

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV  
Administration fédérale des contributions AFC  
Amministrazione federale delle contribuzioni AFC  
Administraziun federala da taglia AFT

Bern, 6/4/2004

## Wieviel Staatsschulden kann sich die Schweiz leisten?<sup>1</sup>

Von Christoph A. Schaltegger

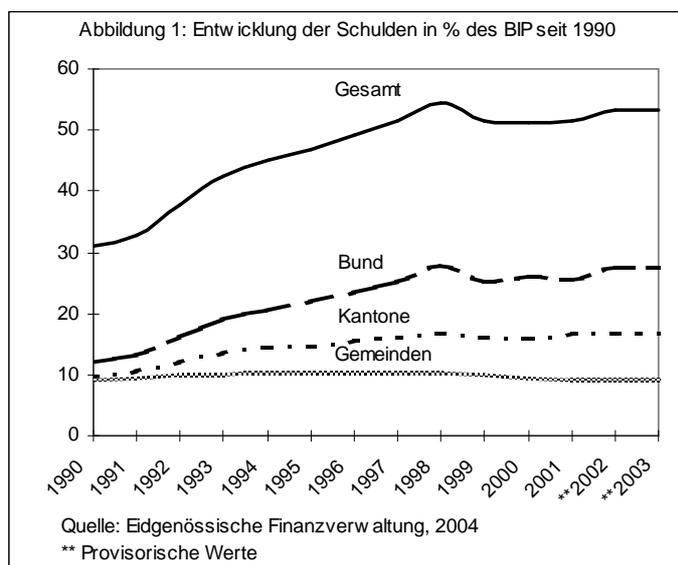
### Zusammenfassung

Die Fiskalpolitik des Bundes während den letzten 15 Jahren kann nicht als nachhaltig bezeichnet werden. Die Schuldenquote aller Staatsebenen stieg von ca. 30% auf ca. 50 % des BIP. Langfristig ist es nicht möglich, dass die Schulden schneller als das Sozialprodukt ansteigen. Die Fortführung dieser Entwicklung führt langfristig in die Schuldenfalle, bei der die laufenden Staatseinnahmen gänzlich für die Zinsaufwendungen ausgegeben werden müssen. Mit der Kreditfinanzierung öffentlicher Leistungen verbindet sich auch kein Vorteil gegenüber der Steuerfinanzierung. Der Vorteil der Steuererleichterung zu einem Zeitpunkt ist genau gleich gross wie der Nachteil der zusätzlichen Staatsverschuldung zu diesem Zeitpunkt. Um die bis heute akkumulierten Staatsschulden langfristig bedienen zu können, muss der Staatshaushalt so konsolidiert werden, dass das Primärbudget ausgeglichen ist, falls die Wachstumsrate dem realen Zinssatz entspricht. Setzt sich die Entwicklung der letzten 20 Jahre fort, so dass die Wachstumsrate weiterhin unter dem realen Zinssatz liegt, müssen sogar Primärüberschüsse erwirtschaftet werden, um die Staatsschulden langfristig bedienen zu können. Empirische Analysen deuten darauf hin, dass eine ausgabenseitige Konsolidierung mehr Erfolg verspricht als eine Erhöhung der Einnahmen. Zur Begrenzung der Schuldenfinanzierung auf ein nachhaltiges Niveau setzen einige Gebietskörperschaften konstitutionelle Regeln ein. Diese sollen helfen, die Verfolgung einer laschen Fiskalpolitik zu verhindern und damit schmerzhaft Konsolidierungsprozesse zu vermeiden. Diese Budgetregeln sind im Einzelnen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die in den Schweizer Kantonen eingesetzten fiskalischen Budgetbeschränkungen sind in der Regel erfolgreich.

### 1. Einleitung

Die Schweiz kennt traditionell ausgeglichene öf-

fentliche Haushalte. In den letzten 15 Jahren hat sich dies aber geändert. Die Schuldenquote aller Staatsebenen zusammen hat von etwas über 30 % des BIP im Jahr 1990 auf über 50 % des BIP im Jahr 2001 zugenommen (vgl. Abbildung 1). Haushaltsungleichgewichte vor allem auf der Ebene des Bundes führten zu steigenden Schuldenständen. Es stellt sich die Frage, ob diese Finanzpolitik nachhaltig ist. Gibt das Wachstum der Staatsschuld Anlass zur Besorgnis? Wieviel Staatsschulden kann sich die Schweiz erlauben?



