahmen dem ordentlichen Haushalt zugeführt werden?). Diese spezifische Anpassung der Verbuchungspraxis kommt in der Essenz einer Erhöhung des Ausgabenplafonds bzw. einer Lockerung der Schuldenbremse gleich. Zudem stellt sich die Frage, wie künftig andere ausserordentlichen Einnahmen bzw. Ausgaben verbucht werden? Ausserordentliche Ausgaben bzw. Einnahmen werden aufgrund der Vorgaben zur Schuldenbremse definiert. Sie werden aber in der Erfolgsrechnung wie die ordentlichen Aufwände bzw. Erträge verbucht und lediglich als separate Position offengelegt. Um die Differenzen zwischen Finanzierungs- und Erfolgsrechnung gering zu halten, müssten dadurch mit Ausnahme der Investitionen sämtliche ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben auch in der Finanzierungsrechnung ordentlich verbucht werden.

²⁶ Vgl. Bundesrat (2008)

3.2.2 Sanktionsregel

Nach der parlamentarischen Genehmigung des Jahresabschlusses werden realisierte Abweichungen zwischen den tatsächlich erzielten Einnahmen – korrigiert um die revidierten Wirtschaftsprognosen – und den tatsächlich getätigten Ausgaben einem Ausgleichskonto belastet oder gutgeschrieben. Dieses Konto wird ausserhalb der Staatsrechnung geführt und ist kein Konto im buchhalterischen Sinn, sondern eine Statistik, in der die Abweichungen von den Vorgaben der Schuldenbremse festgehalten werden. Es dient somit vorrangig zur Kontrolle der Zielerreichung. Es gilt der Grundsatz, dass Fehlbeträge im Ausgleichskonto in den Folgejahren kompensiert werden müssen. Dies erfolgt über Kürzungen des Ausgabenplafonds in zukünftigen Voranschlägen. Dies ermöglicht einerseits, dass keine Fehlanreize für eine zu optimistische Budgetierung entstehen und andererseits, dass die Einhaltung der Schuldenbremse auch in der Staatsrechnung sichergestellt wird. Allfällige Überschüsse auf dem Ausgleichskonto können hingegen nicht zur Aufstockung der höchstzulässigen Ausgaben verwendet werden. Ein positiver Saldo indiziert, dass die Vorgabe der Schuldenbremse in den letzten Jahren übertroffen wurde und die Schulden in der betreffenden Höhe gesenkt werden konnten. Kurzfristige Verzerrungen des Finanzierungsergebnisses durch die nicht periodengerechte Verbuchungen werden damit mittelfristig bereits ausgeglichen.

Da Rückstellungen und zeitliche Abgrenzungen das Finanzierungsergebnis beeinflussen, muss der Saldo des Ausgleichskontos entsprechend angepasst werden. Der Bundesrat schlägt vor, den Stand des Ausgleichskontos so anzupassen, als wären die Änderungen bereits im Rechnungsjahr 2007 vorgenommen worden. Dieser Betrag beläuft sich gemäss Berechnung des Bundesrats auf rund 2.1 Milliarden Franken. Dieses Vorgehen orientiert sich demnach an den Finanzflüssen und nicht an den Bestandsgrössen. Das Vorgehen entspricht der bisherigen Praxis (Anpassung im Rahmen der Optimierung NRM). Die bestehenden Rückstellungen in der Höhe von 12.2 Milliarden Franken aus den Jahren vor 2007 werden dabei nicht berücksichtigt. Dieses Vorgehen könnte eine Lockerung der Schuldenbremse bedeuten, da gebildete Rückstellungen aufgelöst werden, ohne dass aber ihre Bildung dem Ausgabenplafond unterstellt bzw. im Ausgleichskonto abgebildet wurde. Es wäre unseres Erachtens im Sinne der Schuldenbremse zu prüfen, wie dieser zusätzliche Ausgabenpielraum auf Basis von rechnungslegungstechnischen Anpassungen neutralisiert werden könnte.

Die Annäherung der Finanzierungs- an die Erfolgsrechnung beeinflusst zudem die Funktion des Ausgleichskonto. Ein Überschuss auf dem Ausgleichskonto, welcher sich aus der Differenz zwischen den konjunkturell bereinigten Ausgabenplafond und den tatsächlichen Ausgaben ergibt, wird weitergeführt. Das

Parlament hat bei der Einführung der Schuldenbremse dem Schuldenabbau Priorität eingeräumt. Der positive Saldo zeugt davon, dass die Vorgabe der Schuldenbremse in den letzten Jahren übertroffen wurde und die Schulden in der betreffenden Höhe gesenkt werden konnten. Das Ausgleichskonto ist damit das «Gedächtnis» der Schuldenbremse. Werden nun nicht nur tatsächliche oder absehbare (Rechnungsabgrenzungen) Mittelflüsse, sondern auch mit hoher Unsicherheit behaftete Tatbestände (Rückstellungen) und Bewertungsänderungen (Finanzvermögen) zur Berechnung des Saldos herangezogen, wird der Informationsgehalt des Ausgleichskontos bezüglich der Bruttoschuldenentwicklung geschwächt (siehe *Kapitel 3.2.4*).

3.2.3 Ergänzungsregel

In der Staatsrechnung werden ausgewiesene ausserordentliche Einnahmen (ohne Zweckbindung) oder Ausgaben seit dem Jahr 2010 einem Amortisationskonto gutgeschrieben oder belastet. Dieses Konto wird ebenfalls ausserhalb der eigentlichen Staatsrechnung geführt. Im Falle von Fehlbeträgen des Amortisationskontos und unter der Bedingung, dass das Ausgleichskonto keinen negativen Saldo aufweist, kann der Ausgabenplafond der ordentlichen Ausgaben vorsorglich nach unten angepasst werden. Ansonsten sind Fehlbeträge des Amortisationskontos in der Regel innerhalb von sechs Rechnungsjahren durch Kürzungen des Ausgabenplafonds des ordentlichen Haushaltes auszugleichen.

Rund eine Milliarde Franken von 2.9 Milliarden Franken auf dem Amortisationskonto sind auf die Einnahmen aus der Auktion der Mobilfunklizenzen im Jahr 2012 zurückzuführen. Die entsprechenden Zahlungen in den Jahren 2012, 2015 und 2016 wurden als ausserordentliche Einnahmen verbucht und dem Amortisationskonto gutgeschrieben. Sofern die Einnahmen künftig als abgegrenzte ordentliche Einnahmen budgetiert und verbucht werden, muss das Amortisationskonto gemäss Stand von 2018 entsprechend um rund eine Milliarde Franken reduziert werden. Davon ist ein Teil dem Ausgleichskonto gutzuschreiben. Sollen die Einnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen also ordentlich verbucht werden, kann die vorgesehene Anpassung des entsprechenden Kontos als sinnvoll erachtet werden. Jedoch muss bei der Auswirkung auf die Funktion der Ergänzungsregel auch die generelle Verbuchungspraxis der ausserordentlichen Ausgaben bzw. Einnahmen mitberücksichtigt werden (siehe *Kapitel 3.2.1*). Hier bestehen offene Fragen bezüglich der Verbuchung von künftigen ausserordentlichen Ausgaben bzw. Einnahmen und damit zur Funktion der Ergänzungsregel.

3.2.4 Zielsetzung

Die geplante periodengerechtere Darstellung der Steuerungsgrösse führt dazu, dass auch rein buchmässige Tatbestände wie Rechnungsabgrenzungen und Rückstellungen in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt werden. Die Finanzierungsrechnung dient als Steuerungsgrösse der Schuldenbremse und zielt bis anhin auf die Veränderung der Bruttoschulden ab.²⁷ Die Schuldendefinition orientiert sich an den Maastricht-Kriterien der EU, welche vorsehen, dass passive Rechnungsabgrenzungen und Rückstellungen nicht zu den Schulden gezählt werden. Durch den erweiterten Miteinbezug von Buchungen ohne tatsächlichen Mittelfluss wird der Konnex zwischen Finanzierungsrechnung und Schulden dahingehend geschwächt. Zwar gleichen sich fast alle Buchungen bis auf die Rückstellungen in der Folgeperiode wieder aus, dennoch führt die finanzwirksame Buchung von Vorgängen ohne tatsächlichen Mittelfluss zu einer Änderung der Zielgrösse. Bewertungsveränderungen können zur vorübergehenden Verbesserung oder Verschlechterung des Ergebnisses beitragen, obwohl sich die relevanten Finanzflüsse des Bundes nicht verändert haben. Dahingehend wird die Finanzpolitik auf die Veränderung der Nettoschulden I ausgerichtet, wenngleich die Verbindung zu der Veränderung der Bruttoschulden mittelbar bestehen bleibt.

In nationalen und internationalen Berichten werden oft nur die Bruttoschulden ausgewiesen. Die Definition der Bruttoschulden umfasst bestehenden Verbindlichkeiten, insbesondere die auf dem Kapitalmarkt eingegangenen Verpflichtungen. Für eine Beurteilung der finanziellen Lage ist jedoch sowohl die Vermögens- als auch die Schuldenseite zu berücksichtigen, wozu eine aussagekräftige Bilanz notwendig wäre. Bei der Bruttoverschuldung wird nicht berücksichtigt, dass der Staat auch über Vermögenswerte verfügt, die er zur Begleichung seiner Schulden veräussern könnte. Zusätzlich werden deshalb oft auch die Nettoschulden ausgewiesen, welche das Finanzvermögen des Staates berücksichtigen. Die Finanzvermögen und die daraus resultierenden Unterschiede zu den Bruttoschulden können beachtlich sein (siehe *Abbildung 3*). Der reine Fokus auf Nettoschulden ist jedoch insofern problematisch, als eine klare Abgrenzung zwischen reinem Finanzvermögen und reinem Verwaltungsvermögen in der Praxis schwierig ist. Aus diesem Grund werden zu analytischen Zwecken oft nur Bruttoschulden ausgewiesen. Die Tatsache, dass die Nettoverschuldung heute tendenziell deutlich niedriger ist als die Bruttoverschuldung, erlaubt aus der Perspektive der finanziellen Nachhaltigkeit der konsolidierten Bundesfinanzen jedoch nicht den Schluss, dass der Fokus auf die Nettoschulden gerechtfertigter wäre. So sind beispielsweise die implizite Verschuldung im Sozialversicherungssystem und die damit verbundenen gesetzlich veran-

²⁷ Vgl. Bundesrat (2000, 2008)

kerten Zahlungsverpflichtungen innerhalb des ordentlichen Bundeshaushalts erheblich (siehe *Kapitel 4*). Wobei rechnungslegungstechnisch zu klären wäre, welche dieser sogenannten impliziten Schulden auch bilanziell gemäss IPSAS zu erfassen wären.

3.2.5 Finanzpolitische Gesamtsteuerung

Durch die finanzierungswirksame Verbuchung sämtlicher Rechnungsabgrenzungen und Rückstellungen wird die Periodengerechtigkeit einerseits stärker gewichtet sowie andererseits gegenüber der heutigen Praxis einheitlicher gestaltet. Dadurch wird die Ertragslage in der Finanzierungsrechnung im Vergleich zu heute besser dargestellt. In einer Gesamtsicht relativieren sich diese Verbesserungen allerdings: Einerseits bleiben wichtige Teile des Verwaltungsvermögens von der periodengerechten Darstellung weiterhin ausgenommen. Die Wertflüsse werden bereits in der Erfolgsrechnung ausgewiesen, welche aber gemäss Botschaft nicht als Steuerungsgrösse genutzt werden soll. Andererseits wird die Aussagekraft der Finanzierungsrechnung in ihrer ursprünglichen Funktion als Mittelflussrechnung weiter geschwächt. Eine Vermischung der Logik der Erfolgs- und Finanzierungsrechnung führt unseren Erachtens dazu, dass die Aussagekraft der Finanzierungsrechnung weiter abnimmt, die Transparenz damit leidet und der Grossteil der kaufmännisch versierten Personen und Aufsichtsgremien die Rechnungen schlechter nachvollziehen können. Die Informationsasymmetrie zwischen Verwaltung und Regierung einerseits und Parlament und Volk andererseits wird damit nicht verbessert – zumal es unseren Erachtens andere Ansätze gäbe, um die Unterschiede zwischen Erfolgs- und Mittelflussrechnung, bereinigt um ausserordentliche Geschäftsvorfälle, wiederkehrend und transparent darzulegen. Im Weiteren werden langfristige Verpflichtungen des ordentlichen Bundeshaushalts auf Basis gesetzlicher Verpflichtungen (z.B. im Rahmen der Sozialversicherungen) nicht im möglichen Masse berücksichtigt. Zusätzlich werden wesentliche Teile der Geschäftstätigkeiten des Bundes in der Bundesrechnung nicht ausgewiesen (siehe *Kapitel 4.2*).

