

Long Covid in der Finanzpolitik?

Wie Spätfolgen der Corona-Sonderausgaben verhindert werden können

Lukas Rühli

analyse

Die Verbreitung von «Long Covid», also von langfristigen gesundheitlichen Auswirkungen einer Covid-19-Erkrankung, ist umstritten. Ziemlich klar ist hingegen, dass Corona weltweit nachhaltige Auswirkungen auf die Staatshaushalte haben wird. Hier gilt das gleiche wie für Individuen: Je gesünder sie vor dem Corona-Befall waren, desto grösser die Wahrscheinlichkeit, dass sie nicht mit negativen Langfrist-Folgen zu kämpfen haben.

Die Schweiz startete mit gesunden Staatsfinanzen in die Krise. Der Bund konnte daher zügig Ausgaben von über 30 Mrd. Fr. zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-Pandemie sprechen. Angesichts dieses enormen Mehraufwands stellen sich zwei Fragen: Wie verträgt sich diese Intervention mit den Anforderungen der Schuldenbremse? Und: Ist eine Sonderfinanzierung nötig, um das 2020 aufgerissene Staatsdefizit zu kompensieren?

In dieser Analyse zeigt Avenir Suisse: Die Schuldenbremse muss für die Finanzierung der Covid-Ausgaben nicht gelockert werden. Diese lassen sich ohne Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes kompensieren. Jedoch sollten bei Erstellung des Budgetvoranschlags Korrekturen ergriffen werden, um eine zu restriktive Wirkung der Schuldenbremse zu verhindern. Verzichten sollte der Bund vor allem auch auf eine Sondersteuer für Unternehmen, denen die Krise nichts anhaben konnte. Wir sollten uns generell vor Lockerungen unserer finanzpolitischen Disziplin hüten, denn genau diese hat den Bund in die komfortable Lage gebracht, schlagkräftig auf die Krise zu reagieren.

_ <u>Schuldenbremse unter Druck</u>	_ 3
_ An der Schuldenbremse sind keine Anpassungen nötig...	3
_ Box 1: So funktioniert die Schuldenbremse	4
_ ...aber an der Budgetierung	5
_ Sparpotenzial vorhanden	6
_ <u>Sondersteuer für Covid-Verschonte?</u>	_ 7
Literatur	9

Schuldenbremse unter Druck

In diesem Jahr hat der Bund im Zusammenhang mit der Corona-Krise ausserordentliche zusätzliche Ausgaben von 31,4 Mrd. Fr. beschlossen (Bundesrat 2020a: 7). Das entspricht knapp 42 % der budgetierten Gesamtausgaben (75,1 Mrd. Fr.) (Bundesrat 2019a). Die finanziellen Interventionen sind also signifikant. Die Schuldenbremse verlangt an sich eine Kompensation solcher Fehlbeträge innert der folgenden sechs Jahre. Angesichts des Umstandes, dass der Bund mit einer äusserst geringen Verschuldung ins Jahr 2020 gestartet ist – ermöglicht durch wiederholt unerwartet hohe Überschüsse in der Vergangenheit – fordern gewisse Akteure mit zunehmender Vehemenz eine Aufweichung dieser Schuldenbremse oder zumindest eine Ausnahmeregelung für die Corona-Ausgaben. Unsere Analyse zeigt: Das ist weder notwendig noch ratsam.

An der Schuldenbremse sind keine Anpassungen nötig...

Die 2003 auf Bundesebene eingeführte Schuldenbremse (ähnliche Instrumente kennen viele Kantone schon deutlich länger) gehört schon fast zum Schweizer Kulturgut wie Käse, Fondue und Schoggi. Dank ihr hat die Schweiz ihre Staatsschulden deutlich gesenkt – und das in einer Zeit, in der die Schuldenquoten anderer Staaten ungeahnte Höhen erklommen. Mit Corona steht der Fiskalregel nun der erste grosse Prüfstein bevor: Eine solche Ausnahmesituation wird doch bestimmt eine Lockerung nötig machen, oder? – Nicht unbedingt.

