

Kirchgässner, Gebhard

Working Paper

Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten

CREMA Working Paper, No. 2010-02

Provided in Cooperation with:

CREMA - Center for Research in Economics, Management and the Arts, Zürich

Suggested Citation: Kirchgässner, Gebhard (2010) : Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten, CREMA Working Paper, No. 2010-02, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Basel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/214460>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Institutionelle Möglichkeiten
zur Begrenzung der Staatsverschuldung
in föderalen Staaten**

Working Paper No. 2010 - 02

Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten

von

GEBHARD KIRCHGÄSSNER

Universität St. Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung, Leopoldina und CESifo

Summary

(Institutional Possibilities for Limiting Public Debt)

After some theoretical considerations, fiscal institutions called ‘debt brakes’ designed to prevent public deficit and debt from going off course, are discussed. We first present some models applied in some Swiss cantons, especially in the canton of St. Gallen, then the respective institution introduced in 2001 at the Swiss federal level, and finally the recently introduced German solution. While the models in the different cantons are quite successful, we still have to wait for the proof that the German model in particular is viable. We also discuss how the problem of a possible bail-out of states and local communities could be handled. We conclude that by choosing appropriate institutions federal countries are at least as able to perform a sustainable fiscal policy as unitary states.

Keywords: Sustainability of Public Finances, Public Debt, Debt Brake.

JEL Klassifizierung: H63, H74.

Januar 2010. – Überarbeitete schriftliche Fassung einer Vortrags auf der Jahrestagung der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, Universität Freiburg, 30. Oktober 2009. Erscheint in: *Jahrbuch 2009 der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht*.

Anschrift: Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner
Universität St. Gallen
SIAW-HSG
Bodanstrasse 8
CH-9000 St. Gallen
Schweiz
Gebhard.Kirchgaessner@unisg.ch

1 Einleitung

[1] Traditionell wurde die Frage nach den „Grenzen der Staatsverschuldung“ mit der Forderung beantwortet, dass die öffentlichen Haushalte jährlich ausgeglichen sein sollten, d.h. dass kein Defizit budgetiert werden solle. Wird diese Bedingung eingehalten, kann sich längerfristig auch keine grosse Staatsschuld aufbauen. Es war das Modell des guten Hausvaters, der sich auch nicht verschulden, sondern mit dem auskommen solle, was ihm an Mitteln zur Verfügung steht. Dieses Modell gilt freilich nicht nur für die privaten Haushalte seit langem nicht mehr, wenn es denn je gegolten haben sollte, sondern auch für die öffentlichen Haushalte. Mit dem Übergang zu einer antizyklischen Fiskalpolitik im Rahmen des Einzugs keynesianischer Ideen in die Finanzpolitik wurde davon zu Gunsten eines mehrjährigen Budgetausgleichs abgegangen. Tatsächlich aber kam dieser Ausgleich kaum jemals zustande; vielmehr wurden in Rezessionen Defizite gemacht, ohne dass in den Zeiten der wirtschaftlichen Erholung Überschüsse erzielt worden wären, um diese Defizite wieder auszugleichen. Dies hat in den OECD-Ländern insbesondere seit den sechziger Jahren (und in der Schweiz seit den neunziger Jahren) des vergangenen Jahrhunderts zu einem erheblichen Anwachsen der öffentlichen Verschuldung geführt. J.M. BUCHANAN und R.E. WAGNER (1977) sprechen in diesem Zusammenhang von einem (nicht gerade erfreulichen) „Vermächtnis von Lord Keynes“.¹⁾ Sie fordern daher institutionelle Regelungen zur Begrenzung der Verschuldung.

[2] Eine über die wissenschaftliche Diskussion hinausgehende Bedeutung bekam diese Frage zunächst durch Versuche in den Vereinigten Staaten, konstitutionelle Grenzen der Verschuldung einzuführen. Auf der Ebene des Bundes waren dies der Gramm-Rudman-Hollings-Act aus dem Jahr 1985 sowie der Budget-Enforcement-Act aus dem Jahr 1990, deren Erfolg freilich reichlich umstritten ist. Etwas erfolgreicher scheinen in dieser Beziehung die Versuche auf der Ebene einzelner amerikanischer Bundesstaaten gewesen zu sein.²⁾ In Europa waren es vor allem die Maastricht-Kriterien einer Begrenzung der Staatsschuld auf maximal 60 Prozent sowie des Defizits der öffentlichen Haushalte auf maximal 3 Prozent des Sozialprodukt eines Jahres, die von jenen Staaten (zumindest weitgehend) eingehalten werden mussten, die Mitglieder in der Europäischen Währungsunion werden wollten. In der Schweiz war es die Diskussion einer ‚Schuldenbremse‘ für den Bundeshaushalt, die durch die in den neunziger Jahren stark angestiegene Verschuldung ausgelöst wurde. Die entsprechende Verfassungsänderung wurde am 2. Dezember 2001 mit einer überwältigenden Mehrheit von 85 Prozent (bei einer Beteiligung von 37 Prozent) angenommen, und sie ist seit dem 1. Januar 2007 in Kraft. Daneben aber gibt es seit längerer Zeit in einer Reihe von Kantonen ähnliche institutionelle Regelungen, die sehr wirksam sind. Sie sind freilich ‚schärfer‘ gefasst als das auf Bundesebene eingeführte Verfahren.

[3] In föderalen Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und der Schweiz kommt als zusätzliche Problematik hinzu, dass es keinen Akteur gibt, der auch nur ansatzweise die Möglichkeit hätte, das gesamte öffentliche Defizit zu begrenzen. Diese Problematik

1. Siehe hierzu auch J.M. BUCHANAN und R.E. WAGNER (1978).

2. Siehe hierzu die Übersicht über die empirischen Ergebnisse in G. KIRCHGÄSSNER (2002).

wurde z.B. im Frühjahr 2002 an der deutschen Situation deutlich: Obwohl die Bundesregierung – zumindest im Vergleich mit ihren Vorgängerinnen – das Budgetdefizit deutlich reduziert hatte, hätte die Bundesrepublik Deutschland von der Europäischen Union fast einen ‚blauen Brief‘ erhalten, weil sie mit dem für das Jahr 2002 erwarteten Defizit mit 2.7 Prozent im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt weit von ihrem ursprünglich gesetzten Stabilisierungsziel entfernt war. Gleichzeitig kam sie damit der gemäss den Maastricht-Kriterien zulässigen Obergrenze von 3.0 gefährlich nahe. Der Grund dafür war die starke Zunahme der Verschuldung in den Ländern und Gemeinden.

[4] Nun könnte man dies als Ergebnis einer Besonderheit des Maastricht-Vertrags bzw. des im Jahr 1997 beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspakts betrachten. Schliesslich ist jedes in dieser Weise vorgegebene Kriterium notwendigerweise willkürlich; eine wissenschaftliche Begründung lässt sich für eine exakte Zahl nicht finden. Andererseits gibt es keinen Zweifel daran, dass ein konstantes Verhältnis zwischen öffentlicher Schuld und Sozialprodukt eine notwendige Bedingung für langfristig solide Staatsfinanzen ist, wie hoch dieses Verhältnis auch immer sein mag. Genauso offensichtlich ist, dass in einem nachhaltigen Regime das Budgetdefizit (ebenfalls im Vergleich zum Sozialprodukt) nicht permanent ansteigen darf. In einem föderalen Staat mit (zumindest teilweiser) fiskalischer Autonomie der Gliedstaaten und Gemeinden sind daher Regelungen für alle drei Ebenen erforderlich. Dementsprechend betreffen die im Rahmen der Föderalismusreform II in Deutschland beschlossenen Regeln nicht nur den Bund, sondern auch die Länder, indem sie ihnen ab dem Jahr 2020 strikte Regeln für die Neuverschuldung vorschreiben.