### 2. Die Grenzen der Staatsschuld

Wie Domar (1944) vor vielen Jahren gezeigt hat, kann die Staatsschuld langfristig nicht schneller wachsen als das Sozialprodukt. Nur so bleibt die Staatsschuld auf lange Sicht tragbar. Das heisst, in einer Volkswirtschaft

<sup>1</sup> Der Beitrag entstand im Rahmen einer Anfrage von Nationalrat Jean-Noël Rey an den Bundesrat.

mit realen Wachstumsraten ist die Schuld langfristig tragbar, wenn die Schuldenquote (Schuld pro Sozialprodukt) konstant bleibt. Dieses Niveau an Staatsschulden kann sich langfristig jede Volkswirtschaft leisten. Wie in Abbildung 1 ersichtlich, hat die Schweiz diese Bedingung in den letzten 15 Jahren verletzt.

Je länger die Schweiz eine steigende Schuldenquote aufweist, desto schwieriger wird der Ausgleich, in der die laufenden Staatseinnahmen gänzlich für die Zinsaufwendungen ausgegeben werden müssen, denn langfristig kann das Wirtschaftswachstum nicht höher ausfallen als der reale Zinssatz einer Volkswirtschaft. Betrachtet man die realen Wachstumsraten des Sozialprodukts zwischen 1980 und 2000 von durchschnittlich 1.44 % und vergleicht dies mit der realen Verzinsung langfristiger eidgenössischer Obligationen von 2.05 %, so zeigt sich, dass durch die Aufnahme von Schulden der finanzielle Handlungsspielraum des Bundes in Tat und Wahrheit gesunken ist. Die von der Schweiz verfolgte Finanzpolitik der letzten Jahre kann daher nicht als nachhaltig betrachtet werden. Ein langfristiges Fortführen dieser Politik endet unweigerlich in der Schuldenfalle.<sup>2</sup>

Obwohl die nominale Verschuldung einer Volkswirtschaft also durchaus wachsen darf, ohne in die Schuldenfalle zu geraten, stellt sich die Frage, ob durch die Kreditfinanzierung statt der Steuerfinanzierung von öffentlichen Leistungen überhaupt etwas gewonnen werden kann. Gemäss dem ricardianischen Äquivalenztheorem macht es nämlich keinen Unterschied, ob öffentliche Leistungen über Steuern oder über Schulden finanziert werden. Intertemporal kann eine Volkswirtschaft ihre Budgetbeschränkung nicht umgehen und sich so der Steuerzahlung von öffentlichen Leistungen auch nicht entziehen. Der Vorteil der Steuererleichterung zu einem Zeitpunkt ist genau gleich gross wie der Nachteil der zusätzlichen Staatsverschuldung zu diesem Zeitpunkt. Die Wohlfahrt der Bürger einer Volkswirtschaft bleibt durch die Art der Finanzierung der öffentlichen Leistungen unbeeinflusst.

Trotzdem macht es selbstverständlich keinen Sinn, öffentliche Leistungen nur über Steuern zu finanzieren. Genauso wenig würde es Sinn machen, Firmen vorzuschreiben, ihre Verpflichtungen nur noch über Eigenkapital zu begleichen. Für langfristige Investitionsprojekte wie die NEAT kann die Kreditfinanzierung Sinn machen, weil der Nutzen

dieser Investitionen mehreren Generationen zufällt und über Aufnahme von Schulden die Steuerbelastung über die Generationen geglättet werden kann.

Da die verfolgte Politik langfristig den finanziellen Spielraum der Schweiz einengt, stellt sich die Frage, wie man zurück zu einer nachhaltigen Finanzpolitik gelangen kann.

### 3. Der Prozess der Haushaltskonsolidierung

Um die bis heute akkumulierten Staatsschulden langfristig bedienen zu können, muss der Staatshaushalt so konsolidiert werden, dass die Primärdefizite höchstens der Rate des Wirtschaftswachstums entsprechen. Die Schuldenquote bleibt dann konstant unter der Bedingung, dass der reale Zinssatz dem Wirtschaftswachstum entspricht. Vor dem Hintergrund, dass in den letzten 20 Jahren der reale Zinssatz höher war als das Wirtschaftswachstum, müssten sogar Primärbudgetüberschüsse erwirtschaftet werden, um die Schuldenquote stabil zu halten.

