

Fiskalische Budgetbeschränkungen zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte

Viele Industriestaaten sehen sich mit hartnäckigen Haushaltsungleichgewichten konfrontiert. Als Grund wird oft mangelnde Budgetdisziplin der politischen Akteure geltend gemacht. Einige Gebietskörperschaften versuchen, diesem Trend mit fiskalischen Budgetbeschränkungen zu begegnen. So kennen beispielsweise die EU «Maastricht-Kriterien», die US-Bundesstaaten «Tax and Expenditure Limitations» und die Schweiz «Schuldenbremsen». Dieser Artikel gibt einen Überblick über die Wirkung der Budgetregeln von US-Bundesstaaten und Schweizer Kantonen, welche im Gegensatz zu denjenigen der EU bereits seit längerer Zeit angewendet werden.

In den meisten Industriestaaten hat die Bedeutung des Staatssektors in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Wie aus der *Tabelle 1* hervorgeht, ist insbesondere der Anteil der Staatsschulden am Bruttoinlandprodukt (BIP) stark gestiegen. Um diesen Trend zu brechen, werden in einigen Ländern Begrenzungen der Staatsausgaben, der Besteuerung, der Defizite oder der Schulden vorgenommen oder gefordert.

US-Bundesstaaten – verschiedene Stabilisierungsregeln

Mit Ausnahme von Vermont besitzen alle US-Bundesstaaten Regeln zur Beschränkung von Ausgaben, Einnahmen oder Steuern.¹ Gleiches gilt für zahlreiche Counties und Gemeinden.

Tax and Expenditure Limitation Laws

Die so genannten Tax and Expenditure Limitation Laws (TEL) wurden vor allem Ende der Siebzigerjahre eingeführt. Gemäss einer empirischen Studie von Shadbegian (1996) zum Einfluss der TEL von 1972 bis 1987 wirken sich die Budgetbeschränkungen zwar nicht auf die Ausgabenhöhe der öffentlichen Haushalte, wohl aber dämpfend auf das Wachstum der Ausgaben aus. Bohn und Inman (1996) zeigen für 47 US-Bundesstaaten von 1970 bis 1991, dass Budgetbeschränkungen nur erfolgreich sind, wenn sie den Haushaltsausgleich am Ende des Rechnungsjahrs und nicht bloss einen ausgeglichenen Voranschlag am Anfang des Jahres verlangen. Der Ersatz einer laschen Budgetregel durch eine

strenge senkt die Wahrscheinlichkeit eines Budgetdefizits im Durchschnitt von 0,26 auf 0,11. Zudem erreichen strenge Budgetregeln den Haushaltsausgleich über Einsparungen bei den Ausgaben und nicht über die Erhöhung von Einnahmen.

Eine Panelanalyse von Shadbegian (1999) für 2955 US-Counties im Zeitraum 1962 bis 1987 legt nahe, dass sich durch TEL die *Struktur der Staatseinnahmen* von der klassischen *Property Tax* entfernt. Hatten die Einnahmen der Counties 1962 noch zu knapp 70% aus dieser Steuer bestanden, so waren es 1987 nur noch 50%. Die übrigen Steuerarten stiegen von 6% auf 10%, die sonstigen Einnahmen von 26% auf 40%.

Defizit- und Schuldenbegrenzungen

Neben den TEL kennen die US-Bundesstaaten auch Defizit- und Schuldenbegrenzungen. Der Mechanismus funktioniert meist so, dass bei Erreichen der Verschuldungslimiten zwingend Zusatzbedingungen für die weitere Kreditaufnahme zu erfüllen sind, so zum Beispiel das qualifizierte Mehr im Parlament oder Referendumsvorbehalte. Wie von Hagen (1991) zeigt, betreffen die Verschuldungsgrenzen jedoch normalerweise nur die «full faith and credit»-Verschuldung. Solche Budgetregeln können leicht umgangen werden. Die «Flucht aus dem Budget» gelingt beispielsweise durch die Gründung von Spezialregionen, die staatliche Aufgaben übernehmen und selbst Kredite aufnehmen können. Auch durch Ausgliederung von Budgetpositionen in öffentliche Unternehmungen lassen sich Verschuldungslimiten umgehen (so genannte «nonguaranteed debt»). Wenn öffentliche Unternehmen eine implizite Staatsgarantie haben und daher nicht von Konkurs bedroht sind, ist die «nonguaranteed debt» eine der «full faith and credit» ähnliche Garantie der Steuerzahler; im Notfall kann auf Steuern zurückgegriffen werden. Nach von Hagen liegt die Verschuldung in Staaten mit Verschuldungsgrenzen nicht signifikant tiefer als in den anderen Staaten; jedoch sind die «nonguaranteed debts» im Verhältnis zu «full faith credit debts» signifikant höher. Demnach beeinflussen die Verschuldungsregeln der US-Bundesstaaten also eher die Wahl des Instruments zur Kreditaufnahme als die Höhe der Verschuldung.