[5] Angesichts der hohen Neuverschuldung, welche sich viele Staaten zur Bewältigung der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise aufgebürdet haben, hat die Frage nach institutionellen Möglichkeiten zur Begrenzung der öffentlichen Schuld verstärkte Aktualität erfahren. So hatten z.B. nur 6 von 27 Mitgliedsländern der Europäischen Union im Jahr 2009 Defizite, die nicht über den Grenzen des Vertrags von Maastricht lagen; im Durchschnitt lag das Defizit bei 6.9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Für das Jahr 2010 wird ein durchschnittliches Defizit von 7.5 Prozent erwartet, und nur noch Bulgarien wird dann unter der Schranke von 3 Prozent liegen. Zudem wird erwartet, dass die öffentlichen Schulden dann nur noch in 5 von 16 Mitgliedsländern der Euro-Zone geringer sind als 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, der Obergrenze des Vertrags von Maastricht.³⁾ In der Schweiz schien die Welt im Vergleich dazu im Jahr 2009 bezüglich der Haushalte von Bund und Kantonen noch in Ordnung zu sein, aber für die folgenden Jahre werden auch hier erhebliche Defizite erwartet, die beim Bund und zumindest auch in einigen Kantonen einschneidende Massnahmen erfordern dürften.

[6] Im Folgenden werden – nach einigen theoretischen Überlegungen im 2. *Abschnitt* – im 3. *Abschnitt* Modelle von Institutionen diskutiert, mit denen verhindert werden soll, dass die öffentlichen Schulden ausser Kontrolle geraten. Zunächst wird mit dem Beispiel von St. Gallen ein sehr erfolgreiches kantonales Modell vorgestellt. Danach folgen die Darstellungen der

3. Siehe hierzu EUROPEAN COMMISSION, European Economic Forecast – Autumn 2009, *European Economy* 10/2009, S. 206, S. 208.

auf der eidgenössischen Ebene im Jahr 2001 beschlossenen Schuldenbremse sowie der ähnlich aufgebauten neuen deutschen Schuldenbremse. Insbesondere bei letzterer muss erst abgewartet werden, ob sich die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen bzw. ob sie angesichts der erheblichen zusätzlichen Verschuldung als Folge der Finanzkrise nicht aufgeweicht wird, wie es auf europäischer Ebene bereits als Reaktion auf sehr viel kleinere Herausforderungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erfolgt ist. In *Abschnitt 4* wird schliesslich das in jedem föderalen Staat bestehende Problem einer möglichen Überschuldung untergeordneter Gebietskörperschaften erörtert. Insgesamt zeigt sich, dass bei einer geeigneten Wahl der Institutionen föderale Staaten zumindest nicht schlechter in der Lage sind, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, als Einheitsstaaten.

2 Rechtfertigungen für Staatsverschuldung

[7] Die Frage, in welchem Umfang Staatsschulden auf Dauer sinnvoll sind bzw. gerechtfertigt werden können, wird in jüngerer Zeit insbesondere unter dem Gesichtspunkt der ‚Nachhaltigkeit‘ der öffentlichen Finanzen diskutiert, wobei die Frage der expliziten Staatsschuld nur einen Teil der Problematik betrachtet; die Frage der impliziten Staatsschuld, die sich im Rahmen der zukünftigen Ansprüche an die Sozialversicherungen ergibt, ist nicht weniger wichtig, soll aber hier ausgeklammert werden.

[8] Was Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik bedeutet bzw. impliziert, hat im Prinzip bereits E.D. DOMAR (1944) mit seinem Modell gezeigt, welches seit langem seinen Weg in finanzwissenschaftliche Lehrbücher gefunden hat. Geht man von einer konstanten realen Wachstumsrate γ , einer konstanten Inflationsrate π sowie einer konstanten Rate der Netto-Neuverschuldung (Defizitquote) k aus, dann gilt langfristig für das Verhältnis zwischen der gesamten Staatsschuld D und dem Sozialprodukt Y die Beziehung

$$(1) \quad \frac{D}{Y} = \frac{k}{\gamma + \pi},$$

[9] d.h. das Verhältnis zwischen öffentlicher Schuld und Sozialprodukt entspricht dem Verhältnis zwischen dem Anteil des öffentlichen Defizits am Sozialprodukt (der Defizitquote) und der Wachstumsrate des nominalen Sozialprodukts.⁴⁾ Eine öffentliche Schuld ist damit umso eher tragbar, je höher das nominale Wachstum des Sozialprodukts ist. (Die nominale Wachstumsrate ergibt sich approximativ aus der Summe der realen Wachstumsrate und der Inflationsrate.)

[10] Bei einer nachhaltigen Politik kann somit die Staatsschuld langfristig zwar steigen, aber sie darf nicht stärker steigen als das Sozialprodukt. Man sollte sich jedoch fragen, ob dies auch sinnvoll ist, d.h. ob durch eine solche Verschuldung der Handlungsspielraum des Staates langfristig erweitert wird oder ob er nicht eher schrumpft. Der finanzielle Handlungsspielraum wird durch das Primärdefizit bestimmt, d.h. durch die Differenz zwischen den (reinen)

4. Zur Ableitung dieser Beziehung siehe auch G. KIRCHGÄSSNER (2005).

Staatsausgaben (ohne Zinszahlungen) G und den Steuereinnahmen T . Für das Verhältnis zwischen dem Primärdefizit und dem Sozialprodukt gilt (unter den obigen Annahmen) langfristig folgende Beziehung:

$$(2) \quad \frac{G - T}{Y} = k \left(1 - \frac{\rho}{\gamma} \right),$$

wobei ρ der (ebenfalls als konstant unterstellte) reale Zinssatz ist. Damit muss die Wachstumsrate des realen Sozialprodukts höher als der reale Zinssatz sein, damit langfristig ein Primärdefizit im öffentlichen Haushalt möglich ist. Da es sich bei γ und ρ um reale Raten handelt, kann diese Bedingung auch durch Geldschöpfung nicht umgangen werden.⁵⁾

[11] Es gibt theoretische Argumente dafür, dass die Rate des Wirtschaftswachstum langfristig kaum grösser sein kann als der reale Zinssatz: Schliesslich müssen die Erträge, aus denen die Zinsen gezahlt werden, erwirtschaftet werden.⁶⁾ Zwischen 1991 und 2008 lag die durchschnittliche nominale Wachstumsrate in der Schweiz bei 2.79 Prozent, während der durchschnittliche Zinssatz der eidgenössischen Obligationen 3.60 Prozent betrug. Unter solchen Bedingungen macht es langfristig wenig Sinn, eine Staatsschuld aufzubauen, da dadurch der Handlungsspielraum des Staates schrumpft. Zudem wird die Steuerquote langfristig erhöht, ohne dass dem entsprechende Leistungen des Staates gegenüber stehen würden. Führt die Schuldenaufnahme zu einem Anstieg des Zinsniveaus, was ab einer bestimmten Höhe der Staatsschuld zu erwarten ist, können überdies private Investitionen zurückgedrängt werden. All dies kann das Wachstum einer Volkswirtschaft und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft sowie ihre Beschäftigungsmöglichkeiten beeinträchtigen.