Die Bildung von Rückstellungen verlangt von der Verwaltung Ermessensentscheide. Das Ermessen bezieht sich dabei in erster Linie auf die Eintrittswahrscheinlichkeit und den Umfang eines möglichen Mittelabflusses. Die Höhe der Rückstellung wird mittels «*best estimate*»-Ansatzes ermittelt und in der Regel in ihrem Wertgehalt von der Aufsichtsstelle überprüft. Dies bedeutet, dass Annahmen getroffen werden müssen, welche mit einer hohen Schätzunsicherheit verbunden sein können.²⁸ Die Entscheidungsbefugnisse des Parlaments werden

²⁸ Dies wird im Anhang zur Staatsrechnung im Kapitel zu den wesentlichen Ermessensentscheiden und Schätzunsicherheiten entsprechend deklariert (EFV, 2018).

dadurch zwar nicht geschmälert. Bei Ermessensfragen besteht aber nach Vorgaben des Gesetzes ein gewisser Beurteilungsspielraum, dessen Nutzung im Rahmen von durchaus redlichen Optimierungsüberlegungen seitens der Verwaltung nicht ausgeschlossen werden kann.

Dieser Aspekt ist insbesondere im Fall der Praxisänderung betreffend die Verrechnungssteuer relevant. Unter dem Aspekt eines ausgeglichenen und auch über die Jahre geglätteten Haushalts sind Rückstellungen in der Erfolgsrechnung und Bilanz sachgerecht, nicht aber in der klassischen Funktion der Finanzierungsrechnung als Mittelflussrechnung. Sie könnten im Sinne der verbesserten Transparenz aber separat ausgewiesen werden. Es handelt sich bei Verrechnungssteuern zudem um besondere Einnahmen. Den Verrechnungssteuereinnahmen folgen in den nächsten Jahren voraussichtlich in erheblichem Umfang Steuerrückerstattungen. Denn in einer engen Betrachtung können die Verrechnungssteuereinnahmen nur zum Teil als Einnahmen des Bundes angesehen werden, weil sie unter dem Vorbehalt der Rückerstattung erhoben werden. Die Regelbindung soll den Entscheidungsspielraum der Entscheidungstragenden *ex-ante* festlegen. Eine *ex-post* Abänderung der Praxis seitens der Entscheidungstragenden unterläuft allerdings den Zweck des institutionellen Mechanismus – ungeachtet der Motivation und Begründung der Praxisänderung. Folglich ist eine Neuauslegung von Regeln im Jahresabschluss nicht im Sinne einer demokratisch legitimierten finanzpolitischen Gesamtsteuerung. Der Sinn institutioneller Schranken besteht darin, den Entscheidungsspielraum im Voraus festzulegen. Das schafft Rechtssicherheit und Vertrauen. Vor diesem Hintergrund und ohne abschliessende inhaltliche Würdigung ist eine gesetzliche Regelung für die bereits vollzogene Praxisänderung daher grundsätzlich notwendig.

Der Budgetbeschluss ist formell auf die Finanzierungs- wie auch auf die Erfolgsrechnung gemäss doppelter Buchführung bezogen, die Beurteilung wurde aber bisher primär auf die zahlungsflussorientierte Finanzierungsrechnung gestützt. Da die Finanzierungsrechnung weiterhin nur zu Teilen periodengerecht geführt wird, bleiben jedoch gewichtige Unterschiede bestehen. Die Finanzierungsrechnung, die sich ursprünglich über Einnahmen und Ausgaben am Geldverbrauch orientierte, wird dadurch noch stärker zu einer Sonderform. Zeitliche Abgrenzungen und Rückstellungen sind in einer Finanzierungsrechnung grundsätzlich sachfremd. Es stellt sich also auch die Frage, inwiefern dies aus Sicht der finanzpolitischen Gesamtsteuerung überhaupt sinnvoll ist.

3.3 Alternative: Haushaltssteuerung über die Erfolgsrechnung

Im Gegensatz zur Vorlage des Bundesrates würde eine alleinige Haushaltssteuerung über die Erfolgsrechnung auch die Abschreibungen auf dem Verwal-

tungsvermögen berücksichtigen, aber hierfür müssten die Investitionsausgaben bzw. -einnahmen anders verbucht werden. Der Bundesrat hat diese Version auf Basis von verschiedenen Gründen verworfen. Aus unserer Sicht können sich durch die Haushaltssteuerung über die Erfolgsrechnung vor allem folgende Vorteile ergeben:

- *Führt zur periodengerechteren Steuerung des ordentlichen Bundeshaushalts*
Die Zielsetzung der modernen Rechnungslegung aus einer reinen Erfolgssicht besteht darin, ein Bild der tatsächlichen Verhältnisse zu vermitteln («*True and Fair View*»). Diese Anforderungen führen in der Konsequenz dazu, dass die periodengerechten Werte ausgewiesen sowie die zur Beurteilung nötigen Informationen der Periode offengelegt werden müssen. Dabei handelt es sich um eine wirtschaftliche Sichtweise, wobei Werte und Werteflüsse massgebend sind und ein angemessenes Gesamtbild der Ertragslage ergeben. Es kann folglich einerseits argumentiert werden, dass dadurch eine umfassendere Informationsgrundlage für die Beurteilung des ordentlichen Bundeshaushalts geschaffen und somit zur Verbesserung von finanzpolitischen Entscheidungen beitragen würde. Unerwartete Einnahmen der Verrechnungssteuer könnten auch durch Abgrenzungen und Rückstellungen nicht gänzlich mitigiert werden, da immer eine gewisse Unsicherheit bezüglich deren Rückforderung besteht. Zudem würde im Sinne der finanziellen Nachhaltigkeit sämtlicher Tätigkeitsbereiche des Bundes auch mit einer Schuldenbremse auf Basis der Erfolgsrechnung kein Gesamtüberblick über die Vermögens-, die Finanz- und die Ertragslage des Bundes vermittelt.
- *Vereinfacht und vereinheitlicht die Haushaltsführung*
Seit der Einführung des NRM im Jahr 2007 verfügt der Bund bereits über eine vollwertige Erfolgsrechnung. Damit wären die rechnungslegungstechnischen Voraussetzungen gegeben, um die Schuldenbremse auf Basis der Erfolgsrechnung einzuführen. Die Steuerung über die Erfolgsrechnung würde zu einer Vereinfachung der Rechnungslegung führen, da auf die Erstellung der Finanzierungsrechnung verzichtet werden könnte. Die Steuerung der Verwaltungseinheiten erfolgt bereits über die Erfolgsrechnung. Damit würde die Änderung der Steuerungsgrösse mit einer besseren Durchgängigkeit der Finanzberichterstattung einhergehen. Die Rechnungslegung richtet sich zudem an den IPSAS aus. Es handelt sich hierbei um weltweit verbreitete Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor. Die direkte Vergleichbarkeit mit den Kantonen und Gemeinden könnte aufgrund dessen verbessert werden. Denn im Jahr 2008 wurden die Grundlagen in den Kantonen umfassend überarbeitet (HRM2), wobei hier – wie beim Bund – die IPSAS die Grundlage bilden. Die Anbindung an IPSAS ist den Fachempfehlungen des HRM2 hingegen weniger stark

als beim Bund.

Aus unserer Sicht könnten bei einer Haushaltssteuerung über die Erfolgsrechnung aber auch folgende *Nachteile* vorgebracht werden:

- *Verändert die Wirkungsweise der Schuldenbremse erheblich*

Der Wechsel der Steuerungsgrösse auf die Erfolgsrechnung würde mit einem Wechsel der Zielgrösse einhergehen. Die Schuldenbremse würde nicht mehr die Veränderung der Bruttoschulden, sondern die Veränderung des Eigenkapitals stabilisieren. Dabei würde die Funktion des Ausgleichskontos tangiert, da die Verbindung zu den Bundesschulden nicht mehr gegeben wäre. Auch die Verbuchung von ordentlichen Aufwänden bzw. Erträgen im Rahmen der Ergänzungsregel müsste neu geregelt werden. Bewertungsveränderungen im Verwaltungsvermögen beeinflussen das Eigenkapital, ohne dass sich die Finanzlage real verändert. Das Verwaltungsvermögen ist per Definition nicht veräusserbar und kann somit nicht zur Deckung von Schulden verwendet werden. Bei Bewertungsfragen hinsichtlich des Verwaltungsvermögens besteht zudem ein gewisser Beurteilungsspielraum, der im Rahmen von Optimierungsüberlegungen ausgenützt werden könnte. Die Berechnungen des Bundesrates aus dem Jahr 2013 deuten darauf hin, dass sich der Ausgabenspielraum vergrössern würde.²⁹ Gemäss diesen Simulationen wäre der höchstzulässige Aufwand im Voranschlag zwischen den Jahren 2007 und 2012 insgesamt um 2,2 Milliarden Franken höher ausgefallen als die höchstzulässigen Ausgaben in der Finanzierungssicht - rund 370 Millionen Franken pro Jahr. Im Jahresabschluss wären es, mit grossen Schwankungen, sogar durchschnittlich 940 Millionen Franken pro Jahr.

- *Bedingt betreffend die Investitionen eine Ergänzung der Schuldenbremse*

Zentrale Unterschiede zur Finanzierungsrechnung bestehen bei den Bundesbeteiligungen (deren Wertveränderungen beeinflussen die Erfolgsrechnung, nicht aber die Finanzierungsrechnung) sowie bei den Investitionen. In der Finanzierungsrechnung gelten Investitionen typischerweise als volle Ausgaben beim Kauf, während in der Erfolgsrechnung nur die jährlichen Abschreibungen als Aufwand erscheinen. Dies hätte zur Folge, dass auch die Anreizsituation verändert würde. Investitionen könnten gegenüber anderen Ausgaben bevorzugt werden, da sich die Kosten erst in den Folgejahren niederschlagen, der Nutzen aber unmittelbar anfallen würde. Um die finanzielle Nachhaltigkeit langfristig und unter Einbezug der veränderten Anreizsituation zu gewährleisten, müsste eine Neugestaltung bzw. vor allem Erweiterung der Schuldenbremse um die Bilanz,

²⁹ Vgl. Bundesrat (2013b); In der Berechnung werden jedoch auch bereits vollzogene Änderungen wie die periodengerechte Verbuchung von Agios bzw. Disagios und der Verrechnungssteuer berücksichtigt.

Mittelfluss- und Ertragsrechnung geprüft werden. Eine Regelung, welche inhaltlich an die heutige Wirkung der Schuldenbremse anschliesst, wäre mithilfe der Steuerung über den Selbstfinanzierungsgrad durchaus denkbar. Das notwendige zusätzliche finanzpolitische Instrument würde beim Bund mit der Investitionsrechnung bereits existieren. Dennoch müsste politisch zuerst festgelegt werden, wie eine solche Regel konkret ausgestaltet werden sollte (siehe *Kapitel 4.1*).

- *Impliziert eine Verfassungsänderung*

Nach der Rechtsauffassung des Bundesrates wäre eine Ausrichtung der Schuldenbremse an der Erfolgsrechnung nicht verfassungskonform.³⁰ Gemäss dem Wortlaut der Verfassung (Art. 126 Abs. 2–4 BV) bezieht sich die Schuldenbremse auf die Ausgaben und Einnahmen. Die Erfolgsrechnung erfasst aber im Gegensatz zur Finanzierungsrechnung die Aufwände und Erträge. In der Botschaft zur Schuldenbremse wurde die Ausrichtung an der Erfolgsrechnung diskutiert und verworfen. Eine Steuerung über die Erfolgsrechnung auf Basis einer Gesetzesänderung würde gemäss Bundesrat kaum dem klaren Wortlaut der Bundesverfassung entsprechen. Die Umsetzung der Schuldenbremse auf Basis der Erfolgsrechnung wurde in einem Bericht des Bundesrats bereits einmal evaluiert und unter anderem aufgrund der genannten Problemfelder verworfen. Dabei wurde aber der Einbezug der Bilanz als zusätzliches Steuerkorrektiv nicht in Erwägung gezogen.

³⁰ Vgl. Bundesrat (2013b)

4 Alternative Möglichkeiten zur Gesamtsteuerung

Die Verknüpfung der Rechnungslegung mit der Finanzpolitik hat in der Schweiz Tradition und die aktuelle Debatte ist im Lichte dieser Tradition zu sehen. So basiert die Gesamtsteuerung des Bundes mithilfe der Finanzierungsrechnung heute auf einem an die Kameralistik angelehnten System, während die Kantone und Gemeinden sich zur Steuerung an einem an die Privatwirtschaft angelehnten doppischen System über die Erfolgsrechnung orientieren. Nachfolgend wird entsprechend eine kurze Übersicht zu den Fiskalregeln in den Kantonen gegeben. Anschliessend wird die international viel diskutierte zusätzliche Haushaltssteuerung über die Bilanz kurz erläutert.