Dr. Christoph A. Schaltegger
Wirtschaftspolitischer Berater in der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bern, Crema Center for Research in Economics, Management and the Arts



Prof. Dr. René L. Frey
Professor am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel, Crema Center for Research in Economics, Management and the Arts

Tabelle 1

Staatsschulden (inklusive Sozialversicherungen) in ausgewählten Ländern, 1980–2000
(in Prozent des BIP)

	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Belgien	78.2	124.9	129.8	128.3	123.0	117.4	114.3	109.8
Dänemark	44.7	65.8	73.9	68.1	64.7	59.8	55.4	50.8
Deutschland	31.1	42.0	59.1	61.9	62.8	63.3	63.5	63.5
Frankreich	30.9	39.5	59.4	62.4	64.7	65.2	65.0	63.9
Grossbritannien	54.0	39.1	58.9	58.5	58.9	56.2	53.0	49.7
Italien	58.1	103.7	123.1	121.8	119.8	117.7	116.6	112.9
Japan	51.2	61.5	76.2	80.5	84.6	97.4	105.3	112.8
Niederlande	46.9	75.6	75.5	75.3	70.3	67.0	63.7	59.7
Österreich	37.3	56.8	68.4	68.3	63.9	63.5	64.9	64.3
Schweden	44.3	42.7	76.9	74.5	74.0	73.3	68.3	58.1
Schweiz	42.8	30.9	46.9	49.3	51.5	54.5	51.2	49.2
Spanien	18.3	48.5	68.4	72.2	70.9	69.0	67.6	65.7
USA	37.0	66.6	74.5	73.9	71.6	68.6	65.1	60.2

Quelle: EFV 2002 / Die Volkswirtschaft

Konstitutionelle Schranken sind wirksamer

Interessante Ergebnisse zur *Frage der Durchsetzbarkeit* von Budgetregeln in den US-Bundesstaaten bietet die empirische Analyse von Bohn und Inman (1996). Konstitutionelle Schranken garantieren die Einhaltung von Budgetregeln besser als gesetzliche Schranken, weil damit ein *qualifiziertes Mehr* der Abgeordneten oder ein *Referendumsvorbehalt* verbunden ist, während gesetzliche Regeln mit einfachem Mehr ausgeschaltet werden können. Bessere Haushaltsabschlüsse ergeben sich zudem, wenn die Einhaltung der konstitutionellen Schranken vor einem Gericht eingefordert werden kann, das durch das Volk gewählt (und nicht vom Gouverneur eingesetzt) wird.

Poterba und Rueben (1999) gehen der Frage nach, welchen Einfluss Budgetbeschränkungen auf die *Zinssätze für Staatsanleihen* ausüben. Sie untersuchen die Auswirkung alternativer Budgetregeln auf die Kosten der Aufnahme von Fremdkapital für die Bundesstaaten zwischen 1973 und 1995. Die Resultate zeigen, dass Staaten mit *Steuerbeschränkungen* mit einem Zins konfrontiert sind, der etwa 15 bis 20 Basispunkte höher ist als in Staaten ohne Steuerbeschränkungen. Umgekehrt verhält es sich bei *Ausgabenbeschränkungen*. Solche Regeln werden vom Kapitalmarkt mit tieferen Zinskosten belohnt. Dies zeigt, dass die Gläubiger höhere Prämien für Obligationen verlangen, wenn die potenzielle Erhöhung der Steuern zur Bezahlung von Zinsen beschränkt ist. Andererseits werden Ausgabenbeschränkungen von den Gläubigern als Instrument interpretiert, das die fiskalische Situation des Staatshaushalts positiv beeinflusst.