Von den bewilligten 31,4 Mrd. Fr. entfallen 20,2 Mrd. Fr. auf die Bundesbeiträge an die Arbeitslosenversicherung für die Finanzierung der Kurzarbeitsentschädigungen und weitere 5,3 Mrd. Fr. sind direkt als Erwerbserstattungszahlungen vorgesehen. Beide Posten werden voraussichtlich bei weitem nicht ausgeschöpft werden. Im August schätzte der Bundesrat die effektiven Zusatzausgaben für das gesamte Jahr auf 17,8 Mrd. Fr. (Bundesrat 2020b: S. 7). Möglicherweise rechnete er damals nicht damit, dass Covid dieses Jahr noch einmal mit derartiger Intensität zurückschlägt. Unter anderem dank der im Herbst/Winter verfolgten No-Lockdown-Politik fallen aber die wirtschaftlichen Kosten dieser zweiten Welle deutlich geringer aus als jene der ersten. Wie rechnen darum hier vorsichtshalber mit Zusatzausgaben von gesamthaft 22 Mrd. Fr. Gegenüber den Erfordernissen der Schuldenbremse (vgl. Box 1, Punkt 3) würde die Staatsrechnung folglich ein Soll von 21,3 Mrd. Fr. aufweisen.⁻¹

1 Im Voranschlag wäre – angesichts des damals für 2020 angenommenen Konjunkturfaktors – ein (winziges) Defizit von 77 Mio. Fr. erlaubt gewesen, veranschlagt war dagegen ein Überschuss von 590 Mio. Fr. Die Vorgabe der Schuldenbremse wäre daher um 667 Mio. Fr. übertroffen worden. Gegenüber dem Voranschlag brechen auch die Einnahmen um einige Mrd. Fr. ein, doch dies wird praktisch 1:1 kompensiert durch die Erhöhung des Konjunkturfaktors. Am Ausgabenplafond von 75,7 Mrd. Fr. ändert sich darum unter dem Strich nichts.

Das ist nicht wenig. Allerdings: Als Ergebnis von seit Einführung der Schuldenbremse fortwährend angefallenen nicht budgetierten Überschüssen kumulierten sich auf dem sogenannten Ausgleichskonto (vgl. Box 1, Punkt 4) Guthabenschriften von nicht weniger als 28,7 Mrd. Fr. (EFV 2020). Wären die Corona-Ausgaben als ordentliche Ausgaben verbucht, erübrigte sich wohl jede Diskussion: Sie würden direkt dem Ausgleichskonto angelastet, das auch danach noch komfortabel im Plus läge. Die Corona-Ausgaben werden aber – korrekterweise – als ausserordentliche Ausgaben verbucht. Als solche müssen sie dem Amortisationskonto angelastet werden (vgl. Box, Punkt 6). Dieses lag Ende letztes Jahr 3,4 Mrd. Fr. im Plus und dürfte damit Ende 2020 einen Fehlbetrag 17,9 Mrd. Fr. aufweisen. Unabhängig von der Verbuchungsweise werden die Staatsschulden um etwa 25 Mrd. Fr. steigen⁻², was einen Grossteil des seit 2003 erfolgten Schuldenabbaus zunichtemacht.

Box 1

So funktioniert die Schuldenbremse

Eine saubere Analyse der Situation bedingt ein exaktes Verständnis der Schuldenbremse (Art. 13–18 Finanzhaushaltsgesetz, FHG) und von ein paar weiteren Begriffen:

1. Grundsätzlich muss zwischen der Budgetierung (Voranschlag) und den am Ende des Fiskaljahres tatsächlich angefallenen Einnahmen und Ausgaben (Staatsrechnung) unterschieden werden.
2. Ebenso gilt es zwischen dem ordentlichen und dem ausserordentlichen Haushalt zu unterscheiden. Ausserordentliche Einnahmen sind unregelmässige Einnahmen, die also üblicherweise bloss einmalig anfallen. Dazu gehört beispielsweise der Ertrag aus der Versteigerung der 5G-Frequenzen. Für ausserordentliche Ausgaben gilt dasselbe. Entsprechend wurden die Covid-bezogenen Ausgaben als ausserordentliche Ausgaben verbucht.
3. Die Vorgaben der Schuldenbremse greifen bei der Budgetierung und betreffen bloss den ordentlichen Staatsaushalt. Dort legt die Schuldenbremse einen Ausgabenplafond fest. Dieser ergibt sich aus den budgetierten (ordentlichen) Einnahmen multipliziert mit einem Konjunkturfaktor. Letzterer entspricht dem Quotienten aus langfristigem Trend-BIP und tatsächlichem BIP. In einer Rezession dürfen die Ausgaben die Einnahmen also übersteigen, in einer Boomphase muss es umgekehrt sein.
4. Ende des Fiskaljahres erfolgt dann der Realitätscheck: Auf Basis der tatsächlichen Einnahmen und des – möglicherweise leicht korrigierten – Konjunkturfaktors wird der Ausgabenplafond berichtigt. Abweichungen der effektiven Ausgaben gegenüber diesem Höchstbetrag werden einem (fiktiven) Ausgleichskonto belastet oder gutgeschrieben.
5. Ein Fehlbetrag des Ausgleichskontos muss in den Folgejahren über eine Senkung des Ausgabenplafonds ausgeglichen werden, ein Guthaben auf dem Ausgleichskonto erlaubt jedoch keine Erhöhung oder Überschreitung des Ausgabenplafonds.
6. Ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben werden auf einem separat geführten Amortisationskonto gutgeschrieben oder belastet. Ein Fehlbetrag auf dem Amortisationskonto muss innert sechs Rechnungsjahren über Senkung des Ausgabenplafonds ausgeglichen werden. In besonderen Fällen kann die Bundesversammlung diese Frist verlängern. Ein Guthaben auf dem Amortisationskonto erlaubt keine Erhöhung oder Überschreitung des Ausgabenplafonds.