4.1 Übersicht zu den Fiskalregeln in den Kantonen

Neben dem Bund kennen auch die Kantone Vorgaben, welche die finanzielle Nachhaltigkeit sicherstellen sollen. Die Rechnungslegung der Kantone erfolgt in der Erfolgssicht. Das harmonisierte Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM 2) umfasst neben der Finanzierungsrechnung auch eine Bilanz und eine Investitionsrechnung. Folglich unterscheiden sich die Fiskalregeln bei den Kantonen in der Ausgestaltung grundsätzlich von jenen des Bundes. Die Beschränkungen in den Kantonen beziehen sich dabei in der Regel auf Vorgaben hinsichtlich der Erfolgsrechnung. Im Detail sind die kantonalen Fiskalregeln sehr unterschiedlich ausgestaltet.³¹ Im Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG) der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen werden jedoch grundsätzliche Empfehlungen für Regelungen betreffend das Haushaltgleichgewicht und die Schuldenbegrenzung festgehalten:³²

- *Haushaltsgleichgewicht*: Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein.
- *Schuldenbegrenzung*: Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit ist zu begrenzen. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 Prozent beträgt.

Fiskalregeln können sich grundsätzlich auf Bestandes- oder Stromgrössen beziehen; Ersteres wird als Schuldenregel, Letzteres in Abhängigkeit von der Zielgrösse als Defizit-, Ausgaben- oder Einnahmenregeln bezeichnet. Eine Defizitregel kann sich grundsätzlich entweder auf die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung oder gesamthaft auf die Finanzierungsrechnung beziehen.³³

³¹ Übersicht siehe FDK (2018) und im *Anhang*

³² Vgl. FDK (2017)

³³ Für eine umfassende Übersicht des Inhalts von Kapitel 4.1.1 siehe Waldmeier et al. (2015)

4.1.1 Numerische Beschränkungen

Defizitregeln

Am verbreitetsten sind in den Schweizer Kantonen Vorgaben hinsichtlich der Erfolgsrechnung. Während die meisten Kantone einen mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung anstreben, kennt beispielsweise der Kanton St. Gallen jährliche Vorgaben bezüglich des maximal zulässigen Voranschlagsdefizits. In den Kantonen Bern, Fribourg, Genf, Solothurn und Waadt ist der Voranschlag grundsätzlich ausgeglichen zu gestalten. Der für den mittelfristigen Haushaltsausgleich massgebliche Zeitraum wird zudem sehr unterschiedlich definiert und reicht von vier Jahren im Kanton Neuenburg zu bis zu zehn Jahren im Kanton Obwalden; teilweise wurde auch auf eine Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffes verzichtet. Ein mittelfristiges Ausgleichsziel ist zwar im Prinzip weniger stringent, birgt aber den Vorteil, dass konjunkturelle Schwankungen mittels einer antizyklischen Finanzpolitik berücksichtigt werden können. Zudem begünstigen zu stringente Vorgaben möglicherweise eine Umgehung des Ausgleichsziels, weshalb ein gewisser Spielraum in den einzelnen Perioden allenfalls zu bevorzugen ist. Gleichzeitig erschwert ein mittelfristiges Ausgleichsziel allerdings eine Überprüfung der Einhaltung der Defizitbremse. Es scheint daher sinnvoll, explizit festzulegen, welche Rechnungs- sowie Planungsperioden vom massgeblichen Zeitraum erfasst werden, wie dies etwa im Kanton Neuenburg der Fall ist. Diese Kantone kombinieren ihr mittelfristiges Ausgleichsziel zudem mit jährlichen Vorgaben bezüglich des maximal zulässigen Voranschlagsdefizits, womit der Handlungsspielraum der zuständigen Behörden auch in den einzelnen Perioden beschränkt wird.

Ein Ausgleich, nicht nur der Erfolgsrechnung, sondern auch der Finanzierungsrechnung, wird neben dem Bund beispielsweise auch im Kanton Aargau angestrebt. Der Kanton Aargau verlangt eine auf Dauer ausgeglichene Finanzierungsrechnung, wobei aber grundsätzlich ausgeglichen zu budgetieren ist. Der Bezug des Haushaltsgleichgewichts auf die Finanzierungsrechnung anstelle der Erfolgsrechnung birgt den Vorteil, dass kurzfristig – zwecks Erreichens des Ausgleichsziels – keine Verbesserung des Rechnungsergebnisses durch eine Verschiebung von Ausgaben in die Investitionsrechnung erzielt werden kann. In verschiedenen Kantonen gibt es neben dem Ausgleichsziel für die Erfolgsrechnung aber auch separate Regelungen für die Investitionsrechnung, welche meistens die Form eines mindestens zu erreichenden Selbstfinanzierungsgrades der Nettoinvestitionen annehmen. Es kann zwischen Kantonen unterschieden werden, welche grundsätzlich entweder auf jährlicher (Freiburg und Jura) oder mittelfristiger (Obwalden) Basis einen bestimmten Selbstfinanzierungsgrad verlangen, sowie Kantone, welche erst ab dem Überschreiten einer gewissen Schuldenquote einen minimal zu erreichenden Selbstfinanzierungsgrad

vorgeben. Sowohl der Fokus auf die Finanzierungsrechnung wie auch die Vorgabe eines bestimmten Selbstfinanzierungsgrades bergen die Gefahr, dass eine allfällige Konsolidierung zur Einhaltung des Ausgleichsziels respektive des vorgegebenen Selbstfinanzierungsgrades über eine Kürzung notwendiger Investitionen erfolgt. Denkbar wäre daher eine Ergänzung solcher Regelungen durch die Vorgabe eines im Verhältnis zu den Gesamtausgaben konstanten Investitionsvolumens. Eine solche Vorgabe ist beispielsweise im Kanton Thurgau im Zusammenhang mit der Regelung zur Ausgabenstabilisierung zu finden.

Schuldenregeln

Ebenso wie Defizitbremsen können sich auch Schuldenregeln auf unterschiedliche Zielgrössen beziehen. Grundsätzlich wird zwischen der Bruttoschuld, welche die Verbindlichkeiten eines Kantons beinhaltet, und der Nettoschuld, welche das Finanzvermögen von den Verbindlichkeiten eines Kantons in Abzug bringt, unterschieden. Vorteilhaft an der Bruttoschuld ist die internationale Vergleichbarkeit des Konzepts; Unterschiede in den Bewertungsstandards sowie der Definition der Vermögenswerte eines Staates kommen nicht zum Tragen. Andererseits kann angeführt werden, dass die Nettoschuld eine komplettere Sicht der Finanzlage eines Staates wiedergibt. Zudem kann eine Reduktion der Bruttoschuld auch über nicht-strukturelle Massnahmen, beispielsweise Privatisierungen oder den Verkauf von Finanzvermögen, erfolgen. Solche Massnahmen reduzieren zwar die Bruttoschuld, stellen de facto aber lediglich eine Umstrukturierung der Vermögenswerte da, welche das Nettovermögen eines Staates nicht verändern.

Grundsätzlich ist an einer Schuldenregel problematisch, dass, solange der gewählte Referenzwert nicht überschritten wird, in der Regel keinerlei Handlungsvorgaben bestehen. Gerade wenn die gewählte Schuldengrenze weit über der aktuellen Verschuldung liegt, kann ein Anreiz zur Defizitfinanzierung bestehen. Dergestalt ist beispielsweise die Situation im Kanton Basel-Stadt, wo die Verschuldung deutlich unter der vorgesehenen Schuldengrenze liegt, welche die Nettoschuld in Bezug zum nationalen BIP setzt. Eine Schuldenbremse kennen ebenso die Kantone Genf und Nidwalden, wobei Genf die Finanzverbindlichkeiten des Kantons in Relation zu den Einnahmen der Erfolgsrechnung begrenzt, während sich die Schuldengrenze in Nidwalden auf die Nettoschuld relativ zum Kantonssteuerertrag bzw. den Einnahmen aus kantonalen Steuern und Wasserzinsen bezieht. Über eine Begrenzung der Verschuldung hinaus gehen die Kantone Aargau und Wallis, welche explizit eine Abtragung der Verschuldung vorsehen.

Ausgaben- und Einnahmeregeln

Während Defizit- und Schuldenregeln auf Basis von Saldo-grössen grundsätzlich sowohl Ausgabenkürzungen als auch Einnahmeerhöhungen zur Zieler-

reichung möglich sind, beschränken Ausgabenregeln explizit das Ausgabenwachstum. Ein Vorteil solcher Regelungen ist, dass sie direkt auf diejenige Komponente des Budgets abzielen, welche der Neigung zur Finanzierung über Kredite zugrunde liegt und auf welche die Regierung am meisten Einfluss ausübt. Zudem ist die Einhaltung der Vorgaben einer Ausgabenbremse in der Regel einfach zu überprüfen und es besteht Spielraum für eine antizyklische Fiskalpolitik, da die Ausgaben bei einem konjunkturell bedingten Rückgang der Einnahmen nicht angepasst werden müssen. Eine Beschränkung des Ausgabenwachstums findet sich in der Schweiz beispielsweise in den Kantonen Thurgau und Graubünden, in welchen die Ausgaben nicht stärker ansteigen dürfen als das nationale BIP bzw. das Volkseinkommen. Bemerkenswert ist bei der Regelung des Kantons Thurgau, dass einerseits Ausgabenverschiebungen innerhalb des Gemeinwesens herausgerechnet werden sollen und andererseits ein konstantes Investitionsvolumen angestrebt wird. Damit soll verhindert werden, dass das vorgegebene Ausgabenwachstum einzig aufgrund von Aufgabenverschiebungen zu den Gemeinden oder einem Rückgang der Investitionsausgaben erreicht wird.

Einnahmeregeln zielen im Allgemeinen nicht unbedingt auf das Erreichen einer nachhaltigen Finanzpolitik, sondern vielmehr auf eine Beschränkung der Staatsquote ab. Einnahmeregeln können sich entweder auf die gesamten Einnahmen, beispielsweise mittels einer Vorgabe, wonach diese nur mit einer bestimmten Rate ansteigen (z.B. BIP-Wachstum) oder einen fixen Prozentsatz des BIP ausmachen dürfen, oder auf eine spezifische Einnahmequelle beziehen. Bei Letzterem wiederum kann die Steuerrate oder das Steueraufkommen begrenzt werden. Beispiele für Ersteres finden sich in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Fribourg, Obwalden, Waadt und Zug, wo der Steuerfuss für die Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern direkt im Gesetz festgelegt wird.

4.1.2 Kontroll- und Sanktionsmechanismen

Die Wirksamkeit einer Fiskalregel ist nicht nur von der Steuerungsgrösse, sondern auch von Kontroll- und Sanktionsmechanismen abhängig. Diese können sowohl Ausgabenkürzungen wie auch Einnahmeerhöhungen beinhalten. Ausschlaggebend für eine erfolgreiche Konsolidierung ist, dass die vorgesehenen Massnahmen die finanzielle Tragfähigkeit des öffentlichen Haushaltes effektiv verbessern, wie auch eine gewisse Opfersymmetrie. Umfasst der Zeitraum neben Rechnungsperioden auch Planungsperioden ist etwa eine *ex-post*- Kontrolle des Ausgleichsziels wünschenswert. Einerseits sind Budgetprognosen naturgemäss mit Unsicherheit behaftet, andererseits kann auch ein Anreiz bestehen, Einnahmen systematisch zu überschätzen, um das Ausgleichsziel formal zu erreichen. Ein solches Kontrollinstrument findet sich, in Anlehnung an die

Schuldenbremse des Bundes, im Kanton Tessin in Form eines Ausgleichskontos, welchem jeweils das Ergebnis der Erfolgsrechnung belastet wird. Fehlbeiträge des Ausgleichskontos müssen in einer vorgegebenen Frist kompensiert werden. Gewisse Kantone knüpfen selbst den Steuerfuss an die Entwicklung der Ertragslage. In den Kantonen Basel-Landschaft und Fribourg erfolgt die Festsetzung des Steuerfusses beispielsweise jeweils nach Massgabe des Voranschlagergebnisses, d.h. der Steuerfuss wird so festgelegt, dass die Vorgaben der jeweiligen Fiskalregel erfüllt werden. Beim Bund ist die Bundesversammlung an den durch die Schuldenbremse vorgegebenen Ausgabenplafond gebunden. In den Kantonen gibt es auch dahingehend ähnliche Regeln. Im Kanton Zürich wie auch im Kanton Obwalden bedarf das Abweichen im Sinne einer höheren Belastung in der Budgetberatung gegenüber dem Entwurf des Regierungsrates der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates; in Letzterem werden auch Nachtragskredite von dieser Regelung erfasst. Zudem ist der Kantonsrat im Kanton Zürich bei Anträgen des Regierungsrates zur Sicherstellung des mittelfristigen Ausgleichs des Finanzhaushaltes an den Gesamtbetrag der mit den Anträgen erzielten Saldoverbesserungen gebunden.