[12] Dies bedeutet freilich nicht, dass staatliche Institutionen grundsätzlich keine Schulden aufnehmen dürften, d.h. dass das Budget immer ausgeglichen sein müsste. Es gibt vielmehr zwei Situationen, in denen eine (vorübergehende) Aufnahme von Schulden angezeigt ist:

- (i) Eine Aufnahme von längerfristigen Krediten durch den Staat kann angezeigt sein, wenn ‚grosse‘ Infrastrukturprojekte realisiert werden sollen, die nicht aus dem laufenden Budget finanziert werden können.
- (ii) Kurz- bis mittelfristige Kredite können dazu verwendet werden, Schwankungen in den Staatseinnahmen auszugleichen und damit die staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben zu ‚glätten‘.

Daneben gibt es als weiteren Grund zur Rechtfertigung staatlicher Schulden, dass die private Wirtschaft risikolose Anlageformen benötigt. Dies gilt insbesondere auch für Pensionskassen.

5. Sie wird freilich durch die ‚Seigniorage‘, d.h. durch jene Gewinne, welche der Staat bzw. die Zentralbank durch die Ausgabe von Bargeld erzielen, etwas gelockert. Zur Seigniorage siehe z.B. S.W. BLACK (1992).

6. Die goldene Regel der Wachstumstheorie besagt, dass bei effizientem Wachstum im langfristigen Gleichgewicht der reale Zinssatz gleich der realen Wachstumsrate ist, wobei letzere sich als Summe des Bevölkerungswachstums sowie der Rate des technischen Fortschritts ergibt. Betrachtet man ‚optimales Wachstum‘, d.h. lässt man zu, dass die Individuen zukünftige Ereignisse geringer bewerten, dann ergibt sich der langfristig gleichgewichtige Zinssatz aus der Summe der (gesellschaftlichen) Diskontrate und der realen Wachstumsrate und ist damit höher als letzere. Siehe hierzu z.B. B.S. FREY (1970, S. 13ff.).

Die Menge an Staatspapieren, die zur Finanzierung grosser Infrastrukturprojekte erforderlich ist, dürfte hierzu jedoch in aller Regel ausreichen, weshalb sich daraus kein Argument für zusätzliche Staatsschulden ergibt.

[13] Grosse Infrastrukturprojekte, die nicht aus dem laufenden Budget finanziert werden können, betreffen in erster Linie die unteren staatlichen Ebenen; eine (kleine) Gemeinde kann z.B. ein neues Schulhaus nicht aus dem laufenden Budget finanzieren, und die Forderung, sie solle diesen Betrag zunächst ansparen, ist genauso wenig sinnvoll, wie wenn man von privaten Eigenheimbesitzern verlangen wollte, dass sie keine Hypotheken aufnehmen dürfen, sondern den gesamten Betrag erst ansparen müssen. Auf der nationalen Ebene ist dieses Argument jedoch – von zugegebenermassen möglichen ‚extremen‘ Situationen abgesehen – kaum relevant, und es ist umso weniger relevant, je grösser ein Gemeinwesen ist.⁷⁾

[14] Dass es Sinn macht, den Konsum zu glätten, gilt nicht nur für den privaten Bereich, wo diese Überlegung der von M. FRIEDMAN (1957) entwickelten ‚permanenten Einkommens-Hypothese‘ entspricht, sondern in gleicher Weise auch für den staatlichen Bereich.⁸⁾ Ausserdem bewirkt eine solche Glättung als ‚automatischer Stabilisator‘ eine Verstetigung der konjunkturellen Entwicklung. Aus dieser Perspektive ist die von J.M. KEYNES (1936) vorgeschlagene Ablösung des permanenten Budgetausgleichs durch einen Ausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg mit der dadurch bewirkten ‚antizyklische Fiskalpolitik‘ ein sinnvoller Vorschlag. In aussergewöhnlichen Situationen wie der heutigen Wirtschaftskrise lassen sich in diesem Zusammenhang selbst grössere Budgetdefizite rechtfertigen, auch wenn immer abgewogen werden sollte, ob solche Massnahmen auch die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen.⁹⁾ Wie bereits ausgeführt wurde, besteht jedoch das Problem, dass die dadurch aufgebaute Schuld kaum mehr abgebaut wird; die Abkehr vom ausgeglichenen Haushalt hat (wohl in allen Industriestaaten) zu einem deutlichen Anstieg der öffentlichen Verschuldung geführt. Es bedarf daher zusätzlicher institutioneller Regelungen, um einen langfristigen Anstieg der Staatsschuld zu verhindern. Im Folgenden sollen entsprechende Regelungen aufgezeigt werden.

3 Der Ansatz der Schuldenbremse

[15] Wie bereits ausgeführt wurde, waren die ersten Versuche, die Staatsverschuldung durch gesetzliche bzw. Verfassungsregeln in den Griff zu bekommen, zumindest soweit sie die nationalen Ebenen betrafen, wenig erfolgreich. Dies gilt nicht nur für die Vereinigten Staaten, sondern auch für die Schweiz¹⁰⁾ und für Deutschland. In letzterem gab es z.B. seit dem Jahr 1969 eine Bestimmung (Art 115 (1) GG), nach welcher die Nettoneuverschuldung in einem

7. Ein Beispiel dürfte der Bau der ‚Neuen Eisenbahn Alpentransversale‘ (NEAT) sein.

8. Siehe hierzu R.J. BARRO (1979).

9. Wenig Möglichkeiten bestehen insbesondere für kleine offene Volkswirtschaften wie die Schweiz sowie für die Gliedkörperschaften unterhalb der nationalen Ebene in einem föderalen Staatswesen. Siehe hierzu G. KIRCHGÄSSNER (2010).

10. Siehe K.A. VALLENDER, P. HETTICH UND J. LEHNE (2006, S. 699ff.).

Jahr nicht grösser sein durfte als die Investitionen. Davon sollte nur dann abgewichen werden dürfen, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag. Tatsächlich wurde dieser Begriff sehr elastisch ausgelegt, weshalb die Staatsschuld in Deutschland genau wie in den anderen OECD-Ländern in den letzten Jahrzehnten erheblich angestiegen ist.