2 Die 22 Mrd. Fr. zusätzliche Ausgaben und 3–4 Mrd. Fr. Mindereinnahmen würden den veranschlagten Überschuss von 0,6 Mrd. Fr. zu einem Defizit von etwa 25 Mrd. Fr. machen.

Nun kann man die Trennung dieser beiden (ohnehin fiktiven) Konten, also des Ausgleichs- und des Amortisationskontos, durchaus kritisieren – gerade angesichts ihrer jeweils asymmetrischen Ausgestaltung (vgl. Box 1, Punkte 5 und 6). Eine Zusammenführung der Konten erlaubte eine Verbuchung des diesjährigen grossen Verlustes mit den zahlreichen vergangenen Überschüssen. Man könnte sozusagen argumentieren: Was der Bund den Steuerzahlenden in den letzten Jahren zu viel abgeknöpft hat, erstattet er der Bevölkerung 2020 zurück.

Doch man kann auch anders argumentieren: Die vergangenen, ungeplanten Überschüsse erlaubten einen wesentlichen Schuldenabbau. Überhaupt nur dank der äusserst komfortablen Situation bei den Staatsfinanzen konnte der Bund nun so schnell und «sorgenlos» Gelder zur Überwindung der Krisenfolgen sprechen. Ja, die Steuersubjekte haben in den vergangenen 15 Jahren mehr bezahlt, als sie vom Bund dafür an Leistungen erhielten, aber sie haben das getan, um eine frühere Verletzung der Generationengerechtigkeit zu korrigieren. Es wäre wenig weitsichtig, diese Errungenschaft in Folge des Corona-Krisenjahres über Bord zu werfen und die Schuldenlast abermals einer nächsten Generation aufzubürden. Es spricht daher viel für ein Vorgehen gemäss Finanzhaushaltsgesetz (FHG), allem voran folgender Umstand: Es ist machbar.

...aber an der Budgetierung

Um das Amortisationskonto innert der im Normalfall vorgesehenen sechs Jahre wieder ins Gleichgewicht zu bringen, müsste der Ausgabenplafond in jedem dieser sechs Jahre um 3 Mrd. Fr. gesenkt werden. Der Voranschlag für die Staatsrechnung 2021 wurde im vergangenen Sommer – in Kenntnis der Corona-Krise – erarbeitet und aktuell in den Räten diskutiert. Er sieht im nächsten Jahr ein Defizit von 1,1 Mrd. Fr. vor. Dieses fällt schon einmal erstaunlich gering aus – vor allem angesichts der Tatsache, dass die für 2021 vorgesehenen Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie im ordentlichen Haushalt budgetiert sind (Bundesrat 2020c). Da nun aber aufgrund des Wirtschaftseinbruchs – der Konjunkturfaktor wird 2021 auf 1,043 veranschlagt – ein Defizit von 3,3 Mrd. Fr. erlaubt wäre, resultiert in Bezug auf die Vorgaben der Schuldenbremse sogar ein Plus von 2,2 Mrd. Fr. Damit würden nächstes Jahr also schon nur noch 0,8 Mrd. Fr. fehlen, um die Senkung des Ausgabenplafonds um 3 Mrd. Fr. aufzufangen.