In einer Mehrheit der Kantone müssen allerdings erst dann Massnahmen getroffen werden, wenn kein Eigenkapital mehr vorhanden ist, wobei diese die Form einer Abschreibung des Bilanzfehlbetrages innert einer bestimmten Frist annehmen. Problematisch scheint dabei, dass die Abschreibung des Bilanzfehlbetrages zwar budgetiert werden muss, aber in der Regel keine Pflicht besteht, ausgeglichen zu budgetieren. Im Prinzip ist es daher möglich, dass in jedem Jahr neue Bilanzfehlbeträge entstehen, welche dann jeweils über die vorgesehene Frist abgetragen werden müssen. Lediglich der Kanton Solothurn schreibt vor, dass nach Ablauf der Abtragsfrist kein Bilanzfehlbetrag mehr vorhanden sein darf, sprich neu entstehende Bilanzfehlbeträge müssen ebenfalls kompensiert werden. Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden darf im Falle eines Fehlbetrages kein Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung budgetiert werden.

Prinzipiell ist es somit in einem Grossteil der Kantone möglich, strukturelle Defizite während Jahren über einen Bezug von Eigenkapital zu finanzieren. Problematisch ist dies auch deswegen, weil bei der Bewertung des Verwaltungsvermögens ein gewisser Spielraum besteht, wodurch die Höhe des vorhandenen Eigenkapitals beeinflusst werden kann. Zudem ist das Verwaltungsvermögen per Definition nicht veräusserbar und kann somit nicht zur Deckung von Schulden verwendet werden, weshalb es auch nicht zur Finanzierung von Defiziten herangezogen werden sollte. Der Übergang von HRM1 zu HRM2 illustriert diese Problematik, hat doch die Neubewertung des Verwaltungsvermögens in einigen Kantonen zu einem massiven Anstieg des Eigenkapitals geführt, ohne dass sich die finanzielle Situation des Kantons real verändert hätte.

4.2 Bilanzorientierte Haushaltssteuerung

Staaten sollten nachweisen können, dass sie ihren langfristigen Verpflichtungen nachkommen können und dass ihre Finanzen langfristig auch nachhaltig sind. Die Bilanzen des öffentlichen Sektors bieten neben der Ertrags- und Mittelflussrechnung das umfassendste Bild der öffentlichen Finanzen.³⁴ Sie bilden alle angesammelten Vermögenswerte und Verbindlichkeiten ab, die der Staat kontrolliert, einschliesslich öffentlich kontrollierter Körperschaften und Sozialversicherungsverpflichtungen.³⁵ Eine kombinierte Rechnung ermöglicht es dem Parlament, der Verwaltung und der Regierung transparenter und klarer ihrer treuhänderischen Aufgabe nachzukommen. Zusammen mit einer entsprechenden Erfolgs- und Geldflussrechnung ergibt die Bilanz einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, die Finanz- und die Ertragslage eines Staats. Dabei sind beide Seiten der Bilanz wichtig. Staaten sollten die Auswirkungen von Gesetzen auf Vermögenswerte und Verbindlichkeiten über die Schulden heraus berücksichtigen. Dies gilt insbesondere auch für das Risikomanagement, wo Bewertungsänderungen grosse Vermögenseffekte haben können. Auch ausserhalb der ordentlichen Staatshaushalte finden erhebliche fiskalische Aktivitäten statt. Die Einbeziehung öffentlicher Unternehmen in die finanzpolitische Analyse ist notwendig, um das fiskalische Risiko besser einschätzen und steuern zu können. Ein Vergleich der derzeitigen öffentlichen Vermögen und Verbindlichkeiten mit langfristigen Haushaltsprognosen zeigt zudem, wie gut die öffentlichen Finanzen aufgestellt sind, um dem demographischen Druck im Hinblick auf die schnell alternden Gesellschaften zu begegnen.

International zeichnen sich Entwicklungen in Richtung einer bilanzorientierten Steuerung ab. Seit rund 30 Jahren wendet Neuseeland die internationalen Rechnungslegungsstandards konsequent an, sowohl in der Berichterstattung als auch in der Führung.³⁶ Neuseeland konzentriert sich auf die langfristige Stärkung seiner Bilanz. Zu den Zielen ihrer Politik gehört ausdrücklich die Verbesserung des Nettowertes zusätzlich zum Abbau der Verschuldung und dem Erreichen oder Aufrechterhalten von Überschüssen. Um dies zu operationalisieren, werden mehrjährige Szenarien berechnet. Die Bilanzprognosen erstrecken sich über einen Zeitraum von 6 bis 10 Jahren und decken alle wichtigen Aggregate ab: Aktiva, Passiva und Nettowert. Die Behörden verwenden diese Prognosen, um die Auswirkungen von Rentenreformen, Steueränderungen oder öffentlichen Investitionen aufzuzeigen. Hierbei ist zu beachten, dass bei langfristigen Betrachtungen erhebliche Unsicherheiten und Ermessensspielräume bestehen. Mit Unsicherheiten behaftete Schätzungen sind für eine sachgerechte Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage aber durchaus

³⁴ Vgl. IMF (2018)

³⁵ Vgl. OECD (2015)

³⁶ Vgl. IMF (2018)

notwendig. Dasselbe gilt für Bewertungsfragen und deren Einfluss auf das Eigenkapital. Aus diesem Grund genießt die Aufsichtsstelle in Neuseeland auch eine zentrale Rolle.³⁷

Ein stärkerer Fokus auf eine bilanzorientierte Haushaltsteuerung bedeutet denn auch nicht, dass bewährte Grössen wie die Ausgaben und Einnahmen, Finanzierungsergebnisse oder Bruttoschulden zu vernachlässigen sind – im Gegenteil. Die Steuerung über die Bilanz kann die heutige Steuerungsgrösse gerade aber bezüglich Periodengerechtigkeit wertvoll ergänzen.³⁸ Dies gilt grundsätzlich auch für den Bundeshaushalt. Eine beschränkte Übersicht bietet die konsolidierte Rechnung des Bundes (KRB), welche aber weiterhin ausserhalb der ordentlichen Staatsrechnung geführt wird. Teile der Geschäftstätigkeit des Bundes und damit der Vermögenswerte und der Verpflichtungen, die in Unternehmen und Organisationen ausgelagert sind, sind darin ausgewiesen. Wesentliche künftige Verpflichtungen werden aber darin ebenfalls nicht ausgewiesen. Gemäss Schätzungen gibt es beträchtliche implizite Verbindlichkeiten auf allen Staatsebenen und den Sozialversicherungen.³⁹ Hier besteht durchaus Potential, die Vermögens-, die Finanz- und die Ertragslage des Bundes besser zu vermitteln und die Periodengerechtigkeit effektiv zu verbessern. Dadurch könnte die ordentliche Haushaltssteuerung des Bundes über die Schuldenbremse sinnvoll ergänzt werden.

³⁷ Vgl. Center for Public Impact (2019)

³⁸ Vgl. Bergmann et al. (2019)

³⁹ Vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung (2016); Reeker et al. (2019)

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

5.1 Zusammenfassung

Für die finanzpolitische Gesamtsteuerung gemäss Vorgaben der Schuldenbremse bildet die auf Einnahmen und Ausgaben basierende Finanzierungsrechnung das zentrale Steuerungsinstrument. Durch den stärkeren Miteinbezug von rein buchmässigen Tatbeständen – schwergewichtig Rechnungsabgrenzungen und Rückstellungen – in die Finanzierungssicht beabsichtigt der Bundesrat, die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts periodengerechter zu gestalten. Vor diesem Hintergrund wurden mögliche Auswirkungen und Risiken dieser Anpassungen analysiert.

- Auswirkungen** In einem ersten Schritt wurden die Folgen der Annäherung der Finanzierungsan die Erfolgsrechnung für die Schuldenbremse gemäss Botschaft dargelegt:
- Ausgabenregel** Der Saldo von Ausgaben und Einnahmen, das Finanzierungsergebnis, wird durch diese Anpassung sowohl im Voranschlag als auch in der Bundesrechnung verändert. Gesamthaft hätte dies in den Jahren 2007 bis 2018 zu einer Entlastung des Voranschlags (62 Millionen Franken) bzw. zu einer Belastung des Rechnungsabschlusses (179 Millionen Franken) geführt und die Differenz zwischen den beiden Aggregaten entsprechend verkleinert. Nicht berücksichtigt wurden in der Botschaft des Bundesrats die von der EFK beanstandeten Buchungen betreffend die Rückstellungen zur Verrechnungssteuer.
- Sanktionsregel** Um die Funktion des Ausgleichskontos im Zuge der Anpassungen zu erhalten, muss dessen Saldo rückwirkend um die Veränderung der Finanzierungsergebnisse der entsprechenden Jahresrechnungen angepasst werden. Da insbesondere die Berücksichtigung der bestehenden Rückstellungen rückwirkend nur bis 2007 vorgenommen wird, werden die in den Jahren zuvor getätigten Rückstellungen (12 Milliarden Franken) im Ausgleichskonto nicht abgebildet. Dies führt im Fall einer Auflösung dieser Rückstellungen künftig zu einer Entlastung des Finanzierungsergebnisses im potentiellen Umfang der nicht berücksichtigten Bestände.
- Ergänzungsregel** Da die Botschaft rückwirkend auch die ordentliche Verbuchung und Abgrenzung von Einnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen aus dem Jahr 2012 (1 Milliarde Franken) vorsieht, ist zudem auch der Saldo des Amortisationskontos betroffen. Ausserordentliche Ausgaben bzw. Einnahmen sind hierbei aber auch im Sinne der Schuldenbremse zu verstehen. Im vorliegenden Fall führt das Vorgehen zu einer jährlichen Erhöhung des Ausgabenspielraums (62 Millionen Franken) über die Laufzeit der Mobilfunklizenzen. Während die Abgrenzung dieser Einnahmen aus buchhalterischer Sicht notwendig ist, ist jedoch die ordentliche Verbuchung der Einnahmen aus Mobilfunklizenzen als solches generell eine finanzpolitische Frage. Dies gilt insbesondere auch für die künftige Verbuchung von ähnlichen Einnahmen aus Regalien und Konzessionen.

Zielsetzung Durch die Veränderung wird der Konnex des Finanzierungsergebnisses zu den Bruttoschulden abgeschwächt. Dahingehend wird die Finanzpolitik auf die Nettoschulden I ausgerichtet, wenngleich die Verbindung zu den Bruttoschulden mittelbar bestehen bleibt.

Konkrete Erwägungen Die vorliegenden Anpassungen am Ausgabe- und Einnahmebegriff sowie am Stand des Ausgleichs- und Amortisationskonto ergeben unseres Erachtens inhaltlich insbesondere in zwei Punkten Klärungsbedarf. Erstens sollte die Einordnung von außerordentlichen Einnahmen in der Finanzierungsrechnung klar definiert werden. Die Einordnung dieser Einnahmen als ordentlich bzw. ausserordentlich muss dabei aus Sicht der Schuldenbremse auch unter finanzpolitischen Aspekten vorgenommen werden. Zweitens sollte die Auflösung der Rückstellungen, welche vor 2007 gebildet wurden, klar geregelt und deren Auswirkung auf den Ausgabenspielraum dargestellt werden. Inwieweit die geplante Annäherung der Finanzierungs- und die Erfolgsrechnung mit der Verfassungsbestimmung zur Schuldenbremse konform sind, kann von den Gutachtern nicht beurteilt, sondern muss juristisch erörtert werden.

Grössen zur Steuerung In einem zweiten Schritt wurden alternative Grössen und Instrumente zur Haushaltssteuerung diskutiert:

Erfolgsrechnung Die Haushaltssteuerung könnte grundsätzlich auch über die Erfolgsrechnung erfolgen. Im Gegensatz zur Finanzierungsrechnung werden Investitionsausgaben in der Erfolgsrechnung nur im Umfang der Abschreibungen und Wertberichtigungen sowie des teilweise höheren Betriebsaufwands abgebildet. Investitionen werden aber in der eigens dafür konzipierten Investitionsrechnung dargestellt. Die Steuerung des ordentlichen Bundeshaushalts würde dadurch periodengerechter und die Haushaltsführung vereinfacht und vereinheitlicht werden. Jedoch würde dies die Wirkungsweise der Schuldenbremse erheblich verändern, da Investitionsausgaben anders behandelt würden. Dies bedingte eine Ergänzung der Schuldenbremse hinsichtlich der Investitionen. Eine Schuldenbremse auf Basis der Erfolgsrechnung wäre gemäss Rechtsauffassung des Bundesrats zudem nicht verfassungskonform.