Grundsätzlich kann der Konsolidierungsprozess über eine Reduktion der Staatsausgaben, über eine Erhöhung der Staatseinnahmen oder eine Mischung von beidem erfolgen. Wie die empirische Forschung zeigt, sind die erzielten Effekte sehr unterschiedlich, je nach verfolgter Konsolidierungsstrategie. Mit einer langen Zeitreihe von 1792 bis 1988 zeigt beispielsweise Bohn (1991) für den US-Bundeshaushalt, dass die erfolgreiche Haushaltskonsolidierung eher über Ausgabenreduktionen als über Steuererhöhungen erreicht wird. Ein ähnliches Bild zeigt sich für den Ländervergleich. Alesina und Ardagna (1998) liefern für die Gruppe der OECD-Staaten über die Zeitperiode von 1960 bis 1994 empirische Evidenz, dass der Erfolg einer auf Steuererhöhungen basierenden Konsolidierungspolitik typischerweise von kurzer Dauer ist. Im Gegensatz dazu wirken Ausgabenkürzungen im Verwaltungs- und Transferbereich nachhaltiger auf den Erfolg der Budgetkonsolidierung (Alesina und Perotti, 1997). Erste empirische Resultate für die Schweizer Kantone von 1972 bis 1994 können diese Resultate hingegen nur eingeschränkt unterstützen (Küttel und Kugler, 2003).

Eine weitere wichtige Frage im Zusammenhang mit dem Prozess der Budgetkonsolidierung stellt die Wirkung auf die Konjunktur dar. Gemäss traditioneller Lehrmeinung wirkt eine Politik der Defizitreduktion mindestens kurzfristig restriktiv (sog. Keynesianischer Effekt). Damit wird die Gefahr in Kauf genommen, durch die Haushaltskonsolidierung eine Rezession zu verursachen. Rezessionen sind politisch wenig attraktiv und es ist daher gut verständlich, dass die politischen Akteure zögerlich mit Haushaltssanierungen vorgehen. Im Gegensatz

<sup>2</sup> Ein theoretischer Ausweg aus der Schuldenfalle bei Beibehalten der verfolgten Politik besteht in der überraschenden Geldschöpfung (Seignorage). Kurzfristig kann sich der Staat damit über die Zentralbank durch die Inflation finanzieren. Langfristig führt diese Politik jedoch in die Hyperinflation und untergräbt die Bonität des Staats als kreditwürdiger Schuldner, so dass die Kreditfinanzierung zusehends schwieriger wird.

dazu zeigen Giavazzi und Pagano (1990, 1996), dass eine Politik der Haushaltssanierung aber nicht zwingend rezessiv wirken muss. Inspiriert durch die Wirkungen der in Dänemark und Irland verfolgten Fiskalpolitik während der 80er und 90er Jahre zeigen die beiden Autoren, dass glaubhafte Budgetkonsolidierungen durchaus auch mit einem sofortigen Wachstumsimpuls verbunden sein können (Nicht-Keynesianischer Effekt). Perotti (1999) zeigt, dass solche unmittelbaren Wachstumsimpulse besonders dann eintreten, wenn vor der Budgetkonsolidierung die Staatsverschuldung sehr hoch und das Vertrauen der Konsumenten, der Wirtschaft und des Finanzmarkts stark erschüttert war. Ausserdem konnte für die OECD-Länder gezeigt werden, dass Regierungen, die eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik über Ausgabenkürzungen vorgenommen haben, nicht häufiger abgewählt wurden als Regierungen, die die Defizite nicht bekämpfen. Die ausgabenseitige Defizitbekämpfung war in diesen Ländern nicht mit einem Popularitätsverlust verbunden (Boeri, Börsch-Supan und Tabellini, 1991).

#### 4. Schulden- und Defizitbremsen

Zur Begrenzung der Schuldenfinanzierung auf ein nachhaltiges Niveau setzen einige Gebietskörperschaften konstitutionelle Regeln ein. Diese sollen helfen, die Verfolgung einer laschen Fiskalpolitik zu verhindern und damit schmerzhaft Konsolidierungsprozesse zu vermeiden. Die Begrenzungen der Staatsausgaben, der Besteuerung, der Defizite oder der Schulden durch Verfassungsschranken wurden von Buchanan und Wagner bereits 1977 gefordert. In den letzten Jahrzehnten haben nun einige Länder und staatliche Gebietskörperschaften derartige Begrenzungen für den finanziellen Entscheidungsspielraum von Parlament und Regierung eingeführt. Konnte das damit angestrebte Ziel erreicht werden?