Nun ist noch zu berücksichtigen, dass sich dieser Budgetierungsprozess in Vergangenheit wie schon erwähnt als deutlich zu pessimistisch herausgestellt hat: Seit 2004 fiel das tatsächliche jährliche Ergebnis im Schnitt um über 2,5 Mrd. Fr. positiver aus als budgetiert. Hauptgründe dafür waren eine – angeblich nicht systematische⁻³ – Unterschätzung der Verrechnungs-

3 Die Einnahmen aus der Verrechnungssteuern stiegen in den letzten Jahren stetig. Das statistische Modell zu ihrer Schätzung hinkt der Realität hinterher. Das führte in der Vergangenheit zu einer Unterschätzung dieser Einnahmen, es könnte in Zukunft (bei sinkender Verrechnungssteuer) aber auch zu einer Überschätzung führen (Gaillard 2020).

steuereinnahmen und eine – systematische – Überschätzung der Ausgaben: Die Ämter schöpfen die von ihnen beantragten Kredite in der Summe nie voll aus, was daran liegt, dass sie eher zu grosszügig budgetieren, um das Risiko zu minimieren, Nachtragskredite beantragen zu müssen (Sturm et al. 2017: S. 10f).

Die erwähnte Senkung des Ausgabenplafonds liesse sich relativ schmerzfrei erzielen, wenn der Budgetierungsmechanismus derart korrigiert würde, dass der Voranschlag nicht mehr systematisch negativer ausfällt als letztlich die Staatsrechnung. Mit unerwarteten Überschüssen lässt sich ein Fehlbetrag im Amortisationskonto nämlich nicht abbauen, mit erwarteten (also: budgetierten) dagegen schon (vgl. Box 1, Punkte 4 und 6). Mithilfe einer derartigen Korrektur würden also buchhalterisch Gelder, die sonst absurderweise das ohnehin schon massive Guthaben im Ausgleichskonto weiter aufblähen, für die Kompensation des Amortisationskontos frei.

Nun wird tatsächlich eine dahingehende Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes in der aktuellen Wintersession vom Ständerat diskutiert: Zeitliche Abgrenzungen und Rückstellungen sollen besser in der Finanzierungsrechnung verbucht werden können, zudem sollen die Regeln für Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen vereinfacht und gelockert werden, um zu erreichen, dass die Verwaltungseinheiten genauer budgetieren (Bundesrat 2019b). Nicht beim Prozess, sondern direkt beim Resultat würde dagegen folgendes Vorgehen ansetzen: Um im Voranschlag die mutmasslichen Ausgaben exakter zu treffen, könnte der Bundesrat die aus den Kreditanträgen resultierenden Ausgabenprognosen schlicht und einfach gemäss Erfahrungswerten mit einem Faktor (<1) multiplizieren, der spiegelt, dass die bewilligten Budgets im Schnitt nicht zu 100 % ausgeschöpft werden. Dieses Vorgehen hätte Ähnlichkeit mit jenem von Fluggesellschaften, die ihre Flüge oft leicht überbuchen – im Wissen darum, dass erfahrungsgemäss einige Fluggäste ihre Reise letztlich nicht antreten (Brühlhart 2018).

Sparpotenzial vorhanden

Eine Aufweichung der Schuldenbremse ist also, gegeben die heutige Ausgangslage, umso weniger nötig, als der systematisch zu pessimistische Budgetierungsprozess korrigiert würde. Eine zusätzliche Herausforderung würde sich natürlich stellen, sollte sich die Corona-Krise auch 2021 kaum abschwächen und erneut massive finanzielle Interventionen von über 10 Mrd. Fr. auslösen. In diesem extremen Fall hätte das Parlament – im Rahmen des bestehenden FHG – die Möglichkeit, eine Verlängerung der Abbaufrist des Amortisationskontos zu beschliessen. Bevor man sich aber für eine derartige Massnahme entscheidet, oder sich sogar gänzlich von den Anforderungen der Schuldenbremse verabschiedet, müsste man den Bund dazu anhalten, sein Sparpotenzial besser auszuloten: Es existieren diverse liebgewonnene Verwaltungsaktivitäten und scheinbar sakrosankte Staatsausgaben, die er ohne spürbare Einbussen für die Bevölkerung reduzieren könnte.

Sondersteuer für Covid-Verschonte?

Die Ausführungen im ersten Teil dieser Analyse haben gezeigt, dass man um eine zusätzliche Steuerfinanzierung der Corona-Ausgaben so oder so herumkommen sollte. Trotzdem kursieren Vorschläge, wie eine solche Zusatzfinanzierung über Steuermittel auszusehen hätte. Besonders beliebt derzeit: Stärkere Besteuerung der Gewinne von Unternehmen, in der Krise erfolgreich geschäftet haben. Dies klingt auf den ersten Blick logisch, doch bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass ein solches Vorgehen nicht nur kaum machbar, sondern auch nicht wünschenswert ist.

Erstens ist eine branchenspezifische Zusatzbesteuerung verfassungsrechtlich nicht möglich.⁻⁴ Die Zusatzbesteuerung müsste also über eine allgemeine, temporäre Erhöhung der Gewinnsteuern erfolgen.