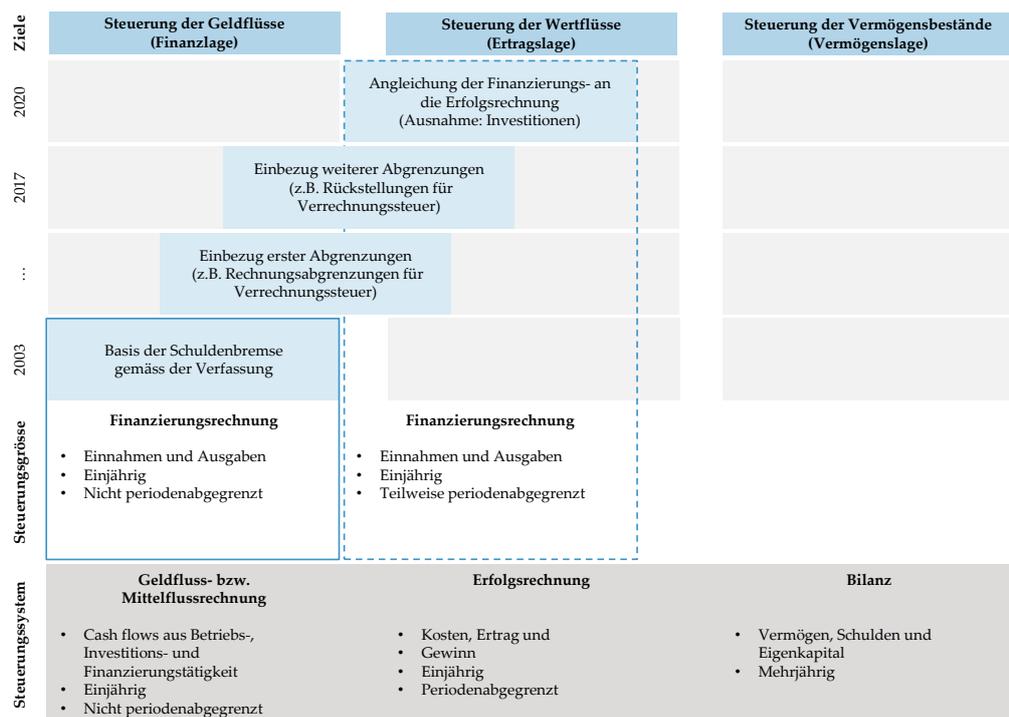
Die Erfahrungen aus den Kantonen zeigen, dass eine Steuerung über die Erfolg- und Investitionsrechnung grundsätzlich praktikabel ist. Es ist dabei aber zu betonen, dass der Erfolg einer solchen Regel wesentlich von deren konkreten Ausgestaltung abhängt. Die Beispiele aus den Kantonen offenbaren in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung von griffigen Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Eine verfassungsmässige und gesetzliche Anpassung bzw. Neugestaltung der Schuldenbremse wäre im Fall einer Steuerung über die Erfolgs- bzw. Investitionsrechnung unter diesen Umständen folglich unumgänglich.

- Bilanz** International zeichnen sich Entwicklungen in Richtung einer bilanzorientierten Steuerung im Zusammenhang mit einer Erfolgs- und Mittelflussrechnung ab. Um einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, die Finanz- und die Ertragslage des Bundes zu vermitteln, ist folglich ein auf die Wertflüsse ausgerichtete Haushaltssteuerungssystem nötig. Eine finanzielle Gesamtsicht könnte zur Darstellung der finanziellen Nachhaltigkeit sämtliche heutigen und künftigen Vermögen und Verbindlichkeiten miteinbeziehen. Die durch die aktuelle Gesetzeslage verursachten impliziten Schulden werden heute in der Bundesrechnung nicht berücksichtigt. Eine darauf optimierte Haushaltssteuerung könnte grundsätzlich sowohl mithilfe einer die heutige Schuldenbremse ergänzenden Steuerung als auch mithilfe einer verfassungsmässigen Anpassung der Schuldenbremse erreicht werden.
- Grundlegende Erwägungen** Die Analyse offenbart einen grundlegenden politischen Diskussionsbedarf. Die Annäherung der Finanzierungs- an die Erfolgsrechnung hat Folgen für die Qualität der Haushaltssteuerung. Einerseits wird die Steuerungsgrösse der Schuldenbremse punktuell periodengerechter. Andererseits tangieren die Anpassungen dadurch in der dargelegten Form aber die Wirkungsweise der Schuldenbremse. Ein periodengerechtes Steuerungsinstrument steht damit bis zu einem gewissen Grad in einem Zielkonflikt zur finanzpolitischen Steuerung über die heutige Schuldenbremse und dem unmittelbaren Ziel der Stabilisierung der Bruttoschulden. Der bewusste Verzicht auf die periodengerechte Darstellung des Verwaltungsvermögens löst diesen Zielkonflikt nicht auf.
- Vorteile** Für die geplanten Änderungen können grundsätzlich verschiedene Gründe vorgebracht werden. In der Praxis wurde ersichtlich, dass die Finanzierungsrechnung als finanzpolitisches Steuerungsinstrument nicht immer ein adäquates Bild der Ertragslage vermittelt. Einerseits gilt es dabei in einem ersten Schritt, die Vorteile einer periodengerechten Haushaltssteuerung grundsätzlich anzuerkennen. Die Erfolgsrechnung dient der kaufmännischen Steuerung und erhöht die Transparenz sowie die Rechenschaftslegung. Dadurch können eine periodengerechte Darstellung von Vermögen und Verbindlichkeiten sowie eine verursachungsgerechte Erfassung des Ressourcenverbrauchs erreicht werden. Eine mit Unsicherheiten behaftete Schätzung einer Rückstellung ist für eine sachgerechte Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig. Dasselbe gilt für Bewertungsfragen und deren Einfluss auf das Eigenkapital. Die Verwaltungs- und Betriebsführung des Bundes orientiert sich – analog zu privatwirtschaftlichen Unternehmungen – bereits an dieser Erfolgssicht. Die geplante Annäherung an die Erfolgsrechnung ergibt damit die möglichen Verbesserungen in diese Richtung, ohne aber durch den Miteinbezug von Wertberichtigungen des Verwaltungsvermögens eine gänzliche Neugestaltung der Schuldenbremse notwendig zu machen. Andererseits ist eine erfolgreiche und nachhaltige Gesamtsteuerung über die Schuldenbremse auf Basis der diskutierten Anpassungen möglich.

Nachteile

Gleichzeitig gibt es aber auch wesentliche Gründe, welche gegen die Anpassungen sprechen. Unbestritten ist, dass tatsächliche Zahlungsströme hinsichtlich der parlamentarischen Steuerung verlässlicher sind als geschätzte Werte und erfahrungsgemäss eine wichtige Führungsinformation darstellen. Zwar sind zeitliche Abgrenzungen grösstenteils bereits heute in der Finanzierungsrechnung abgebildet. Die geplante generelle Abbildung von Rückstellungen im Finanzierungsergebnis stellt hingegen ein neues Element dar. Im Gegensatz dazu braucht eine rein vergangenheitsbezogene Darstellung von Zahlungsströmen kein Ermessen, da sie nur die Vergangenheit abbildet. Durch die Anpassungen bleiben die Finanzierungsrechnung und damit das zentrale Haushaltssteuerungsinstrument ein Spezialkonstrukt, das weder ganzheitlich den Regeln der Kameralistik noch jenen der Doppik folgt. Im Vergleich zu einer bilanzorientierten und gesamtheitlichen Steuerung des Bundeshaushalts bleibt die Periodengerechtigkeit beschränkt und die Haushaltssteuerung wird nicht verbessert. Die Zielgrösse wird kurzfristig verändert, was Anpassungen des Ausgleichs- und Amortisationskontos notwendig macht. Dies erschwert in der langen Frist eine transparente Rechenschaftslegung. Das Ausgleichskonto fungiert als Gedächtnis der Schuldenbremse und ist damit das entscheidende Sanktionselement. Dieses Modell hat sich auch in der praktischen Umsetzung bisher bewährt. Letztlich liegt ein Teil der Leistung einer jeden Regelbildung auch in deren Fortbestand. Eine stabilitätsorientierte Tradition verschafft der Regel politische Nachachtung. Jede Anpassung birgt ein Risiko, da der Erfolg der neuen Regel ungewiss ist.

Abbildung 4: Finanzpolitische Haushaltsteuerung über die Schuldenbremse (vereinfacht).



Quelle: Eigene Darstellung.

5.2 Schlussfolgerungen

Eine wirkungsvolle Schuldenbremse ist sowohl in einem finanzierungsorientierten als auch in einem erfolgsorientierten Haushaltssteuerungssystem denkbar. Die vorliegenden Anpassungen nähern in dieser Hinsicht die Finanzierungs- an die Erfolgsrechnung an, ohne aber durch den Miteinbezug der Bewertungsveränderungen des Verwaltungsvermögens eine verfassungsmässige Anpassung der Schuldenbremse vorzunehmen. Es handelt sich schwergewichtig um die Überführung und Vereinheitlichung der von der EFK seit dem Rechnungsjahr 2017 beanstandeten Praxisänderung betreffend die Rückstellungen der Verrechnungssteuer in eine gesetzliche Grundlage. Dies verbessert die jährliche Darstellung der tatsächlichen finanziellen Verhältnisse im Finanzierungsergebnis teilweise, führt aber zu einer weiteren Aufweichung der ursprünglichen Funktion als Mittelflussrechnung. Die langfristige Haushaltssteuerung über die Schuldenbremse wird dadurch nicht verbessert. Kurzfristige Verzerrungen des Finanzierungsergebnisses durch nicht periodengerechte Verbuchungen werden über das Ausgleichskonto mittelfristig bereits heute ausgeglichen und können in der Staatsrechnung zusätzlich jährlich wiederkehrend und transparent dargelegt werden. Die Würdigung der Vor- und Nachteile der konkreten Gesetzesänderungen muss in der politischen Diskussion folglich durch den Gesetzgeber vorgenommen werden.

Unter Berücksichtigung des Ziels der Darstellung der tatsächlichen finanziellen Verhältnisse des Bundes im Rahmen der Schuldenbremse ist es zusätzlich wünschenswert, eine gesamtheitliche Betrachtung vorzunehmen. Der grundlegende Zielkonflikt zwischen zwei adäquaten Anliegen, der demokratisch legitimierten Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts über die heutige Schuldenbremse einerseits und einer periodengerechten Steuerungsgrösse andererseits, muss durch das Parlament abgewogen werden. Die Schuldenbremse des Bundes ist in erster Linie eine Ausgabenregel und beschränkt jährlich den Ausgabenspielraum des Bundeshaushalts. Es ist nichts dagegen einzuwenden, die Mittelflussrechnung, die Erfolgsrechnung und die Bilanz miteinzubeziehen, um die finanziellen Verhältnisse des Bundes bestmöglich darzustellen und zu steuern (*Abbildung 4*). Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass jede Rechnung eine spezifische Perspektive einnimmt und auch spezifische Aussagen ermöglicht. Eine Vermischung der Logik der Rechnungen führt aber dazu, dass die Aussagekraft schwindet, die Transparenz damit leidet und der Grossteil der kaufmännisch versierten Personen die Rechnungen schlechter nachvollziehen kann. Die verschiedenen Anpassungen der Finanzierungsrechnung in der Vergangenheit sind der Transparenz, ungeachtet der Beweggründe, nicht zuträglich und können auch negative Signalwirkung für die Kantone und den Gemeinden erzeugen.

Es stellt sich folglich die Frage, inwiefern die Steuerungsgrösse der Schuldenbremse periodengerecht sein soll. Soll die Ausgabenregel grundsätzlich auf einer periodengerechten Steuerungsgrösse basieren, ist eine Ausrichtung der Schuldenbremse an der Erfolgs- und Investitionsrechnung sowie der Bilanz anzustreben, wobei demzufolge auch die entsprechenden verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen anzupassen wären. Unabhängig von der Ausgabenregel stellt sich im Weiteren die Frage, wie die finanziellen Verhältnisse des Bundes und damit die Nachhaltigkeit des Bundeshaushalts langfristig abgebildet werden können. Werden Verbesserungen in dieser Hinsicht als wünschenswert betrachtet, sollte eine Ergänzung der heutigen Steuerung anhand eines bilanzorientierten Systems geprüft werden.

6 Anhang

Motion HEGGLIN (16.4018)

Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, die Rechnungslegung so anzupassen, dass ein Bild des Finanzhaushalts erscheint, welches möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht. Es ist zu prüfen, die Haushaltsteuerung auf die Erfolgsrechnung abzustimmen.