[16] Wegen dieser schlechten Erfahrungen mit konstitutionellen Regeln wurde in den neunziger Jahren nach Alternativen gesucht, wobei die Budgetprozesse in den Blick genommen wurden.¹¹⁾ So kommt z.B. J. VON HAGEN (1992, S. 53f.) zu dem Ergebnis, dass eine starke Stellung des Finanzministers, Beschränkungen des Parlaments bei der Ergänzung des von der Regierung vorgeschlagenen Budgets und Schranken für die Änderung des Budgets während seiner Gültigkeit wesentlich dazu beitragen, die Defizite und damit auch die öffentliche Schuld gering zu halten. Aber auch das politische System wurde betrachtet. So untersuchen z.B. A. ALESINA und R. PEROTTI (1995), inwieweit das Wahlsystem, die Parteienstruktur, die Zahl der Parteien in einer Regierung oder die politische Polarisierung eine Rolle spielen, und sie kommen dabei z.B. zu dem Ergebnis, dass Koalitionsregierungen, wie sie in Ländern mit Verhältniswahlrecht üblich sind, fiskalische Anpassungen zu verzögern pflegen, was zu einer insgesamt höheren Staatsschuld führt.¹²⁾

[17] Diese Untersuchungen beziehen sich auf einen Querschnitt von OECD-Ländern oder, soweit sie Gliedkörperschaften in einem grösseren Verband betrachten, auf die Bundesstaaten der Vereinigten Staaten bzw. die Mitgliedsländer der Europäischen Union. Erfahrungen, die mit institutionellen Regeln in der Schweiz gemacht wurden, wurden dabei völlig ausgeblendet. Dabei gibt es z.B. im Kanton St. Gallen seit 80 Jahren eine gut funktionierende derartige Regelung. Bevor daher auf die nationalen Regelungen in der Schweiz und Deutschland eingegangen wird, sollen zunächst die kantonalen Regelungen betrachtet werden, wobei der Kanton St. Gallen als Beispiel herangezogen wird.

3.1 Modelle der Schuldenbremse I: Der Kanton St. Gallen

[18] Das im Jahr 1981 von der KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTOREN herausgegebene *Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte* (Band 1) enthält ein Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kantone. Nach Art. 2 ist danach die Haushaltsführung am Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts auszurichten. Konkretisiert wird dies zum einen in Art. 4, wonach die laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen ist, und in Art. 18, wonach aufgelaufene Schulden (ein „Bilanzfehlbetrag“) unter Berücksichtigung der Konjunkturlage ebenfalls mittelfristig auszugleichen sind, wobei ‚mittelfristig‘ einen Zeitraum bis zu 10 Jahren umfasst.¹³⁾ Entsprechende Bestimmungen finden sich heute in den meisten Kantonsverfassungen sowie in aller Regel auch in den entsprechenden Haushaltsgesetzen. Die Kantone sind damit dazu verpflichtet, zum Einen ihre Budgets über den Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen und zum Anderen bereits entstandene Schulden wieder abzubauen.

11. Siehe hierzu z.B. die Beiträge in J.M. POTERBA und J. VON HAGEN (1999).

12. Siehe hierzu auch A. ALESINA und R. PEROTTI (1999).

13. Siehe hierzu ausführlich TH. STAUFFER (2001, S. 83ff.).

Diese Bestimmungen haben freilich nicht verhindern können, dass in den neunziger Jahren (u.a. als Folge der schlechten konjunkturellen Entwicklung) die Verschuldung in den meisten Kantonen deutlich zugenommen hat; insgesamt nahm sie pro Kopf zwischen 1980 und 2007 real um 67 Prozent zu. Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung war jedoch in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich. *Abbildung 1* zeigt sie in vier ausgewählten Kantonen: St. Gallen, Freiburg, Waadtland und Genf. Während sie sich in St. Gallen und Freiburg nur geringfügig erhöht haben, sind die Schulden im Waadtland erheblich und in Genf sogar dramatisch angestiegen, wo sie im Jahr 2007 den Wert von 53'637 SFr pro Kopf erreichten, was um 318 Prozent über dem schweizerischen Durchschnitt liegt.¹⁴⁾

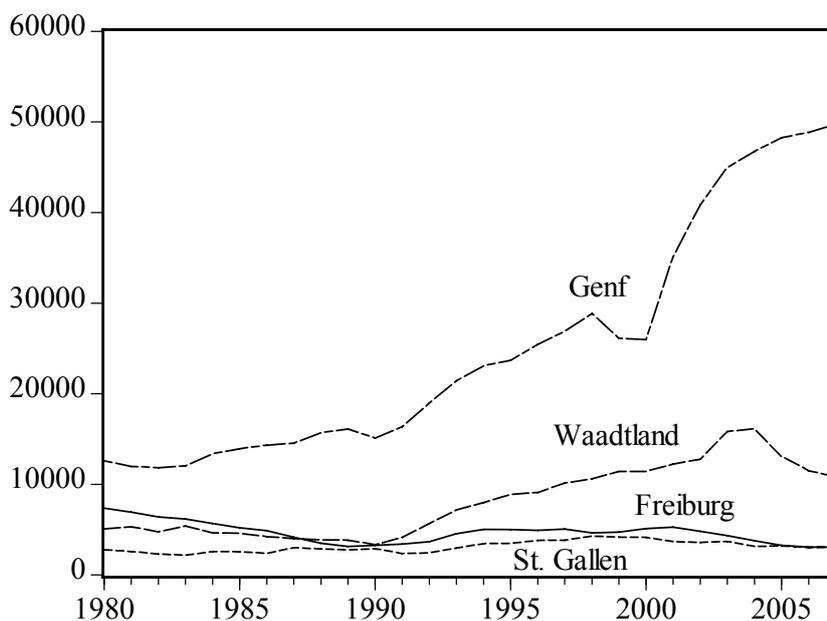


Abbildung 1: Öffentliche Schuld ausgewählter Kantone, 1980 – 2007

[19] Eine Besonderheit, welche die kantonalen Verfassungen gegenüber der Bundesverfassung sowie gegenüber den Verfassungen auf allen drei Ebenen in Deutschland und Österreich auszeichnet, ist die Existenz des Finanzreferendums: Ab einer bestimmten Höhe der Ausgaben für ein bestimmtes Projekt können oder müssen die Bürgerinnen und Bürger sogar um ihre Zustimmung gefragt werden, wobei diese Höhe für laufende Ausgaben geringer sein kann als für einmalige Projekte. Mit Ausnahme des Waadtlands gibt es ein solches Finanzreferendum in allen Kantonen.¹⁵⁾ Da die Bürgerinnen und Bürger wissen, dass sie für die in ihrer Gemeinde bzw. ihrem Kanton durchgeführten Projekte früher oder später mit ihren Steuern bezahlen müssen, besteht hier eine Schranke gegen die Realisierung allzu ambitionierter Vorhaben.

14. Quelle der Daten: Eidgenössische Finanzverwaltung, *Öffentliche Finanzen der Schweiz* 2007, Bern 2009, S. 74.

15. Siehe hierzu die Übersicht in G. LUTZ und D. STROHMANN (1998, S 151).

[20] Auch die Existenz des Finanzreferendums hat jedoch (zusammen mit den Bestimmungen über den Haushaltsausgleich) den oben beschriebenen Anstieg der Verschuldung in den Kantonen nicht verhindern können. Daher haben, zum Teil freilich mit einer längeren Vorgeschichte, eine ganze Reihe von Kantonen, wie z.B. St. Gallen (1994), Freiburg (1994), Solothurn (1995), Appenzell Ausserrhoden (1995), Graubünden (1998), Luzern (2001), Zürich (2001), Bern (2002) oder das Wallis (2002), zusätzliche Instrumente zur Begrenzung der Defizite eingeführt.¹⁶⁾ Diese Instrumente sind zum Teil in den kantonalen Verfassungen, im Wesentlichen aber in den Gesetzen über den Finanzhaushalt verankert.