Im Brennpunkt der Diskussion stehen zur Zeit die Konvergenzkriterien der EU. Der Maastrichter Vertrag gibt für die an der Währungsunion beteiligten EU-Mitgliedstaaten eine maximale Nettoneuverschuldung von 3 % des BIP pro Jahr vor. Zudem darf die Staatsschuld 60 % des BIP nicht übersteigen. Inwiefern sich diese Art von fiskalischer Budgetbeschränkung der EU zur Stabilisierung der nationalen Haushalte langfristig als erfolgreich erweisen wird, bleibt abzuwarten. Empirische Erkenntnisse zur Wirkung der EU-Konvergenzkriterien sind noch spärlich. Der Stabilitätspakt findet erst seit wenigen Jahren Anwendung. Gemäss einer empirischen Untersuchung von de Haan und Sturm (2000) für zehn OECD-Staaten und die Periode 1980 bis 1996 hatten die Budgetregeln des Maastrichter Vertrags bis jetzt nur einen schwachen Effekt auf die Reduktion der Budgetdefizite. Zum

gleichen Ergebnis gelangen auch von Hagen und Strauch (2001).

Im Folgenden wird am Beispiel amerikanischer Bundesstaaten und schweizerischer Kantone gezeigt, wie fiskalische Budgetbeschränkungen in praxi ausgestaltet werden können und wie sie wirken.

#### 4.1 US-Bundesstaaten

Mit Ausnahme von Vermont besitzen alle US-Bundesstaaten Ausgaben-, Einnahmen- oder Steuerbegrenzungen (Poterba 1997). Gleiches gilt für zahlreiche Counties und Gemeinden (Shadbegian 1998). Die sogenannten „Tax and Expenditure Limitation Laws“ (TEL) wurden vor allem Ende der 70er Jahre eingeführt. Eine empirische Studie zum Einfluss von TEL auf die Staatsaktivität von Shadbegian (1996) für 1972 bis 1987 zeigt, dass sich die Budgetbeschränkungen zwar nicht auf die Ausgabenhöhe der öffentlichen Haushalte, wohl aber auf das relative Wachstum der Ausgaben gemessen am Volkseinkommen auswirken. Bei den untersuchten TEL beschränken 14 von 18 die Ausgaben, die anderen vier die Einnahmen. 14 TEL begrenzen das Wachstum der Ausgaben (bzw. Einnahmen) im Verhältnis zum Wachstum des Volkseinkommens.

Neben der Frage, welchen Einfluss Budgetregeln auf die Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen öffentlicher Haushalte ausüben, wurden die Auswirkungen auf Defizite und Schulden untersucht. Von Hagen (1991) analysiert den Effekt von Beschränkungen in den US-Bundesstaaten auf die Verschuldungssituation im Jahr 1985. Im Allgemeinen funktioniert der Mechanismus so, dass bei Erreichen der festgelegten Verschuldungslimiten zwingend Zusatzbedingungen zur weiteren Kreditaufnahme zu erfüllen sind. Dabei kann es sich um qualifizierte Mehrheiten im Parlament oder um Referendumsvorbehalte handeln. Die Verschuldungsgrenzen betreffen jedoch normalerweise nur die „full faith and credit“-Verschuldung. Sie können damit durch ausserbudgetäre Aktivitäten umgangen werden. Die „Flucht aus dem Budget“ gelingt beispielsweise durch die Gründung von Spezialregionen, die gewisse staatliche Aufgaben übernehmen und selbst Kredite aufnehmen können. Auch mittels Ausgliederung von Budgetpositionen in öffentliche Unternehmungen lassen sich Verschuldungslimiten umgehen (so genannte „nonguaranteed debt“). Nimmt man an, dass die öffentlichen Unternehmungen mindestens eine implizite Staatsgarantie besitzen und daher nicht von Konkurs bedroht sind, so ist die „nonguaranteed debt“ als eine der „full faith and credit debt“ ähnliche Garantie der Steuerzahler zu betrachten. Sie beruht ebenfalls auf einer Rückzahlungsverpflichtung, bei