Diese kann jedoch, zweitens, nicht rückwirkend, also für 2020, geltend gemacht werden, denn eine derartige Rückwirkung verstösst gegen fundamentale rechtsstaatliche Prinzipien – ganz besonders, da die Rückwirkung belastender und nicht begünstigender Natur wäre.⁻⁵ Eine Art von Symmetrie zwischen Profiteuren und Opfern der Krise liesse sich damit also nicht mehr erreichen, denn auf beiden Seiten werden sich die Hauptauswirkungen im Jahr 2020 zugetragen haben, nicht 2021. Eine Steuer für «Corona-Profiteure» würde also weniger der Opfersymmetrie dienen als schlicht der Füllung der Staatskassen.

Da aber, drittens, die Gewinnsteuern – weil sie die Innovationsanreize stärker senken als andere Steuerarten – zu den ineffizientesten Steuern überhaupt gehören (Salvi und Zobrist 2013), wäre es nicht zweckmässig, ausgerechnet hier den Hebel anzusetzen.

Viertens – und allem voran – offenbart dieser Vorschlag ein falsches Staatsverständnis. Zwar ist es zu einem grossen Teil dem Pandemieverlauf geschuldet, welche Firmen höhere Gewinne machten, doch sind Gewinne und Verluste von Unternehmen nie ausschliesslich das Ergebnis ihrer Entscheidungen, sondern immer auch wesentlich von exogenen Zufallsfaktoren abhängig. In einer sozialen Marktwirtschaft bezieht sich die Verantwortung der Politik gegenüber solchen Unabwägbarkeiten immer auf das Individuum und nicht auf Unternehmen. Es ist daher nicht Aufgabe des Staates, den Einfluss des Zufalls auf Unternehmen zu verringern und diese gegen nicht durch sie kontrollierbare Entwicklungen zu versichern. Auch die massiven finanziellen Interventionen des laufenden Jahres waren nicht

4 Sie widerspricht Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung: Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung, Bemessung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.

5 Zudem erhebt der Bund heute ohnehin schon den gemäss Verfassung (Art. 128 Abs. 1b) erlaubten Höchstsatz von 8,5%.

diesem Ziel geschuldet, sondern wurden getätigt, um noch teurere Verwerfungen in der Wirtschaft, wie z.B. Massenarbeitslosigkeit, die letztlich wieder Individuen getroffen hätten, zu verhindern. Steuererhöhungen für «Krisengewinnler» erfüllen dagegen keinen derartigen Zweck. Darüber hinaus würden sie Unternehmen bestrafen, die schnell auf die Krise reagiert haben, indem sie Angebote schufen, die vielen Menschen das Leben während der Covid-Pandemie erleichterten. Das wäre besonders unsinnig, denn es untergrübe den Anreiz zur Krisenvorsorge und Krisenadaption, und streute somit gewissermassen die Saat für die nächste Krise.

Literatur

- Brühlhart, Marius (2018): Die Schuldenbremse vervollständigen. www.batz.ch/2018/02/die-schuldenbremse-vervollstaendigen/. Zugriff: 1.12.2020
- Bundesrat (2019a): 19.041 Botschaft zum Voranschlag 2020 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 vom 21. August 2019.
- Bundesrat (2019b): 19.071 Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes) vom 27. November 2019.
- Bundesrat (2020a): 20.042 Botschaft vom 25. September 2020 über den Nachtrag II zum Voranschlag 2020.
- Bundesrat (2020b): 20.042 Botschaft vom 12. August 2020 über den Nachtrag IIb zum Voranschlag 2020.
- Bundesrat (2020c): 20.041 Botschaft vom 19. August 2020 zum Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV (2020): Vorgaben zur Schuldenbremse 2003-2019. www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanz-berichterstattung/daten/zeitreihen.html. Zugriff: 1.12.2020
- Gaillard, Serge (2020): Wir können uns die Corona-Ausgaben leisten. In: Die Volkswirtschaft, 16.9.2020. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2020/09/wir-koennen-uns-die-corona-ausgaben-leisten/>. Zugriff: 1.12.2020
- Salvi, Marco; Zobrist, Luc (2013): Zwischen Last und Leistung – Ein Steuerkompass für die Schweiz. Zürich: Neue Zürcher Zeitung/Avenir Suisse.
- Sturm, Jan Egbert et al. (2017): Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse.

Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Internes Lektorat Jürg Müller, Verena Parzer-Epp
Gestaltung Carmen Sopi

© Dezember 2020 Avenir Suisse, Zürich

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

Download www.avenir-suisse.ch/publication/long-covid-in-der-finanzpolitik/