[21] Als Beispiel soll der Kanton St. Gallen dienen.¹⁷⁾ Während es in Art. 82 der Kantonsverfassung unter dem Titel „Haushaltsgrundsätze“ schlicht heisst: „Das Gesetz stellt sicher, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind.“, lauten die konkreten Bestimmungen im Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 wie folgt:¹⁸⁾

Art. 61. Der Staatssteuerfuss wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt.

Er kann gesenkt werden, wenn das Eigenkapital den geschätzten Ertrag von 20 Prozent der einfachen Steuern übersteigt.

Art. 64. Der Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung wird zur Bildung von Eigenkapital verwendet. Er kann auch für zusätzliche Abschreibungen eingesetzt werden.

Der Aufwandsüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

Konkret bedeutet dies, dass in der laufenden Rechnung ein Ausgleich anzustreben ist; das Defizit darf maximal 3 Prozent der einfachen Steuer betragen, und es wird zudem, soweit es nicht durch Eigenkapital gedeckt ist, dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet. Ergibt sich (z.B. infolge einer guten konjunkturellen Situation) ein Überschuss, so ist zunächst Eigenkapital zu bilden, und/oder es sind zusätzliche Abschreibungen zu tätigen. Erst wenn dieses Eigenkapital das Siebenfache des maximal zulässigen Defizits beträgt, können die Steuern gesenkt werden.

[22] Neben dem laufenden Haushalt gibt es den Vermögenshaushalt, aus dem Investitionsprojekte finanziert werden. Dabei gilt die Regel, dass Beträge bis zu 5 Millionen SFr

16. Zur Beschreibung der älteren Regelungen siehe TH. STAUFFER (2001, S. 85f.). Nicht alle Versuche zur Einführung solcher Regelungen waren jedoch in der Vergangenheit erfolgreich. So wurde z.B. im Waadtland ein entsprechender Vorschlag im November 1998 abgelehnt. Siehe hierzu ebenfalls TH. STAUFFER (2001, S. 85f.).

17. Eine detaillierte Beschreibung der entsprechenden Institutionen im Kanton St. Gallen findet sich in P. SCHÖNENBERGER (1995).

18. Die Regelung in Art. 61 (1) geht auf das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 17. Juni 1929 zurück. Der dort in Art. 2 geforderte Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben wurde konsequent in diesem Sinn interpretiert; dieser Absatz stellt damit nur eine Kodifizierung der bereits seit langem bestehenden Praxis dar, ohne dass sich dadurch materiell etwas geändert hätte. – Siehe hierzu TH. STAUFFER (2001, S. 86f.).

sofort in die laufende Rechnung zu übernehmen sind, während Beträge zwischen 5 und 10 Millionen SFr über fünf und Beträge über 10 Millionen SFr über 10 Jahre abzuschreiben sind. Die entsprechenden Belastungen werden im laufenden Haushalt budgetiert, sodass auch daraus längerfristig keine wachsende Verschuldung entstehen kann. Eine Schuldenaufnahme ist freilich zulässig zum Erwerb von Beteiligungen, z.B. an der Kantonalbank, denen dann jedoch auch Erträge gegenüberstehen müssen.

[23] Auf der Ausgabenseite greifen bei laufenden Ausgaben das fakultative Referendum ab einem Betrag von 300'000 SFr und das obligatorische Referendum ab 1.5 Millionen SFr, während einmalige Projekte ab 3 Millionen dem fakultativen und ab 15 Millionen dem obligatorischen Referendum unterliegen. Gemessen an einem Budget von knapp 4 Milliarden SFr im Jahr 2007 liegen die Grenzen damit bei laufenden Ausgaben bei 0.01 bzw. 0.04 Prozent und bei einmaligen Ausgaben bei 0.08 bzw. 0.38 Prozent der Gesamtausgaben. Damit das fakultative Referendum zustande kommt, bedarf es 4'000 Unterschriften in 30 Tagen; dies entspricht knapp 1.5 Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung.¹⁹⁾

[24] Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben somit die grundsätzliche Kompetenz bezüglich der vom Kanton (im Rahmen der durch die Bundesverfassung vorgegebenen Schranken) wahrgenommenen Aufgaben und der damit verbundenen Ausgaben. Bezüglich der Einnahmen entscheiden sie bei allen in der Verfassung oder auf Gesetzebene festgeschriebenen Regeln, insbesondere über Steuerarten und Steuertarife, nicht jedoch über den Steuerfuss (Steuersatz). Die Kompetenz dafür liegt beim Grossen Rat (Kantonsparlament), welcher hier freilich an die oben beschriebenen gesetzlichen Regelungen gebunden ist. Zentral (und aussergewöhnlich) an dieser Regelung ist zudem, dass der Kanton verpflichtet ist, in bestimmtem Umfang Eigenkapital zu bilden, bevor die Steuern gesenkt werden dürfen. Dies hat zur Folge, dass in ‚guten Jahren‘ Überschüsse angesammelt werden, die im Abschwung zur Deckung von Defiziten verwendet werden können. Durch diese Massnahme wird auf der kantonalen Ebene eine antizyklische Finanzpolitik institutionalisiert, die – im Gegensatz zu der Erfahrung, welche den oben angesprochenen Ausführungen und Vorschlägen von J.M. BUCHANAN und R.E. WAGNER (1977, 1978) zugrunde liegt, – nicht zu einem Anstieg der öffentlichen Verschuldung führt.²⁰⁾

[25] Diese Kombination von direkt-demokratischen Ausgabenbeschränkungen, quasi automatischen Steueranpassungen und der Bildung von Eigenkapital hat sich bewährt. So lag im Kanton St. Gallen die Verschuldung pro Kopf im Jahr 2007 mit 3'366 SFr bei 36.8 Prozent

19. Siehe hierzu A. TRECHSEL und U. SERDÜLT (1999, S. 330f.).

20. Dies ist auch deshalb interessant, weil man üblicherweise davon ausgeht, dass eine antizyklische Finanzpolitik nur auf der Ebene des Zentralstaats erfolgreich betrieben werden kann; den mittleren und unteren Ebenen wird dabei unterstellt, dass sie eher eine pro-zyklische Finanzpolitik betreiben. Siehe als ‚klassische Referenz‘: „Es ist ohne weiteres einsichtig, dass der Einsatz der Fiskalpolitik zu Stabilisierungszwecken auf der nationalen (zentralen) Ebene stattfinden muss. Die unteren Regierungsebenen können aus mehreren Gründen eine eigene Stabilisierungspolitik nicht erfolgreich durchführen. Das gilt augenscheinlich für den Einheitsstaat, bei dem die Finanzdezentralisierung sich auf die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter beschränkt. Es trifft aber auch auf die Föderation zu.“ (R.A. MUSGRAVE, P.B. MUSGRAVE und L. KULLMER (1984, S. 23f.))

der durchschnittlichen kantonalen Verschuldung; nur die Kantone Schwyz, Freiburg, Zug und die beiden Appenzell hatten eine noch geringere pro Kopf-Verschuldung. Noch wichtiger aber ist, dass den Zinsen in Höhe von 34 Millionen SFr Vermögenserträge in Höhe von 183 Millionen SFr gegenüberstanden; pro Kopf der Bevölkerung ergab dies einen Betrag von 327 SFr.²¹⁾ Der wichtigste Teil der Vermögenserträge sind die Erträge aus Beteiligungen, insbesondere an der St. Galler Kantonalbank. Man mag darüber streiten (und tut dies auch), ob es heute noch Sinn macht, dass sich eine staatliche Gebietskörperschaft in dieser Weise engagiert; oft wird (mit guten Gründen) verlangt, dass solche Unternehmen privatisiert werden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Kanton St. Gallen – netto betrachtet – über ein positives Finanzvermögen verfügt.