der im Notfall auf die Steuerbasis zurückgegriffen wird. Von Hagen (1991) zeigt, dass die Verschuldung pro Kopf und die Verschuldung im Verhältnis zum Einkommen in Staaten mit Verschuldungsgrenzen nicht signifikant tiefer als in den anderen Staaten, jedoch die „nonguaranteed debts“ im Verhältnis zur „full faith credit debts“ signifikant höher sind. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die „Flucht aus dem Budget“ tatsächlich eine beliebte Strategie zur Umgehung von Verschuldungsgrenzen darstellt. Von Hagen (1991) folgert daraus, dass Verschuldungs- und Budgetregeln eher die Wahl des Instruments zur Kreditaufnahme als die Höhe der Verschuldung beeinflussen.

In einer umfassenderen empirischen Analyse zum Einfluss von Budgetbeschränkungen auf die Haushaltsdefizite in 47 Bundesstaaten für die Zeit von 1970 bis 1991 legen Bohn und Inman (1996) empirische Resultate vor, wonach Budgetbeschränkungen nur erfolgreich sind, wenn sie den Haushaltsausgleich am Ende des Rechnungsjahrs verlangen und nicht bloss den Ausgleich des Budgets am Anfang des Jahres. Strengere Budgetregeln führen im Vergleich zu laschen zu einem um 100 \$ besseren Rechnungsabschluss je Einwohner. 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.

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 mit Ersteren entweder ein qualifiziertes Mehr der Abgeordneten oder ein Referendumsvorbehalt verbunden ist, während gesetzliche Regeln mit einfachem Mehr ausgeschaltet werden können. Signifikant bessere Haushaltsabschlüsse ergeben sich zudem, wenn die Einhaltung der konstitutionellen Schranken vor einem Gericht, deren Richter durch das Volk gewählt und nicht vom Gouverneur eingesetzt werden, eingefordert werden kann.

Während eine grosse Zahl von Untersuchungen den Effekt von Budgetregeln auf budgetäre Grössen betrachtet, geht die Studie von Poterba und Rueben (1999) 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 empirischen Resultate zeigen, dass Staaten mit bindenden Steuerbeschränkungen mit einem Zins konfrontiert sind, der etwa 15 bis 20 Basispunkte höher liegt als bei Staaten ohne Steu-

erbeschränkungen (Poterba und Rueben 1999, 204). Umgekehrt verhält es sich bei Ausgabenbeschränkungen. Solche Budgetbeschränkungen werden vom Kapitalmarkt mit tieferen Zinskosten belohnt. Dies zeigt, dass die Gläubiger auf dem Emissionsmarkt höhere Prämien für Obligationen verlangen, wenn die potenzielle Erhöhung der Steuern zur Bezahlung von Zinsen beschränkt ist. Andererseits werden Ausgabenbeschränkungen von den Gläubigern als Indikator interpretiert, der die fiskalische Situation des Staatshaushalts positiv beeinflusst.

#### 4.2 Schweizer Kantone

Wie in den USA gibt es auch in der Schweiz eine Vielzahl unterschiedlicher Budgetregeln auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Im Bund wurde kürzlich auf Verfassungsebene eine Schuldenbremse eingeführt (Danninger 2002). Da bis jetzt noch keine empirischen Ergebnisse bezüglich der Wirkung dieser Budgetregel vorliegen, kann vorläufig kein Urteil über deren Wirksamkeit abgegeben werden.

Mehrere Kantone kennen ebenfalls fiskalische Beschränkungen 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 kennen darüber hinaus die Restriktion, dass die Steuern nicht gesenkt werden dürfen, wenn nicht genügend Eigenkapital aus akkumulierten Haushaltsüberschüssen zur Verfügung steht, um den Haushaltsausgleich langfristig zu gewährleisten. Vor kurzem haben auch die Kantone Bern, Luzern, Zürich und Wallis Budgetregeln eingeführt. Im Tessin, in Basel-Stadt und in Basel-Landschaft wird über die Einführung solcher Schranken diskutiert (vgl. Tabelle 1).

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 einfachen Steuern anzustreben (Stauffer 2001, 87). Soweit das Defizit nicht durch Eigenkapital gedeckt ist, wird es dem Budget des übernächsten Jahres belastet. Übersteigen die Ausgaben die gesetzte Limite, so geht damit eine Steuererhöhung einher. Der St. Galler Budgetprozess strebt somit primär den Ausgleich der laufenden Rechnung an (vgl. Kirchgässner 2002).