Schweizer Kantone – Budgetbeschränkungen

Wie in den USA kennen auch die meisten Schweizer Kantone Budgetbeschränkungen auf konstitutioneller Ebene. Fünf Kantone verfügten bis 1998 zusätzlich noch über gesetzliche Gleichgewichtsziele. In Fribourg, Solothurn, Appenzell Ausserrhodens, St. Gallen und Graubünden müssen von Gesetzes wegen die Steuern erhöht werden, wenn das Defizit einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. St. Gallen und Solothurn verlangen darüber hinaus, dass die Steuern nicht gesenkt werden dürfen, wenn nicht genügend Eigenkapital zur Verfügung steht. Vor kurzem haben auch Bern, Luzern, Zürich und Wallis Budgetregeln eingeführt. In den Kantonen Tessin, Basel-Stadt und Basel-Landschaft wird darüber diskutiert.

Drei Kernelemente

Die Budgetbeschränkungen der Kantone beruhen auf drei Kernelementen:

- Als *Grundregel* streben die meisten Kantone den Ausgleich der (laufenden) Rechnung an.
- Die *Steuerungsregel* enthält die konkreten Kriterien, deren Einhaltung die Grundregel vorschreibt. Die meisten Kantone haben eine Defizithöchstgrenze festgesetzt (beispielsweise 3% des Steuerertrags). Soweit das Defizit nicht durch Eigenkapital gedeckt ist, wird es dem Budget des übernächsten Jahres belastet.
- Die *Sanktionsregel* ist entscheidend dafür, ob sich Regierung und Parlament an die Beschränkungen halten. In einigen Kantonen wird die Verletzung der Grundregel mit einer zwingenden Steuererhöhung sanktioniert. Da Steuererhöhungen in der Regel dem Referendum unterliegen und die Bürger Steuererhöhungen häufig ablehnen, ist diese Vorschrift äusserst wirksam.²

Mehrere Kantone sehen Regelungen vor, die der Konjunktur Rechnung tragen. So kann die Abtragung von Bilanzfehlbeträgen auf mehrere Jahre verteilt werden; das heisst, in konjunkturell schwachen Zeiten müssen keine allzu grossen Ausgabenkürzungen vorgenommen werden. Ausgabenregeln, die sich am BIP orientieren, nehmen auf die Konjunktur nicht explizit, jedoch über die Steuerungsregel implizit Rücksicht.

Regelungen einzelner Kantone im Überblick

In *St. Gallen* darf der Aufwandüberschuss maximal 3% des Ertrags der einfachen Steuern betragen, und es ist ein Eigenkapital von mindestens 20% des geschätzten Ertrags der ein-

1 Vgl. Poterba 1997.
2 Vgl. Schaltegger 2002.



Bild: Keystone

Im Kanton St. Gallen strebt man mit dem Budgetprozess primär einen Ausgleich der laufenden Rechnung an. Übersteigen die Ausgaben die Budgetlimite, ist eine Steuererhöhung vorgeschrieben. Im Bild: Regierungsgebäude des Kantons St. Gallen.

fachen Steuern anzustreben.³ Wenn das Defizit nicht durch Eigenkapital gedeckt ist, wird es dem Budget des übernächsten Jahres belastet. Übersteigen die Ausgaben die Limite, so geht damit eine Steuererhöhung einher. Der St. Galler Budgetprozess strebt primär den Ausgleich der laufenden Rechnung an.⁴

Ähnliches gilt für den Kanton *Solothurn*. Nach Stauffer sollten durch die Defizitbremse «Kriterien eingeführt werden, die den Spielraum für Abweichungen vom verfassungsmässig vorgeschriebenen Budgetausgleich klar definieren und auch den Zeitpunkt für die Ergreifung von Steuermassnahmen absehbar machen».⁵ Dabei darf der Ausgabenüberschuss 5% des budgetierten Ertrags der kantonalen Einkommensteuer der natürlichen Personen nicht übersteigen. Ähnlich wie in St. Gallen ist zudem ein Eigenkapital von 25% des budgetierten Steuerertrags anzustreben. Werden diese Schwellenwerte nicht erreicht, so wird eine Steuererhöhung notwendig. Steuererhöhungen von mehr als 10% bedingen im Kanton Solothurn eine Volksabstimmung.

Im Kanton *Appenzell Ausserrhoden* verlangt das Finanzhaushaltsgesetz, dass die laufende Rechnung «innert längstens sieben Jahren» auszugleichen ist. Kurzfristig darf dieser Kanton einen Bilanzfehlbetrag von höchstens 5% der für das laufende Jahr budgetierten Kantons- und Gemeindesteuern ausweisen.

Im Kanton *Fribourg* verlangt das Finanzhaushaltsgesetz den mittelfristigen Ausgleich über die Dauer eines Konjunkturzyklus, wobei maximal 3% des gesamten Steuerertrags über Defizite finanziert werden dürfen. Ange-

strebt wird ein Selbstfinanzierungsgrad von 60% bis 70% der Investitionen sowie eine Beschränkung der Zinsausgaben auf 10% der Kantonssteuern.