[26] Interessant ist auch der Vergleich mit dem Jahr 1990, d.h. der Situation vor der lang anhaltenden Rezession der neunziger Jahre. Die kantonale Verschuldung hatte damals bei 2'524 SFr pro Kopf gelegen und damit 56.8 Prozent des nationalen Durchschnitts betragen. Eine niedrigere pro Kopf-Verschuldung hatten damals drei Kantone: die Kantone Zug, Graubünden und Aargau.²²⁾ Den Passivzinsen von 33 Millionen SFr standen Vermögenserträge von ‚nur‘ 63 Millionen SFr gegenüber. Verglichen mit dem Volkseinkommen ist die Verschuldung zwischen 1990 und 2005 von 7.6 auf 7.4 Prozent leicht gesunken. Dabei ist sie real pro Kopf kaum gestiegen, und ihr steht zweitens ein ungleich höheres Finanzvermögen gegenüber. Bezüglich der öffentlichen Finanzen hat sich damit die relative Position des Kantons St. Gallen verbessert, obwohl sich seine (relative) wirtschaftliche Position im gleichen Zeitraum verschlechtert hat: Das Volkseinkommen pro Kopf betrug im Jahr 2005 83 Prozent des schweizerischen Durchschnitts gegenüber 87.4 Prozent im Jahr 1990, und in der Rangfolge der Kantone ist St. Gallen in diesem Zeitraum vom 14. auf den 19. Rang zurückgefallen.²³⁾ Dennoch, und trotz des intensiven Steuerwettbewerbs, dem sich der Kanton St. Gallen heute ausgesetzt sieht, hat sich die Situation seiner Finanzen in diesem Zeitraum eher verbessert.

[27] Wie oben ausgeführt wurde, gelten heute in weiteren Kantonen ähnliche Regelungen. So kennen z.B. die Kantone Solothurn und Graubünden ebenfalls die Bildung von Eigenkapital, um die sich im Konjunkturverlauf ergebenden Einnahmenschwankungen auszugleichen. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden soll dies dadurch geschehen, dass kein Defizit mehr budgetiert werden darf, sobald ein Bilanzfehlbetrag von mehr als fünf Prozent der für das laufende Jahr budgetierten Staats- und Gemeindesteuer existiert.²⁴⁾ Dadurch soll sich ein Druck auf die Finanzverwaltung ergeben, in ‚guten‘ Zeiten Reserven zu bilden und gegebenenfalls

21. Quelle der Daten: EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, *Öffentliche Finanzen der Schweiz* 2007, Bern 2009, S. 74.

22. Quelle der Daten: EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, *Öffentliche Finanzen der Schweiz*, 1990, Bern 1992, S. 52.

23. Quelle der Daten: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 2009, Tabelle 4.2.31, S. 128. Zur Berechnung der realen Entwicklung wird der Index der Konsumentenpreise verwendet. – Üblicherweise werden die Schulden ins Verhältnis zum BIP gesetzt. Für die Kantone der Schweiz sind offiziell jedoch nur Daten über das Volkseinkommen erhältlich.

24. Art. 9, Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995.

bestehende strukturelle Defizite zu beseitigen.²⁵⁾ Obwohl auch dort ein Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg angestrebt wird, ist die Regelung im Kanton Freiburg noch strikter auf ein ausgeglichenes Budget ausgerichtet: Eine Erhöhung des Steuerfusses ist zwingend, sobald das Defizit des Voranschlags der laufenden Rechnung 3 Prozent des Gesamtertrags erreicht.²⁶⁾

[28] Soweit bisher in diesen Kantonen Erfahrungen vorliegen, sind sie ebenfalls positiv. In Freiburg sind die Schulden pro Kopf der Bevölkerung von 1990 bis 2007 nominal von 2'871 SFr auf 3'278 SFr gestiegen und damit real sogar um fast 10 Prozent gesunken, während die Schulden pro Kopf im Durchschnitt aller Kantone real um 63 Prozent gestiegen sind. Die Vermögenserträge betragen hier fast das Siebenfache der Passivzinsen. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden haben die Schulden pro Kopf der Bevölkerung von 1990 bis 2007 von 3'060 SFr auf 2'682 SFr sogar nicht nur real, sondern auch nominal abgenommen. Dazu hat freilich auch der Verkauf der Kantonalbank im Jahr 1996 beigetragen; in diesem Jahr konnten die gesamten Schulden von 272 auf 253 Millionen SFr gesenkt werden. In Graubünden sind die Schulden von 1990 bis zum Jahr 1998, als eine Schuldenbremse eingeführt wurde, pro Kopf von 2'306 Sfr auf 6'996 SFr und damit real um etwa 150 Prozent angestiegen; dieser starke Anstieg war auch ein Grund für deren Einführung. Danach sind sie bis zum Jahr 2007 auf 4'894 und damit ebenfalls nicht nur real, sondern auch nominal gesunken. Das Gleiche gilt für Solothurn seit dem Jahr vor Einführung der Schuldenbremse, 1994; die Schulden pro Kopf sanken von 5'826 SFr auf 4'485 SFr. Somit weisen jene Kantone, die seit längerem über Schuldenbremsen verfügen, bezüglich ihrer Verschuldung eine positive Entwicklung auf. Insgesamt haben sich die Schuldenbremsen als Mittel einer nachhaltigen Finanzpolitik gerade auch in finanzschwachen Kantonen bewährt.

[29] Dies zeigen auch ökonometrische Untersuchungen. So schätzen z.B. L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2008) in einer Paneluntersuchung über die Schweizer Kantone von 1980 bis 1998, dass bei einer stark wirksamen Schuldenbremse, wie sie in den Kantonen St. Gallen und Freiburg besteht, das Defizit pro Kopf um 320 SFr niedriger ist als in jenen Kantonen, die keine Schuldenbremse kennen. Dabei ist wichtig festzuhalten, dass das Defizit nicht auf die Gemeinden abgewälzt wird: Nimmt man die Haushalte von Kantonen und Gemeinden zusammen, ergibt sich sogar noch ein geringfügig höherer Betrag.