Ähnliches gilt für den Kanton Solothurn. Nach Stauffer (2001, 88) sollten durch die Defizitbremse „Kriterien eingeführt werden, die den Spielraum für Abweichungen vom verfassungsmässig vorge-

schriebenen Budgetausgleich klar definieren und auch den Zeitpunkt für die Ergreifung von Steuer-massnahmen absehbar machen.“ Dabei darf der Ausgabenüberschuss 5 % des budgetierten Ertrags der kantonalen Einkommensteuer der natürlichen Personen nicht übersteigen. Zudem ist, ähnlich wie in St. Gallen, 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 mittelfristig auszugleichen ist. Mittelfristig bedeutet «innert längstens sieben Jahren». Kurzfristig darf dieser Kanton, ähnlich wie der Kanton Solothurn, 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. Angestrebt 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 (Stauffer 2001, Kap. 3.4).

Im Kanton Bern wurde 2000 in einer Volksabstimmung eine Defizit- und Steuererhöhungsbremse als Verfassungsbestimmung eingeführt. Sie verlangt, dass kein Defizit mehr budgetiert werden darf und ein allfälliges Defizit in der Staatsrechnung dem übernächsten Budget belastet wird. Vom Ziel des Budgetausgleichs 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 4 bis 8 Jahren abzutragen, wobei die Konjunkturlage zu berücksichtigen ist. Im Finanzhaushaltsgesetz wird 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 längstens vier

Jahren getilgt werden, mit einer linearen Abtragung von 25 % pro Jahr. Bei schlechter Konjunkturlage beträgt die Frist längstens 8 Jahre mit einem Rückzahlungssatz von mindestens 12,5 %.

Auf Grund 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, und das Parlament muss innerhalb von sechs Monaten über die Saldoverbesserungen entscheiden. Ein Bilanzfehlbetrag ist jährlich um 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 Konjunkturéinbrüchen 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 im Voranschlag der übernächsten Budgetperiode angelastet werden.

Der Kanton Basel-Stadt verzeichnet eine der grössten Pro-Kopf-Verschuldungen aller Schweizer Kantone. Die Nettoschuldenquote (d.h. Brutto-staatsschuld abzüglich Finanzvermögen dividiert durch das kantonale Volkseinkommen) betrug im Jahre 2000 23 %. 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 baselstädtische Regierung über einen diskretionären Spielraum zur Erreichung der angestrebten Verschuldungsquote; denn durch Aufwertung des Finanzvermögens lässt sich die Nettoschuldenquote reduzieren.

Im Kanton Tessin ist zur Zeit eine Ausgabenbremse in Vorbereitung. Als Regel gilt: Die budgetierten Ausgaben des Kantons dürfen höchstens mit der

Zuwachsrate des nominellen kantonalen BIP steigen. Diese BIP-Regel findet jedoch nicht Anwendung, wenn eine von vier Kennziffern verfehlt wird. Ist dies der Fall, müssen die Ausgaben mit einer tieferen Rate als das BIP wachsen.

Die Budgetbeschränkungen der Kantone beruhen im Einzelnen auf unterschiedlichen Mechanismen (vgl. Tabelle 1). Diese lassen sich anhand von drei Kernelementen vergleichen:

- Als Grundregel streben die meisten Kantone den Ausgleich der (laufenden) Rechnung an. Der Kanton Tessin möchte dagegen das Ausgabenwachstum auf das Wachstum der Wirtschaftskraft (BIP) beschränken.
- Die Steuerungsregel enthält die konkreten Kriterien deren Einhaltung die Grundregel vorschreibt. Die meisten Kantone haben eine Defizithöchstgrenze festgesetzt, beispielsweise 3 % des Steuerertrags sowie ein Eigenkapital von mindestens 20 % der erwarteten Steuereinnahmen. 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 vorgegebenen Beschränkungen halten. In einigen Kantonen wird die Verletzung der Grundregel mit einer zwingenden Steuererhöhung sanktioniert. Da Steuererhöhungen in den meisten Kantonen dem Referendum unterstellt sind und die Bürger Steuererhöhungen häufig ablehnen, ist diese Vorschrift äusserst wirksam (Schaltegger 2002).