In *Graubünden* werden die Behörden auf den mittelfristigen Haushaltsausgleich unter der Nebenbedingung der Stabilisierung der Staatsquote und des Steuerfusses verpflichtet. Zudem muss ein Bilanzfehlbetrag innerhalb von zwei Jahren völlig abgetragen werden.⁶

Im Kanton *Bern* wurde 2000 in einer Volksabstimmung eine Defizit- und Steuererhöhungsbremse als Verfassungsbestimmung eingeführt. Sie verlangt, dass kein Defizit budgetiert werden darf und ein allfälliges Defizit in der Staatsrechnung dem übernächsten Budget belastet wird. Von diesem Ziel darf das Parlament nur abweichen, wenn mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder zustimmen. Zudem muss jede Steuererhöhung von einer Mehrheit der Parlamentsmitglieder bewilligt werden.

Im Kanton *Luzern* stimmten die Bürger 2000 einer Schuldenbremse zu. Seither ist in der Kantonsverfassung verankert, dass die laufende Rechnung kein Defizit aufweisen darf. Allfällige Defizite sind innert vier bis acht Jahren abzutragen, wobei die Konjunkturlage zu berücksichtigen ist. Das Finanzhaushaltsgesetz präzisiert, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung höchstens 4% des Bruttoertrags der Kantonssteuer betragen darf. Wenn das Defizit im Rechnungsabschluss nicht aus dem Eigenkapital gedeckt werden kann, muss es aktiviert und innert vier, bei schlechter Konjunkturlage innert acht Jahren getilgt werden.

3 Vgl. Stauffer 2001, S. 87.

4 Vgl. Kirchgässner 2002.

5 Vgl. Stauffer 2001, S. 88.

6 Vgl. Stauffer 2001, Kap. 3.4.

Aufgrund einer Volksabstimmung wurde 2001 im Kanton *Zürich* eine Ausgabenbremse in Kraft gesetzt. Beschlüsse für Mehrausgaben bedürfen seither der Zustimmung einer Mehrheit der Mitglieder des kantonalen Parlaments. Der Ausgleich der laufenden Rechnung wird innert etwa acht Jahren verlangt. Falls dieses Ziel gefährdet ist, muss der Regierungsrat Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben beantragen. Das Parlament muss innerhalb von sechs Monaten darüber entscheiden. Ein Bilanzfehlbetrag ist jährlich zu mindestens 20% abzutragen.

Das *Walliser* Stimmvolk hat 2000 einer doppelten Schulden- und Ausgabenbremse auf Verfassungsstufe zugestimmt. Diese verlangt sowohl in der laufenden wie auch in der Investitionsrechnung den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben. Davon darf nur bei aussergewöhnlichen Ereignissen wie massiven Konjunkturreinbrüchen oder Unwetterkatastrophen und mit einer Zweidrittelmehrheit des Kantonsparlaments abgewichen werden. Zudem muss der Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen 100% betragen. Weist eine Rechnung aus unvorhersehbaren Gründen einen Fehlbetrag aus, so muss dieser dem übernächsten Budget angelastet werden.

Ziel des von der *baselstädtischen* Regierung zur Diskussion gestellten Vorschlags sieht eine Schuldenbremse vor, welche die Verschuldungsquote auf 20% senkt. Solange die Schuldenquote höher ist (sog. Korrekturphase), dürfen die Ausgaben höchstens im Ausmass der Teuerung wachsen. Liegt sie darunter (sog. Normalphase), dürfen die Ausgaben real um höchstens 1,5% pro Jahr zunehmen, was dem erwarteten realen Wirtschaftswachstum entspricht. Die Basler Schuldenbremse orientiert sich an der Nettoschuldenquote und berücksichtigt damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Kantons. Mit der Bewertung des Finanzvermögens verfügt die Regierung über einen Spielraum zur Erreichung der angestrebten Verschuldungsquote; denn durch Aufwertung des Finanzvermögens lässt sich die Nettoschuldenquote reduzieren.

Im Kanton *Tessin* ist eine Ausgabenbremse in Vorbereitung. Danach dürfen die budgetierten Ausgaben des Kantons höchstens mit der Zuwachsrate des nominellen kantonalen BIP steigen. Diese Regel findet nicht Anwendung, wenn eine von vier finanzwirtschaftlichen Kennziffern verfehlt wird. Dann müssen die Ausgaben mit einer tieferen Rate als das BIP wachsen.