[30] Die Logik der kantonalen Schuldenbremsen ist eindeutig: Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden gefragt, welche Ausgaben ihr Kanton tätigen soll, und wenn sie den entsprechenden Vorschlägen zustimmen, wissen sie, dass sie dafür auch mit ihren Steuern bezahlen müssen. Insofern bedarf es zweier Elemente: einerseits der direkten Demokratie in Form des Ausgabenreferendums, um die gewünschten Ausgaben zu bestimmen, und anderer-

25. Siehe hierzu E. BUSCHOR, K.A. VALLENDER und TH. STAUFFER (1993, S. 12ff.).

26. Art 38 (3), Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates, Kanton Freiburg. – Diese Regelung geht materiell auf das Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Freiburg aus dem Jahr 1960 zurück; dieses enthielt in Art 5 vergleichbare Bestimmungen. Wie in St. Gallen bedeutet das Gesetz aus dem Jahr 1994 damit kein materiell neues Recht. Siehe hierzu TH. STAUFFER (2001, S. 93).

seits der Steuerautonomie der Kantone, um die Anpassung der Einnahmen an diese vornehmen zu können. Hier ergänzen sich direkte Demokratie und fiskalischer Föderalismus.

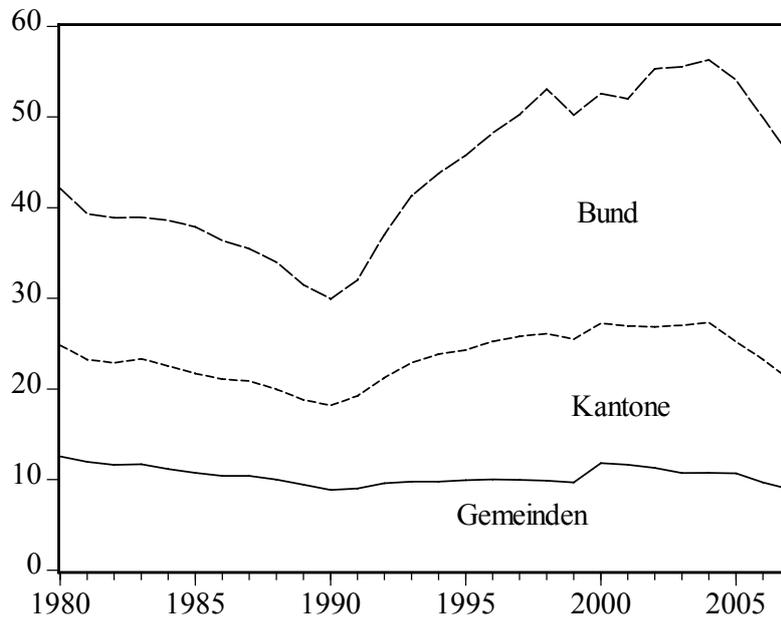


Abbildung 2: Entwicklung der Öffentlichen Schuld in der Schweiz, 1980 – 2007 (in Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (in Prozent))

3.2 Modelle der Schuldenbremse II: Der Bund

[31] Sieht man von einigen Ausnahmen auf den Ebenen der Kantone und Gemeinden ab, stellt sich das Problem, die Verschuldung einzudämmen, auf der Ebene des Bundes heute sehr viel dramatischer als auf den unteren Ebenen. Zwar haben, wie *Abbildung 2* zeigt, die Schulden der öffentlichen Hand in den neunziger Jahren insgesamt stark zugenommen, aber dieser Anstieg geht vor allem auf einen Anstieg der Verschuldung des Bundes zurück. Sie stieg von 38.5 Milliarden SFr im Jahr 1990 auf 121 Milliarden SFr im Jahr 2002 und damit real um 153 Prozent, während sie, wie bereits erwähnt, bei den Kantonen real ‚nur‘ um 63 Prozent gestiegen und bei den Kommunen sogar um 8 Prozent gesunken sind.²⁷⁾ Ausserdem kennt der Bund kein Finanzreferendum. Soweit sie nicht einer neuen gesetzlichen Grundlage bedürfen, haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger daher im Allgemeinen nicht die Möglichkeit, geplante Ausgaben abzulehnen.²⁸⁾ Dagegen wird nicht nur über die Steuerstruktur, sondern auch

27. Berechnet nach den Angaben in: *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 2009, Tabelle 18.4.1.1, S. 417.

28. Wenn es für eine Ausgabe einer neuen gesetzlichen Grundlage bedarf, kann gegen dieses Gesetz das Referendum ergriffen werden. Auf dieser Basis hat das Schweizer Volk zweimal über den Bau und die Finanzierung der NEAT abgestimmt. (Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss), abgestimmt am 27. September 1992; Bundesbeschluss vom 20. März 1998 über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs, abgestimmt am 29. November 1998.) Ausserdem kann man versuchen, mit einer Verfassungsinitiative bestimmte Ausgaben zu verhindern. Auf dieser Grundlage wurde z.B. im Juni 1993 mit der Volksinitiative „für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge“ über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge (FA 18) abgestimmt. Dies ist freilich ein – im Vergleich zum Finanzreferendum – wenig geeignetes Mittel hierfür, und die

über die Maximalsätze abgestimmt: Soweit diese – wie bei der Mehrwertsteuer und bei der direkten Bundessteuer – in der Verfassung festgeschrieben sind, unterstehen Erhöhungen dem obligatorischen Referendum, und sie benötigen neben dem Volks- auch das Ständemehr. Dies hat zwei Konsequenzen. Zum einen können die Stimmbürger dem Parlament zusätzliche Mittel verweigern, ohne deshalb notwendigerweise auch auf die Ausgaben Einfluss nehmen zu können. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich Ausgaben, die durch Gesetze festgelegt sind, ‚dynamisch‘ entwickeln und die Einnahmen damit nicht Schritt halten. Diese Situation ist z.B. heute bei der über ein Umlageverfahren finanzierten ersten Säule der Altersvorsorge, der obligatorischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), gegeben. Zweitens ist es sehr viel schwieriger, und es dauert auch länger, die Einnahmen an eine sich verändernde Situation anzupassen. Beides hat in den neunziger Jahren zu erheblichen Defiziten und damit zu dem bereits erwähnten starken Anstieg der Schulden des Bundes beigetragen.

[32] Eine Möglichkeit, diese Situation zu verändern, wäre die Einführung eines Finanzreferendums auch auf Bundesebene. Im Vorschlag des BUNDESRATES (1995) zur Reform der Bundesverfassung war eine Reform der Volksrechte vorgesehen, welche die Einführung eines Finanzreferendums einschloss.²⁹⁾ Das Parlament verweigerte dem Bundesrat in diesem Punkt aber die Gefolgschaft. Zwischenzeitlich hatte sich die Situation geändert, und das eidgenössische Parlament war bereit, die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene zu diskutieren. Inzwischen aber wurde dieses Anliegen wieder ‚schubladiert‘, und es sieht nicht danach aus, dass es in absehbarer Zeit vom Parlament positiv verabschiedet würde.³⁰⁾

[33] Nach mehreren, faktisch vergeblichen Anläufen zur Wiedererlangung der Budgetdisziplin³¹⁾ wurde die aktuelle Krise Ende der neunziger Jahre durch ein korporatistisches Verfahren, das am ‚runden Tisch‘ ausgehandelt und am 7. Juni 1998 vom Volk abgesegnete ‚Haushaltsziel 2001‘ gelöst. Ziel war es, das Defizit des Bundes im Jahr 1999 auf 5 Milliarden SFr, im Jahr 2000 auf 2.5 Milliarden SFr und ab dem Jahr 2001 auf höchstens 2 Prozent der Einnahmen zu begrenzen. Infolge des überraschend starken Wirtschaftsaufschwungs und weiterer Sonderfaktoren wurde dieses Ziel bereits im Jahr 2000 weit übertroffen; die Rechnung des Bundes schloss mit einem Überschuss von 3.8 Milliarden SFr. Ab 2001 bis einschliesslich 2004 wies der Bund jedoch wieder erhebliche Defizite aus.