Mehrere Kantone sehen flexible Regelungen vor, die der Konjunktur Rechnung tragen sollen. So kann bei den Defizitregeln oft die Abtragung von Bilanzfehlbeträgen auf mehrere Jahre verteilt werden. Dadurch müssen in konjunkturell schwachen Zeiten keine allzu grossen Ausgabenkürzungen vorgenommen werden. Eine Ausgabenregel, die sich am BIP orientiert, nimmt auf die Konjunktur nicht explizit Rücksicht. Über die Steuerungsregel kann aber implizit die Konjunkturlage berücksichtigt werden, indem die Selbstfinanzierungs- und Deckungsgradregel einen Zeithorizont von mehreren Jahren erlauben, sofern genug Eigenkapital vorhanden ist.

#### Literatur

- Alesina, A. und R. Perotti (1997), Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, *IMF Staff Papers* 44, 210-248.
- Alesina, A. und S. Ardegnà (1998), Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy* 27, 489-546.
- Bohn, H. (1991), Budget Balance through Revenue or Spending Adjustments?, *Journal of Monetary Economics* 27, 333-359.
- 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, 13-76.
- Buchanan, J.M. und R.E. Wagner (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press.
- Danninger, S. (2002), A New Rule: The Swiss Debt Brake, *IMF Working Paper* 02/18.
- De Haan, J. und J.-E. Sturm (2000), Do Financial Markets and the Maastricht Treaty Discipline Governments? New Evidence, *Applied Financial Economics* 10, 221-226.
- Domar, E.D. (1944), The Burden of the Debt and the National Income, *American Economic Review* 34, 798-827.
- Giavazzi, F. und M. Pagano (1990), Can Severe Fiscal Constraints be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, in: Blanchard, O. J. und S. Fischer (eds.), *NBER Macroeconomic Annual 1990*, 75-116.
- Giavazzi, F. und M. Pagano (1996), Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience, *Swedish Economic Policy Review* 31, 67-103.
- Kirchgässner, G. (2002), Nachhaltige Finanzpolitik im föderalen Staat, Jahresbericht 2002 der Kommission für Konjunkturfragen KFK, 69-76.
- Küttel, D. und P. Kugler (2003), Tales of Fiscal Policy: Empirical Findings for Switzerland, *RISEC* 50, 91-108.
- Perotti, R. (1999), Fiscal Policy in Good Times and Bad, *Quarterly Journal of Economics* 4, 1399-1436.
- Poterba, J.M. (1997), Do Budget Rules Work?, in: A.J. Auerbach (ed.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 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, *Schmollers Jahrbuch* 122, 369-413.
- Shadbegian, R.J. (1996), Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government?, *Contemporary Economic Policy* 14, 22-35.
- Shadbegian, R.J. (1998), Do Tax and Expenditure Limitations Affect Local Government Budgets? Evidence from Panel Data, *Public Finance Review* 26, 118-136.
- Stauffer, Th.P. (2001), *Instrumente des Haushaltsausgleichs: Ökonomische Analyse und rechtliche Umsetzung*, Dissertation, Universität St. Gallen.
- Tanzi, V. und L. Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press.
- von Hagen, J. (1991), A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, *Journal of Public Economics* 44, 99-110.
- von Hagen, J. und R.R. Strauch (2001), Fiscal Consolidation: Quality, Economic Conditions, and Success, *Public Choice* 109, 327-346.

---

Christoph A. Schaltegger  
Eigerstrasse 65  
CH-3003 Bern  
Tel: ++41 31 322 73 89  
Fax: ++41 31 324 92 50  
Email: Christoph.Schaltegger@estv.admin.ch

Die Arbeitspapiere und Notizen widerspiegeln nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats. Für die in den Arbeiten vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer sind ausschliesslich die Autoren verantwortlich.