Im Kanton *Basel-Landschaft* existiert ein Expertenvorschlag für eine Ausgabenbremse. Dieser zielt in erster Linie auf den Ausgleich der laufenden Rechnung. Das heisst, die Ausgaben dürfen höchstens 3% des Steuerertrags der natürlichen Personen übersteigen. Zudem

sollte der Aufwandüberschuss dem übernächsten Budget belastet werden. Wird die Budgetregel verletzt, werden die Steuern erhöht. Die Regel will eine Umgehung durch Verschieben der Ausgaben von der laufenden in die Investitionsrechnung verhindern.

Dämpfender Effekt auf Defizite und Schulden

Die empirische Untersuchung von Schaltegger (2002) zeigt, dass die von den Kantonen eingesetzten Budgetbeschränkungen wirksam sind. Sie üben vor allem einen dämpfenden Effekt auf die Defizite und Schulden aus. So hatten zwischen 1980 und 1998 die Kantone mit entsprechenden Budgetregeln knapp 200 Franken pro Kopf und Jahr tiefere Defizite. Dies ist vor allem Folge tieferer Ausgaben, nicht aber höherer Einnahmen.

**Fazit:
Kernfrage ist die Durchsetzbarkeit**

Als Antwort auf zunehmende Haushaltsungleichgewichte wurden vor allem während der Siebziger- und Achtzigerjahre in den US-Bundesstaaten Budgetregeln eingesetzt, in der Absicht, den diskretionären Spielraum der politischen Akteure zu beschränken und damit die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Der Erfolg ist sehr unterschiedlich, je nachdem ob die Regeln von den politischen Akteuren als bindend betrachtet werden. Umgehungsmöglichkeiten sind beliebt. Der Haushaltsausgleich kommt gelegentlich nur dank «kreativer Buchführung» zustande. Die Kernfrage ist also die Durchsetzbarkeit. Welche institutionellen Vorkehrungen können gewährleisten, dass sich die politischen Akteure tatsächlich an Budgetregeln halten? In den USA sorgen vor allem die Gerichte dafür. In den Bundesstaaten, in denen die Budgetregeln vom Gericht eingefordert werden und deren Richter direkt vom Volk gewählt werden, ist die Durchsetzung am besten gewährleistet.

Auch viele Schweizer Kantone kennen Regeln zur Beschränkung der Staatstätigkeit. Diese Regeln üben mittels Ausgabenreduktionen einen dämpfenden Effekt auf Defizite und Schulden aus. Im Unterschied zu den USA übernehmen in der Schweiz nicht Gerichte die Kontrollfunktion, sondern Sanktionsmechanismen wie automatische Steuererhöhungen bei Verletzung von Budgetbeschränkungen oder direktdemokratische Instrumente, namentlich das Finanz-, Steuer- und Budgetreferendum.

Kasten 1

Literatur

- Bohn, H. und R.P. Inman (1996), *Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 45, S. 13-76.
- De Haan, J. und J.-E. Sturm (2000), *Do Financial Markets and the Maastricht Treaty Discipline Governments? New Evidence*, in: *Applied Financial Economics* 10, S. 221-226.
- Kirchgässner, G. (2002), *Nachhaltige Finanzpolitik im föderalen Staat*, in: *Jahresbericht 2002 der Kommission für Konjunkturfragen KFK*, S. 69-76.
- Poterba, J.M. (1997), *Do Budget Rules Work?*, in: A.J. Auerbach (Hrsg.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge (Mass.), MIT Press, S. 53-86.
- Poterba, J.M. und K. Rueben (1999), *State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market*, in: J.M. Poterba, und J. von Hagen (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, NBER.
- Schaltegger, C.A. (2002), *Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen*, in: *Schmollers Jahrbuch* 122, S. 369-413.
- Shadbegian, R.J. (1996), *Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government?*, in: *Contemporary Economic Policy* 14, S. 22-35.
- Shadbegian, R.J. (1999), *The Effect of Tax and Expenditure Limitations on the Revenue of Local Government, 1962-87*, in: *National Tax Journal* 52, S. 211-217.
- Stauffer, Th.P. (2001), *Instrumente des Haushaltsausgleichs: Ökonomische Analyse und rechtliche Umsetzung*, Dissertation, Universität St. Gallen.
- von Hagen, J. (1991), *A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints*, in: *Journal of Public Economics* 44, S. 99-110.