Begründung

In der Finanzierungsrechnung werden im Unterschied zur Erfolgsrechnung nicht Aufwand und Ertrag, sondern Ausgaben und Einnahmen ausgewiesen. Die Einnahmendefinition richtet sich nach Artikel 3 Absatz 2 FHG und orientiert sich an den verfassungsmässigen Bestimmungen zur Schuldenbremse (Art. 126 Abs. 1 der Bundesverfassung). Demnach werden in der Finanzierungsrechnung im Unterschied zur Erfolgsrechnung grundsätzlich keine rein buchmässigen Vorgänge wie zeitliche Abgrenzungen, Rückstellungen oder Abschreibungen erfasst. Der Bundeshaushalt wird mit der Finanzierungs- und nicht mit der Erfolgsrechnung gesteuert. Dies hat zur Folge, dass der Bund sein Ergebnis nicht periodengerecht darstellt. An der letzten Hochrechnung zum Jahresabschluss 2016 lässt sich das beispielhaft zeigen. Zitat Medienmitteilung Bund: "Die in der letzten Hochrechnung festgestellte Entwicklung hin zu einer deutlichen Ergebnisverbesserung hat sich akzentuiert. Der Bund rechnet im ordentlichen Haushalt 2016 mit einem Überschuss von 2,2 Milliarden Franken. Grund dafür sind insbesondere die Vorauszahlungen bei der direkten Bundessteuer, die sich aufgrund der Negativzinsen dynamisch entwickeln und um 1,6 Milliarden höher liegen. Das Negativzinsumfeld führt auch zu weniger Rückforderungen bei der Verrechnungssteuer im Umfange von 0,3 Milliarden und zu höheren Agios beim Verkauf von Anleihen. Schlagzeilen in den Medien wie «Bund erwartet gut 2 Milliarden Überschuss» sind die Folge.

Wie eingangs ausgeführt entsprechen solche Nachrichten und Schlagzeilen nicht der tatsächlichen Ertragssituation des laufenden Jahres. Vorauszahlungen der direkten Bundessteuern und Agios müssten transitorisch abgegrenzt und künftigen Jahren gutgeschrieben werden. Denn einerseits waren es Vorauszahlungen von Gewinnsteuern kommender

Jahre und andererseits Agios von Bundesanleihen, die über die ganze Laufdauer zu verteilen wären. Die dieses Jahr nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuern belasten zukünftige Rechnungsabschlüsse. Die aufgrund dieser Sonderfaktoren resultierenden höheren Erträge oder tieferen Aufwände werden dann in den folgenden Jahren fehlen und jene Ergebnisse verschlechtern.

Die Haushaltsführung über die Finanzierungsrechnung erschwert die Lesbarkeit der Jahresrechnung. Indem zwischen finanzwirksamen Ausgaben und nichtfinanzwirksamen Aufwänden unterschieden wird, erscheinen im selben Aufgabenbereich unterschiedliche Beträge im Budgetbuch, in der Jahresrechnung und zum Teil auch in den Begründungen.

Der Bundesrat soll zudem prüfen, ob sich Vorteile ergeben, wenn die Haushaltsteuerung über die Erfolgsrechnung anstelle der Finanzierungsrechnung erfolgt.

Quelle: Daten der EFK.

Fiskalregeln in den Kantonen⁴⁰

Tabelle 3: Kanton Aargau

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Neue Ausgaben über 5 Mio. Franken erfordern absolutes Mehr des Parlaments	Regierungsrat kann notwendige Budgetmittel und Verpflichtungskredite bei dringenden Massnahmen vorzeitig freigeben (nachträgliche Bewilligung durch Parlament).	Keine Regelung
	Gebot einer stabilen und wenn möglich sinkenden Staatsquote		
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Keine besondere Regelung zusätzlich zum Ausgleich der Finanzierungsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Die Finanzierungsrechnung ist mittelfristig auszugleichen, d.h. die Selbstfinanzierung hat mittelfristig 100 % zu betragen.	Ausserordentlicher Ertrag und Aufwand der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung sind von der Schuldenbremse ausgenommen	Bei Abweichungen zu den gesetzlichen Zielen der Ausgaben und Finanzpolitik (stabile Staats- und Steuerquote, auf die Dauer ausgeglichene Finanzierungsrechnung) sind Massnahmen (Entlastungsprogramme) zu ergreifen.
	Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung sind ab dem übernächsten Jahr in Raten von mindestens 20 % abzutragen	Bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung (reales BIP ≤ 0) kann das Parlament die Abtragung von Fehlbeträgen aussetzen.	
	Für den Ausgleich von Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung bei konjunkturellen Schwankungen kann das Parlament die Ausgleichsreserve öffnen oder auflösen.		
	Der Grosse Rat kann ein Budget, das zu einem Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung führt, nur mit absoluter Mehrheit beschliessen.		
	Ein Budgetdefizit erfordert einen Höherverschuldungsbeschluss durch den Grosse Rat, der dem fakultativen Referendum untersteht (Höherverschuldungsreferendum).		

⁴⁰ Die Tabellen zu den Fiskalregeln der Kantone basieren auf den aktuellsten Daten der FDK (FDK, 2018)

Tabelle 4: Kanton Appenzell Innerrhoden

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 5: Kanton Appenzell Ausserrhoden

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabedynamik	Keine Regelung (finanzpolitische Zielsetzungen des Regierungsrates)	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen. Sie darf nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht. Bilanzfehlbeträge sind innert längstens sieben Jahren abzutragen.	Keine Regelung	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Voranschlag mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 Prozent beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 6: Kanton Bern

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Der Voranschlag der Erfolgsrechnung darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen. Weist der Rechnungsabschluss in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss aus, ist er dem Voranschlag des übernächsten Jahres zu belasten (wenn nicht durch Eigenkapital gedeckt)	3/5 der Parlamentsmitglieder können ein Defizit im Voranschlag zulassen. Dieses muss innert 4 Jahren abgetragen werden. 3/5 der Parlamentsmitglieder können beim Abschluss ein Defizit zulassen. Dieses muss innert 4 Jahren abgetragen werden.	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Selbstfinanzierungsgrad hat mittelfristig 100% zu betragen. Ein Finanzierungsfehlbetrag im Voranschlag ist im Aufgaben-/ Finanzplan zu kompensieren. Ein Finanzierungsfehlbetrag beim Abschluss muss im Voranschlag des übernächsten Jahres und der drei anschließenden Jahre kompensiert werden.	Das Parlament kann die Frist auch auf 8 Jahre verlängern. 3/5 der Parlamentsmitglieder können die Kompensationspflicht aufheben Die Regel gilt nur, wenn Bruttoschuldenquote > 12% des kant. Volkseinkommens	Keine Regelung

Tabelle 7: Kanton Basel-Landschaft

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	<p>Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</p> <p>Mittelfristig: 8 Jahre (4 Jahre rückwirkend, 4 Planjahre im Aufgaben- und Finanzplan)</p> <p>Wächst die Wirtschaft im Budgetjahr voraussichtlich stärker als der langfristige Trend, ist, wenn immer möglich, ein Ertragsüberschuss zu budgetieren</p> <p>Das Eigenkapital soll mehr als 8% (Warmwert), jedoch mindestens 4% (Mindestwert) des Gesamtaufwandes des Kantons betragen.</p> <p>Unterschreitet das Eigenkapital den Warmwert, zeigt der Regierungsrat der Finanzkommission Möglichkeiten für dessen mittelfristigen Aufbau auf</p> <p>Unterschreitet das Eigenkapital den Mindestwert, ist der fehlende Betrag innerhalb von 4 Jahren abzutragen</p>	<p>Der Landrat kann mit einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Mitglieder aussergewöhnliche Aufwände oder Erträge von der Berechnung ausnehmen</p> <p>Die Kürzungen sind nur so weit zulässig, als die Saldi die Erfüllung der übergeordneten Aufträge weiterhin gewährleisten</p>	
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Regierungsrat legt im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad das maximale Investitionsvolumen fest und nimmt eine Priorisierung der Investitionsvorhaben vor	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 8: Kanton Basel-Stadt

	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Grundregel			
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine spezifische Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Keine spezifische Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Nettoschuldenquote < 6.5 % des BIP der Schweiz.	Ein Budget, das die Sanktionsregel nicht einhält, kann nur mit einer Mehrheit von 2/3 der Stimmen des Grossen Rates beschlossen werden.	Weist die Rechnung eine zu hohe Nettoschuldenquote aus, darf das budgetierte zweckgebundene Betriebsergebnis (Betriebsergebnis ohne Steuern, Finanzausgleich und nicht zweckgebundene Regalien und Konzessionen) nur mit der Novemberteuerung wachsen.

Tabelle 9: Kanton Freiburg

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Restriction de l'évolution des dépenses	Doivent être adoptées à la majorité qualifiée: les dépenses brutes et uniques dont la valeur excède 1/8 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil ainsi que les dépenses brutes et périodiques dont la valeur excède 1/40 % de ces mêmes comptes ; les diminutions de recettes de l'Etat et des communes dont la valeur totale excède, pour les cinq premières années d'application de la loi ou du décret, 1/8 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil.	Aucune règle	Aucune règle
Equilibre budgétaire à moyen terme	Le budget du compte de résultats doit être équilibré. Compensation des déficits du compte de résultats (situation conjoncturelle difficile, besoins financiers exceptionnels) sur 5 ans. La compensation débute avec le budget du deuxième exercice suivant l'exercice déficitaire.	Situation conjoncturelle difficile (2 trimestres avec une croissance < 0%, taux de chômage > 5%, taux de demandeurs d'emploi > 7%, baisse sensible des revenus estimés de la fiscalité. Besoins financiers exceptionnels (majorité absolue des membres du Grand Conseil) selon des critères prédéfinis.	Lorsque le déficit du du compte de résultats dépasse 2% du total des revenus avant imputations internes, une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire. Le Grand Conseil ne peut pas dépasser le chiffre de dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes
Limitation de l'endettement, compte d'investissement	Le degré d'autofinancement doit atteindre au moins 80 % pour être considéré comme suffisant. Le service de la dette (intérêts passifs) ne doit en principe pas dépasser 10 % des impôts cantonaux.	Une décision du Grand Conseil peut prolonger la compensation de deux ans au plus Aucune règle	Aucune règle

Tabelle 10: Kanton Genf

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Restriction de l'évolution des dépenses	<p>Cst art. 97 Vote du budget : En adoptant le budget, le Grand Conseil ne peut dépasser la somme totale des dépenses inscrites dans le projet qui lui est soumis sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière.</p> <p>Dans la pratique, cet article Constitutionnel est interprété dans le sens où le Grand Conseil ne peut pas augmenter les revenus pour augmenter les charges. Ainsi, une augmentation de charges doit être compensée par une diminution.</p>	<p>Si les députés refusent une loi connexe qui visait à diminuer les charges, ils ne sont pas tenus de prévoir une couverture financière. Dans ce cas, le résultat prévu par le projet de budget est péjoré.</p> <p>En acceptant des amendements réduisant les charges, le parlement dispose d'une marge budgétaire qu'il peut utiliser. Il est admis de pratique constante que le Conseil d'Etat est exonéré de l'obligation de prévoir une couverture financière lorsqu'il propose des amendements qui augmentent les charges.</p>	<p>Les amendements ayant pour effet de dépasser la somme totale des charges doivent prévoir une couverture financière quand ils sont proposés par la commission des finances, ou les députés en séance plénière.</p>
Equilibre budgétaire à moyen terme	<p>1. LGAF art. 12</p> <p>al.3 Le Budget de fonctionnement peut présenter un excédent de charge, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible. Il doit être équilibré à terme.</p> <p>2. LGAF art. 14</p> <p>al.1 Le Conseil d'Etat doit initier la procédure relative aux mesures d'assainissement obligatoire en soumettant au Grand Conseil des mesures de rang législatif assurant le retour à l'équilibre des comptes,</p> <p>lorsque l'une des deux conditions suivantes est remplie :</p> <p>a) lorsque le budget de l'année suivante présente un excédent de charges supérieur à la réserve conjoncturelle disponible dans les états financiers de l'année précédente, au plus tard le 15 septembre de l'année en cours;</p> <p>b) lorsque le compte de résultat individuel de l'Etat présente un excédent de charges durant 3 années consécutives, y compris les éventuelles corrections d'erreurs postérieures, au plus tard le 31 mars de l'année qui suit le troisième exercice."</p>	<p>Aucune règle pour les cas exceptionnels</p>	<p>1. LGAF art. 12</p> <p>Dans ce cas : "Le plan financier quadriennal de l'Etat doit démontrer le retour à un excédent de revenus. Pour y parvenir, le Conseil d'Etat présente de manière séparée les mesures qui relèvent de sa compétence et les mesures d'assainissement de rang législatif".</p> <p>LGAF art. 14</p> <p>"Le montant du déficit qui doit être résorbé par les mesures d'assainissement est calculé par le Conseil d'Etat. Il ne comprend pas les éléments non récurrents du compte de résultat.</p> <p>Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le corps électoral doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée."</p>