Tabelle 1: Vergleich der Ausgaben-, Defizit- beziehungsweise Schuldenbremsen des Bundes und der Kantone in der Schweiz (Stand 2003)

	<b>Bund</b>	<b>St. Gallen</b>	<b>Freiburg</b>	<b>Graubünden</b>	<b>Solothurn</b>	<b>Appenzell a. Rh.</b>	<b>Wallis</b>	<b>Luzern</b>	<b>Bern</b>	<b>Zürich</b>	<b>Tessin</b>	<b>Basel-Stadt</b>
<b>Grundregel</b>	Ausgleich der Finanzrechnung	Ausgleich der laufenden Rechnung	Ausgleich der laufenden Rechnung	Ausgleich der laufenden Rechnung	Ausgleich der laufenden Rechnung	Ausgleich der laufenden Rechnung	Ausgleich der laufenden und der Investitionsrechnung	Ausgleich der laufenden Rechnung	Ausgleich der laufenden Rechnung	Ausgleich der laufenden Rechnung	Staatsquote (Anteil der Kantonsausgaben am kantonalen BIP)	Nettoschuldenquote (NSQ)
<b>Steuerungsgrösse</b>	Ausgaben	Ausgaben und Einnahmen (Saldo)	Einnahmen	Staatsquote	Ausgaben	Ausgaben und Einnahmen (Saldo)	Ausgaben und Einnahmen (Saldo)	Ausgaben und Einnahmen (Saldo)	Ausgaben und Einnahmen (Saldo)		Ausgaben (laufende Ausgaben)	Ausgaben
<b>Steuerungsregel</b>	Ausgaben = ordentliche Einnahmen korrigiert um Konjunkturfaktor	Aufwandüberschuss max. 3% der Steuereinnahmen. Eigenkapital: mindestens 30% des Steuerertrags	Defizit max. 3% der Steuereinnahmen. Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen 60-70%. Zinsen max. 10% des Steuerertrags	Ausgaben nicht stärker wachsen als Wirtschaftswachstum	Aufwandüberschuss max. 5% im Voranschlag der Laufenden Rechnung	Defizit max. 5% der budgetierten Staats- und Gemeindesteuereinnahmen	Kein Ausgabenüberschuss	Aufwandüberschuss laufende Rechnung maximal 4% der Steuereinnahmen	Saldo = 0	Beschlüsse für Mehrausgaben bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsparlaments	4 finanzwirtschaftliche Indikatoren	Ausgabenwachstum max. Teuerung, wenn NSQ > 20%, bzw. max. real 1,5%, wenn NSQ < 20%:
<b>Berücksichtigung der Konjunkturlage</b>	Ausgleich über Konjunkturzyklus	Ausgleich über Konjunkturzyklus	Ausgleich über Konjunkturzyklus	Ausgleich über Konjunkturzyklus	Ausgleich über Konjunkturzyklus	Abtragung des Bilanzfehlbetrags innert längstens 7 Jahren	als Ausnahme	Abschreibung des Bilanzfehlbetrags bei schlechter Konjunkturlage bis zu 8 Jahren	Abweichung bei Zustimmung von 3/5 der Mitglieder des Kantonsparlaments	Mittelfristiger Ausgleich	Entkoppelung der Ausgaben von den konjunkturabhängigen Einnahmen	Entkoppelung der Nettoausgaben von den konjunkturabhängigen Einnahmen
<b>Qualifiziertes Mehr für Ausschaltung</b>	Quorum: Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte				Quorum: 2/3-Mehrheit der Ratsmitglieder		Quorum: 2/3-Mehrheit der Ratsmitglieder		Quorum: 3/5 der Mitglieder des Kantonsparlaments		kein Quorum, aber Aufsichtskommission	Quorum: Einfache Mehrheit der Ratsmitglieder
<b>Sanktionsmechanismus</b>	Ausgleichskonto: Abtragung in den folgenden Jahren	Erhöhung des Steuerfusses. Aufwandüberschuss wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet	Erhöhung des Steuerfusses	Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet	Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet	Abtragung des Bilanzfehlbetrags innert längstens 7 Jahren	Tilgung des Aufwandüberschusses im übernächsten Voranschlag	Abtragung des Defizits innert 4 Jahren, 25% jährlich (Ausnahme 8 Jahre). Belastung übernächstes Jahr.	Defizite innert 4 Jahren abgebaut. Belastung übernächstes Jahr.	Abschreibung Bilanzfehlbetrag jährlich mindestens 20%, Erhöhung des Steuerfusses, Massnahmen des Regierungsrats	Automatische, lineare und selektive Ausgabenkürzungen	Ausgleichskonto: Abtragung durch Einsetzen von 25% des Betrags im kommenden Budget
<b>Stadium</b>	Beschlossen (Abstimmung Nov. 2001)	In Kraft	In Kraft	In Kraft	In Kraft	In Kraft	Beschlossen	In Kraft	In Kraft auf Voranschlag 2003	In Kraft	Vorschlag	Vorschlag