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
	<p>3. LRGC art. 134 al.4</p> <p>"Le Grand Conseil vote la loi établissant le budget de l'Etat de Genève dans son ensemble. Si le projet de budget de fonctionnement est déficitaire, l'adoption de la loi requiert la majorité absolue des membres composant le Grand Conseil."</p>		
<p>Limitation de l'endettement, compte d'investissement</p>	<p>LGAF art. 15</p> <p>Al. 2 L'objectif à long terme de l'Etat est de limiter l'endettement à un montant maximum équivalant au total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée."</p>	<p>Aucune règle pour les cas exceptionnels</p>	<p>LGAF art. 15</p> <p>"tant que cet objectif n'est pas atteint, les mesures suivantes s'appliquent aux crédits d'ouvrages (hors crédits d'études et acquisition d'immeubles) :</p> <p>si l'endettement annuel moyen dépasse 13,3 milliards, le Grand Conseil (parlement) ne peut adopter que des crédits d'ouvrages qui</p> <p>autorisent des dépenses à caractère urgent : la majorité absolue de ses membres est requise (51 voix) ;</p> <p>si l'endettement annuel moyen dépasse 14,8 milliards, le Grand Conseil (parlement) ne peut adopter que des crédits d'ouvrages qui autorisent des dépenses à caractère urgent : la majorité des deux tiers de ses membres est requise (67 voix) ; de plus, le Grand Conseil vote sur la possibilité de soumettre les décisions d'investissement au corps électoral (référendum facultatif)".</p>

Tabelle 11: Kanton Glarus

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine gesetzliche Regelung (politische Vorgaben durch Regierungsrat und / oder Parlament)	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Abschreibung des Bilanzfehlbetrags um mindestens 20% des Restbuchwertes	Keine Regelung	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80% betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200% beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 12: Kanton Graubünden

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Mittelfristig dürfen die Ausgaben des Kantons prozentual nicht starker zunehmen als die Gesamtwirtschaft.	Das Kantonsparlament kann die finanzpolitischen Richtwerte während der Planungsperiode anpassen.	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Ein Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung ist vorgeschrieben. Ein Bilanzfehlbetrag ist jährlich um mindestens 20% des Restbuchwertes abzutragen.	Keine Regelung	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Ein finanzpolitischer Richtwert des Kantonsparlaments begrenzt die Nettoinvestitionen im Budget, was indirekt die Verschuldung der Investitionsrechnung limitiert.	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 13: Kanton Jura

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Restriction de l'évolution des dépenses	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle
Equilibre budgétaire à moyen terme	Objectif de l'équilibre budgétaire à moyen terme mentionné dans la loi.	Aucune règle	Aucune règle
Limitation de l'endettement, compte d'investissement	<p>Le budget de l'Etat doit présenter un degré d'autofinancement supérieur ou égal à 80%.</p> <p>En cas de découvert au bilan ou si la dette brute est supérieure à une fois et demie le montant budgétisé au titre des impôts cantonaux, le degré d'autofinancement doit être d'au moins 100%.</p>	<p>Le Parlement peut, à une majorité d'au moins deux tiers des députés, déroger de la règle si des circonstances extraordinaires le justifient. Il ne peut cependant pas y déroger deux années consécutives.</p> <p>Si la majorité n'est pas atteinte ou si le Parlement a déjà dérogé l'année précédente, le budget est soumis en votation populaire s'il ne respecte pas les niveaux de contraintes.</p>	<p>Aucune règle spécifique (cf. sanction populaire)</p>

Tabelle 14: Kanton Luzern

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine gesetzliche Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Schuldenbremse Erfolgsrechnung (Erhalt des Eigenkapitals): Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung ist die Erfolgsrechnung.	Die ordentlichen Ergebnisse der Erfolgsrechnung werden ab dem Jahr 2018 in einem statistischen Ausgleichskonto kumuliert. Für das statistische Ausgleichskonto wird per 1. Januar 2018 ein Ertragsüberschuss von 140 Millionen Franken als Anfangssaldo festgesetzt. Das Ausgleichskonto darf keinen Aufwandüberschuss aufweisen. Im Voranschlag muss das Ausgleichskonto mindestens ausgeglichen sein und die Schuldengrenze eingehalten werden.	Das ausserordentliche Ergebnis ist ausgenommen.	Zeichnet sich im Aufgaben- und Finanzplan eine Überschreitung der Schuldengrenze ab oder liegt der Ertragsüberschuss des Ausgleichskontos im letzten Planjahr unter 100 Millionen Franken, leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und integriert sie in den nächsten Aufgaben- und Finanzplan. In der Jahresrechnung ist nachzuweisen, dass das Ausgleichskonto keinen Aufwandüberschuss aufweist und die Schuldengrenze eingehalten ist. Sind bei Rechnungsabschluss die Vorgaben zum Ausgleichskonto oder zur Schuldengrenze verletzt, dürfen nur noch die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden. Die Beschränkung der Ausgaben auf die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben gilt so lange, bis ein vom Kantonsrat beschlossener Voranschlag mit gültig festgesetzten Einheiten der Staatssteuern vorliegt, der die Anforderungen der Schuldenbremsen einhält.
Schuldenbremse Nettoschulden (Tragbare Schulden): Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung sind die Nettoschulden. ²	Ein Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung darf im Voranschlag nur vorgesehen werden, wenn die vorstehenden Vorgaben eingehalten werden. Er darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern betragen. Die Nettoschulden dürfen 90 Prozent des durchschnittlichen Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre nicht überschreiten.	Der Kantonsrat kann beschliessen, dass Investitionen für Infrastrukturprojekte, die mindestens 3/10 einer Einheit der Staatssteuern beanspruchen, den Vorgaben der Schuldenbremse Nettoschulden nicht unterliegen. Er fasst diesen Beschluss im Rahmen der Ausgabenbewilligung.	Zudem hat der Regierungsrat unverzüglich Massnahmen einzuleiten, mit denen im nächsten Aufgaben- und Finanzplan sowohl für das Voranschlagsjahr als auch für die nachfolgenden Planjahre die Anforderungen der Schuldenbremsen erfüllt werden. Vgl. oberhalb

Tabelle 15: Kanton Neuenburg

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Restriction de l'évolution des dépenses	Un quorum 3/5 des membres du Grand Conseil est nécessaire pour passer des lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes (dépense unique > CHF 7 mio et dépense renouvelable > CHF 700'000) ainsi que des diminutions et des augmentations importantes des recettes fiscales (> CHF 7 mio par année)	Aucune règle	Aucune règle
Equilibre budgétaire à court et moyen terme	Déficit du budget annuel < 1% des revenus hors subventions et imputations internes. Dès 2020 : Équilibre quadriennal sur 4 ans (le budget est établi de manière à ce que, en prenant en considération le résultat total du budget de l'année en cours et ceux des deux derniers exercices clôturés, la moyenne des quatre exercices soit équilibrée) Au besoin, le Conseil d'État propose au Grand Conseil les mesures d'assainissement nécessaires au respect des valeurs limites ci-dessus. Si ces mesures ne suffisent pas, le Grand Conseil relève pour une année le coefficient de l'imposition des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour atteindre les valeurs limites exigées.	Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'État, peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, déroger aux règles de gestion détaillées ci-contre pour une durée de deux ans au plus en cas de circonstances extraordinaires	Toute augmentation du découvert résultant d'un budget préalablement voté hors des limites du frein doit être amortie au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit, pour la part dépassant la limite de 1% prévue pour le déficit du compte de résultats. A noter que cet amortissement ne sera pas effectué si le budget correspondant respectait les limites du frein.
Limitation de l'endettement, compte d'investissement	Le degré d'autofinancement ne peut pas être inférieur à 70% (disposition transitoire jusqu'en 2019). Dès 2020 le degré d'autofinancement à atteindre dépendra du taux d'endettement net relatif au dernier exercice clôturé (voir taux art. 30 al. 3 LFinEC)	Les investissements qui doivent entraîner des flux financiers nets positifs sur une période de 10 ans n'entrent pas dans la détermination des limites de l'endettement (dépenses gérées hors frein) Les investissements nets pris en considération dans le calcul du degré d'autofinancement tiennent compte d'un écart statistique de 15% (on part du principe que seul 85% des dépenses inscrites au budget se réaliseront en cours d'exercice).	Pas de sanction prévue si le degré d'autofinancement exigé au budget n'est pas atteint dans les comptes.

Tabelle 16: Kanton Nidwalden

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabedynamik	Quorum (2/3 Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder) für Finanzbeschlüsse	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Der durchschnittliche Aufwandüberschuss des vorgelegten Budgets und der beiden folgenden Finanzplanjahre darf nicht grösser als 0.1 Einheiten des geschätzten durchschnittlichen Nettoertrags der Kantonssteuer sein.	Die Berechnung des Aufwandüberschusses erfolgt unter zusätzlicher Berücksichtigung der Entnahmen aus finanzpolitischen Reserven.	Landrat muss an der gleichen Sitzung den Aufwand reduzieren oder die Steuern erhöhen damit die Regel eingehalten wird.
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Die Staatsverschuldung gemäss Budget darf nicht 0.75 Einheiten des vergangenen Jahresertrags der Kantonssteuer ausmachen.	Darlehen, Beteiligungen und ausserordentliche Investitionen (Grossinvestitionen im Spitalbereich, für die Infrastruktur und für die Bewältigung von Naturkatastrophen) werden nicht berücksichtigt, wenn dies im Kreditbeschluss ausdrücklich bestimmt wird.	Keine Regelung

Tabelle 17: Kanton Obwalden

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Saldoverschlechterung des Budgetentwurfes des Regierungsrates Bedarf der Mehrheit aller Kantonsräte (nicht nur Anwesende)	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Budgetdefizit < 3% der veranlagten Steuern natürliche und juristische Personen.	Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund von "grösseren ausserordentlichen Ereignissen"	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Selbstfinanzierungsgrad muss über 5 Jahre hinweg 100% betragen	Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund von "grösseren ausserordentlichen Ereignissen"	Keine Regelung

Tabelle 18: Kanton St. Gallen

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine spezifische Regelung (Politische Budgetvorgaben durch Parlament möglich)	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	<p>Das Budget der Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein, d.h. das Budgetdefizit muss $\leq 3\%$ des einfachen Steuerertrags sein</p> <p>Ein Rechnungsdefizit wird zwingend dem übernächsten Budget belastet (Ausnahme bei positivem EK)</p> <p>Ein Ertragsüberschuss ist für die Bildung freien EK oder für zusätzliche Abschreibungen zu verwenden</p> <p>Steuersenkungen sind nur möglich wenn 1.) Budgetdefizit $\leq 3\%$ des einfachen Steuerertrags und 2.) EK $> 20\%$ des einfachen Steuerertrags.</p>	Keine Regelung	Steuern müssen höher angesetzt werden, wenn Budgetdefizit $> 3\%$ des einfachen Steuerertrags.
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Aktivierungsgrenzen, Abschreibungsfristen, Investitionsplafonds für Hochbauten	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 19: Kanton Schaffhausen

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Die Erfolgsrechnung darf nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht.	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Bilanzfehlbeträge müssen jährlich um mindestens 20% abgetragen werden. Die Abtragung ist im Finanzplan vorzusehen und im Budget auszuweisen.	Keine Regelung	Bilanzfehlbetrag > 5% der Einnahmen der Laufenden Rechnung; erfordern Stabilisierungsmassnahmen durch Regierung und Parlament
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 100% betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 250% beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 20: Kanton Solothurn

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Quorum für nicht gebundene Ausgaben	Mehrheit der Mitglieder des Parlaments	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Ausgleich Voranschlag der Lauf. Rech. ist vorgegeben Bilanzfehlbeträge (Verlustvortrag) sind innerhalb von 4 Jahren abzutragen	Ein Defizit der Laufenden Rechnung sowie eine Erhöhung des Steuerfusses kann nur mit absolutem Mehr der Mitglieder des Kantonsrates beschlossen werden.	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 21: Kanton Schwyz

	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Grundregel			
Einschränkung Ausgabendynamik	Derzeit keine Regelung. Neue Regelung ist in Bearbeitung.	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung über 8 Jahre.	Ein Bilanzfehlbetrag ist durch Überschüsse in der Erfolgsrechnung auszugleichen und soll nur in begründeten Fällen mehr als fünf Jahre beanspruchen	Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat Vorschläge für eine nachhaltige Verminderung der Aufwände oder Steigerung der Einnahmen.
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 22: Kanton Thurgau

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabedynamik	Stabilisierung des massgebenden Ausgabenwachstums auf das BIP- Wachstum im Durchschnitt über 8 Jahre.	Keine Regelung	Wird das Stabilisierungsziel nicht erreicht, muss der Regierungsrat dem Grosse Rat einen Massnahmenplan zur Ausgabenreduktion vorlegen.
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen von jährlich mindestens 20%	Keine Regelung	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Ausgeglichene Gesamtrechnung über einen Zeitraum von 8 Jahren	Keine Regelung	Keine Regelung

Table 23: Kanton Tessin

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Restriction de l'évolution des dépenses	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle
Equilibre budgétaire à moyen terme	<p>En principe le compte des résultats (budget et compte) doit être équilibré</p> <p>En tenant compte de la situation économique, le budget peut présenter un découvert de bilan $\leq 4\%$ des revenus courants</p> <p>Les résultats du compte des résultats alimentent un compte de compensation</p> <p>Les découverts du compte de compensation doivent être compensés dans une période de 4 ans</p>	<p>En cas de grave crise économique ou des besoins financiers exceptionnels, le budget peut présenter un découvert de bilan $\leq 5\%$ des revenus courants</p> <p>Les conditions de grave crise économique où des besoins financiers exceptionnels sont décrits dans la loi</p> <p>L'augmentation de 4 au 5% de la limite doit être approuvée de la majorité absolue des membres du Grand Conseil. La durée maximale est de deux années consécutives</p>	<p>Si la limite du 4% n'est pas respectée il faut implémenter des mesures de correction du déficit</p> <p>Si les mesures ne sont pas suffisantes il faut augmenter le coefficient d'impôts</p> <p>L'augmentation du coefficient d'impôts doit être approuvée de la majorité qualifiée des membres du Grand Conseil (2/3)</p> <p>Dans le cas où le déficit du compte de compensation $\geq 9\%$ des revenus courants, le Conseil d'Etat présent aux Grand Conseil un plan de rééquilibre financier par rééquilibrer les comptes entre un période de 4 ans</p> <p>Le Grand Conseil peut décider des mesures alternatives pour rééquilibrer les comptes</p> <p>Si dans l'exercice du referendum des mesures de correction du déficit sont rejetées, le Conseil d'Etat doit présenter aux Grand Conseil dans une période de 6 mois des nouvelles mesures.</p>
Limitation de l'endettement, compte d'investissement	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle

Tabelle 24: Kanton Uri

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	<p>Im Budgetvorschlag des Regierungsrats darf das Defizit der ER max. 12% der Nettoerträge aus den budgetierten kant. Steuern betragen. Ist der Bilanzüberschuss per Ende des letzten Rechnungsjahrs kleiner als die Nettoerträge aus kant. Steuern, muss das kumulierte Gesamtergebnis der ER über acht Jahre (fünf letzten Rechnungsjahre, das laufende Jahr, das Budgetjahr und das erste Finanzplanjahr) ausgeglichen sein.</p> <p>Anmerkung: Mit der Einführung dieser Defizitbeschränkung per 1. Januar 2019, die neu in einem separaten Gesetz «Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri» geregelt ist, werden auch sämtliche finanzpolitischen Instrumente abgeschafft.</p>	Keine Regelung	<p>Wird die Vorgabe im Budgetvorschlag nicht eingehalten, so hat der Regierungsrat dem Landrat zusammen mit dem Budget Massnahmen zur Verbesserung vorzuschlagen (eine Steuerfussanpassung ist keine erlaubte Massnahme), mit denen der Fehlbetrag zum Erreichen dieser Vorgaben kompensiert werden kann. Dabei kann die Wirkung der Massnahmen abhängig von der Rechtsgrundlage verzögert eintreten.</p> <p>Negative Sanktionen: Lehnt der Landrat Massnahmen ab, so wird zur Kompensation der abgelehnten Massnahmen der Steuerfuss soweit in Schritten von einem Prozentpunkt erhöht, bis die Vorgaben eingehalten sind.</p> <p>Positive Sanktionen: Der Steuerfuss ist um mindestens 1 Prozentpunkt pro 5 Prozentpunkte Ertragsüberschuss im Verhältnis zu den Nettoerträgen aus den budgetierten kant. Steuern zu senken, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> a) kum. Gesamtergebnis der ER über acht Jahre ausgeglichen ist und b) der Bilanzüberschuss des letzten Rechnungsjahrs grösser ist als die Nettoerträge aus kant. Steuern des letzten Rechnungsjahrs und c) im Budgetvorschlag des Regierungsrats der bugetierte Ertragsüberschuss grösser ist als 10% der budgetierten Nettoerträge aus kant. Steuern.
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 25: Kanton Waadt

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Restriction de l'évolution des dépenses	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle
Equilibre budgétaire à moyen terme	En règle générale, le budget de fonctionnement de l'Etat doit être équilibré.	L'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire requiert la majorité absolue des membres du Grand Conseil.	Si, dans les derniers comptes, les recettes ne couvrent pas les charges avant amortissements, les autorités cantonales prennent sans délai des mesures d'assainissement portant sur le montant du dépassement. Les mesures qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises au vote du corps électoral. Pour chacune de ces mesures, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent.
Limitation de l'endettement, compte d'investissement	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle

Tabelle 26: Kanton Wallis

Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Restriction de l'évolution des dépenses	<p>Lors de l'adoption du budget, toute augmentation de la croissance des dépenses du personnel, des dépenses générales, des subventions de fonctionnement hors subventions redistribuées excédant l'augmentation de l'indice des prix à la consommation doit faire l'objet d'une justification dans le message au Grand Conseil.</p>	<p>Aucune règle</p>	<p>Aucune règle</p>
Equilibre budgétaire à moyen terme	<p>Les budgets et les comptes doivent chaque année être équilibrés et présenter un excédent de revenus (frein aux dépenses).</p> <p>Si, contrairement au budget, le compte présente un excédent de charges, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant.</p>	<p>Le Grand Conseil peut décider de déroger au frein, décision prise à la majorité absolue des membres, en cas de situation économique particulièrement difficile, de catastrophe naturelle ou d'autre événement ou situation présentant un caractère grave ou extraordinaire.</p> <p>Les découverts doivent être amortis sur une durée maximale de 5 ans. En cas de gravité exceptionnelle, ce délai peut, par décision du Grand Conseil prise à la majorité absolue des membres, être prolongé pour une durée de 2 ans.</p>	<p>Aucune règle</p>
Limitation de l'endettement, compte d'investissement	<p>Les budgets et les comptes doivent chaque année être équilibrés et présenter un excédent de revenus (frein aux dépenses).</p> <p>Si, contrairement au budget, le compte présente un excédent de charges, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant</p>	<p>Le Grand Conseil peut décider de déroger au frein, décision prise à la majorité absolue des membres, en cas de situation économique particulièrement difficile, de catastrophe naturelle ou d'autre événement ou situation présentant un caractère grave ou extraordinaire.</p> <p>Les découverts doivent être amortis sur une durée maximale de cinq ans. En cas de gravité exceptionnelle, ce délai peut, par décision du Grand Conseil prise à la majorité absolue des membres, être prolongé pour une durée de 2 ans.</p>	<p>Aucune règle</p>

Tabelle 27: Kanton Zug

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabendynamik	Keine gesetzliche Regelung (politische Vorgaben in der Finanzstrategie des Regierungsrates)	Keine Regelung	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen. Ein Bilanzfehlbetrag ist innert fünf Jahren jährlich mindestens um 20 Prozent abzutragen.	Betrifft gemäss Auslegung der Finanzdirektion im Zusammenhang mit der Schuldenbremse kumulierte Ertragsüberschüsse nicht.	Keine Regelung
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150 Prozent beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Tabelle 28: Kanton Zürich

Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen	Sanktionsregel
Einschränkung Ausgabedynamik	Für Beschlüsse über Mehrausgaben ist eine Mehrheit aller Mitglieder des Parlaments erforderlich	Bei dringlichen Vorhaben, wenn der Aufschub für den Kanton nachteilige Folgen hätte, kann der Regierungsrat Kreditüberschreitungen bewilligen	Keine Regelung
Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Mittelfristiger Ausgleich der konsolidierten Erfolgsrechnung	Keine Lockerungsbestimmungen im Gesetz.	Antrag des Regierungsrates an das Parlament mit Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben bei Gefährdung des mittelfristigen Ausgleichs. Das Parlament ist an den Gesamtbetrag der mit den Anträgen erzielbaren Saldoverbesserungen gebunden.
Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Mittelfristig: 8 Jahre (Berechnung im Rahmen des Budgets; vier kommende Planjahre, laufendes Budgetjahr und letzte drei Rechnungsjahre; Berechnung im Rahmen der Rechnung; letzte acht Rechnungsjahre) Ein allfälliger Bilanzfehlbetrag ist jährlich zu mindestens 20 Prozent abzutragen, die Abtragung ist zu budgetieren Keine Regelung	Durch das Parlament bzw. Volk wurden in wenigen Spezialfällen schon Ausnahmen für spezifische Sachverhalte beschlossen.	Für höchstens die Hälfte der budgetierten Abtragung eines Bilanzfehlbetrags kann der Regierungsrat für das zweite Jahr innerhalb der zweijährigen Steuerfussperiode eine Erhöhung des Steuerfusses beantragen Keine Regelung

Literatur

- Alesina, A. und Passalacqua, A. (2016). The Political Economy of Government Debt, *Handbook of Macroeconomics*, Vol. 2, Amsterdam: Elsevier, chapter 33, S. 2599–2651.
- Barro, R. J. (1979). On the Determination of the Public Debt, *The Journal of Political Economy* 87: 940–971.
- Bergmann, A., Augustin, L. und Fuchs, S. (2019). Bilanzorientierte Haushaltssteuerung - Verstärkter Fokus auf die Bilanz ist notwendig, *Expert Focus* (5).
- Blanchard, O., Chouraqui, J.-C., Hagemann, R. P. und Sartor, N. (2000). The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an old Question, *OECD Economic Studies* 15: 7–36.
- Bundesamt für Statistik (2018). Ausgaben und Schulden, 1. September 2018, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/oeffentliche-verwaltung-finanzen/ausgaben-schulden.html>.
- Bundesrat (2000). Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000. BBl 2000 4653.
- Bundesrat (2004). Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 24. November 2004. BBl 2004 2797.
- Bundesrat (2008). Botschaft über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse vom 19. September 2008. BBl 2008 8491.
- Bundesrat (2013a). Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013. BBl 2014 767.
- Bundesrat (2013b). Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven vom 29. November 2013. Bern: Der Bundesrat.
- Bundesrat (2014). Botschaft zur Optimierung des Rechnungsmodells (NRM) vom 12. November 2014. BBl 2014 9329.
- Center for Public Impact (2019). New Zealand's public financial management reforms, *Technical report*, <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/new-zealands-public-financial-management-reforms/>.
- Domar, E. D. (1944). The Burden of the Debt and the National Income, *American Economic Review* 34(4): 789–872.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2018). Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2017. Bern: EFK.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). NRM - Das neue Rechnungsmodell des Bundes. Bern: EFV.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2015). Rechnungsmodell Erfolgs- und Finanzierungssicht. Bern: EFV.

- Eidgenössische Finanzverwaltung (2016). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016 Bern: EFV.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2018). Staatsrechnung 2017. Bern: EFV.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2016). Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes. Bern: EFD.
- International Monetary Fund (2018). Managing Public Wealth. Fiscal Monitor Report, October 2018. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2017). Handbuch harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2. (Stand: 2. Juni 2017). Bern: FDK.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2018). Finanzpolitische Regeln der Kantone: Ausgaben-, Defizit- und Schuldenbremsen (Stand: 29. November 2018). Bern: FDK.
- Kydland, F. E. und Prescott, E. C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy* 85(3): 473–492.
- OECD (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing.
- Reeker, G., Weisser, V., Bauer, J., Raffelhüschen, B. und Weckherlin, P. (2019). Wer zahlt die AHV-Sanierung. Zürich: UBS Vorsorgeforum.
- Roubini, N. und Sachs, J. (1989). Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economies, *Technical report*, NBER Working Paper No. 2919. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Salvi, M., Schaltegger, C. A. und Schmid, L. (2019). Fiscal Rules Cause Lower Debt: Evidence from Switzerland's Federal Debt Containment Rule, *Kyklos* forthcoming.
- Schaltegger, C. A. und Feld, L. P. (2009). Do Large Cabinets Favor Large Governments? Evidence on the Fiscal Commons Problem for Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 93: 35–47.
- Schaltegger, C. A. und Weder, M. (2010). Fiskalpolitik als antizyklisches Instrument? Eine Betrachtung der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11.
- Sturm, J.-E., Brülhart, M., Funk, P., Schaltegger, C. A. und Siegenthaler, P. (2017). Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse. Gutachten der Expertengruppe Schuldenbremse vom 28. August 2017.
- Waldmeier, D., Mäder, B., Schaltegger, C. A., Vallender, K. A. und Angelini, T. (2015). *Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz: Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht*, Bern: Haupt.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. und Johnson, C. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy* 96(4): 132–163.

Yared, P. (2019). Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend, *Journal of Economic Perspectives* 33(2): 115–140.