Chancen, dass eine Initiative eine Mehrheit von Volk und Ständen erreicht, sind im Allgemeinen recht gering.

29. Siehe hierzu auch G. KIRCHGÄSSNER, L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999, S. 45f.).

30. Das Finanzreferendum scheint sich allgemein bei Regierenden und Parlamentariern keiner all zu grossen Beliebtheit zu erfreuen, da es in die Budgethoheit des Parlaments eingreift. Dies zeigt sich auch in Deutschland. Mit dem – aufgrund der bisherigen Erfahrung – kaum haltbaren Argument, dass damit eine ordnungsgemässe Haushaltsführung gefährdet würde, wird in dem vergleichsweise bescheidenen Umfang, in welchem sich heute direkte Volksrechte in den Verfassungen der deutschen Bundesländer finden, das Finanzreferendum explizit ausgeschlossen. Offensichtlich scheinen die Parlamente die Budgethoheit, die sie einst den Fürsten abgetrotzt haben, sich vom Volk nicht wieder aus der Hand nehmen lassen zu wollen.

31. Neben dem am 28. November 1993 von den Stimmbürgern angenommenen ‚Bundesbeschluss über einen Beitrag zur Gesundung der Bundesfinanzen‘, der eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um 0.3 Prozentpunkte beinhaltete, wurde am 12. März 1995 der ‚Bundesbeschluss über eine Ausgabenbremse‘ angenommen.

[34] Ein derartiges korporatistisches Verfahren scheint, wie auch Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, ein mögliches (und gelegentlich auch hervorragend geeignetes) Mittel zu sein, um Krisensituationen zu bewältigen. Es kann aber auf Dauer institutionelle Regelungen kaum ersetzen. Da die auf Kantonebene gefundene Lösung einer Festlegung der Ausgaben durch die Stimmbürger und der automatischen Anpassung der Steuern auf Bundesebene nicht realisierbar ist und da sich die in dem am 12. März 1995 im Bundesbeschluss über eine Ausgabenbremse versuchte Substitution des Finanzreferendums durch das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs in den Eidgenössischen Räten für neue Ausgaben als nicht wirksam (genug) erwiesen hat,³²⁾ blieb faktisch nur noch die umgekehrte Lösung übrig: Die Einnahmen werden (wie bisher) durch das Volk bestimmt, und das Parlament muss veranlasst werden, die Ausgaben an die (über den Konjunkturverlauf hinweg geglätteten) Einnahmen anzupassen.

[35] Dies ist der Ansatz der am 2. Dezember 2001 vom Volk gutgeheissenen ‚Schuldenbremse‘, die – etwas vereinfacht – folgendermassen wirkt.³³⁾ Die Ausgaben müssen sich an den über den Konjunkturverlauf hinweg geglätteten Einnahmen ausrichten. Dabei werden ausserordentliche Einnahmen nicht berücksichtigt; sie sollen zur Rückzahlung von Schulden verwendet werden. ‚Normale‘ Überschüsse und Defizite der Staatsrechnung sollen in einem gesondert geführten Ausgleichskonto verbucht und im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung oder Aufstockung der für Ausgaben vorgesehenen Mittel ausgeglichen werden. Defizite, die sechs Prozent der im vorausgehenden Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreiten, sind bereits innerhalb der drei darauf folgenden Jahre auszugleichen. Aussergewöhnliche Ausgaben können mit der Mehrheit der Mitglieder beider Räte zusätzlich beschlossen werden. Sie müssen aber (nach einem vom Parlament im Jahr 2009 verabschiedeten und zum 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Zusatz) innerhalb von 6 Jahren ebenfalls wieder ausgeglichen werden.

[36] Damit die gegebenenfalls erforderlichen Ausgabenkürzungen erfolgen, kann der Bundesrat in seiner Zuständigkeit zusätzliche Einsparungen beschliessen, wobei freilich gesetzliche Ansprüche und im Einzelfall rechtskräftige Leistungen nicht eingeschränkt werden dürfen. Ausserdem hat er der Bundesversammlung Vorschläge für Gesetzesänderungen zu machen, die für zusätzliche Einsparungen erforderlich sind.

32. In Analogie zum Finanzreferendum wird für neue laufende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Sfr und für einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Sfr nicht nur eine einfache Mehrheit in beiden Räten, sondern jeweils die Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder verlangt. Offensichtlich hat aber auch diese höhere Hürde für zusätzliche Ausgaben den weiteren steilen Anstieg der Schulden nicht wirksam bremsen können.

33. Siehe hierzu genauer die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen: Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse vom 22. Juni 2001 (BBl 2000, 4653) sowie Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 22. Juni 2001 (BBl 2000, 4728f., Entwurf). Siehe hierzu auch: EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT (2001) sowie BUNDESRAT (2000, 2001).

[37] An diesem Konzept ist zweierlei bemerkenswert:

- (i) Die dahinter stehende Philosophie besteht darin, die Einnahmen zu begrenzen und die Ausgaben an die Einnahmen anzupassen.³⁴⁾ Zwar können auch die Steuern erhöht werden, wodurch sich die den Ausgabenplanungen zugrunde liegenden Projektionen für die Einnahmen verändern, aber da dies in aller Regel Gesetzes- und/oder Verfassungsänderungen erfordert, sind solche Erhöhungen nur schwer (und zumeist nur in einem längerfristigen Prozess) durchsetzbar. Diese bewusst gewollte Asymmetrie orientiert sich an der internationalen Erfahrung, wonach erfolgreiche Budgetsanierungen in aller Regel über die Ausgaben- und nicht über die Einnahmenseite erfolgt sind.³⁵⁾ Sie negiert freilich die oben beschriebene positive Erfahrung in den Kantonen, wo sich genau die umgekehrte Wirkungsrichtung als erfolgreich erwiesen hat.
- (ii) Es besteht kein wirklicher Zwang zum Budgetausgleich. Zum einen gibt es die Möglichkeit, von einem ausserordentlichen Zahlungsbedarf auszugehen, zum anderen sind die Möglichkeiten des Bundesrates, von sich aus Einsparungen vorzunehmen, sehr begrenzt. Das Parlament ist nach wie vor frei beim Beschluss von Gesetzen, die finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen, und es muss auch den vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht zustimmen.³⁶⁾ Insofern ist die hier beschlossene Regelung weicher, als es die entsprechenden Regelungen auf Kantonsebene sind.

[38] Ursprünglich sollte die neue Regelung das erste Mal im Jahr 2003, d.h. für das Budget 2004 zur Anwendung gelangen. Nach dem Referendum über die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2001 hat sich die finanzielle Situation der Eidgenossenschaft jedoch deutlich verschlechtert: Im Jahr 2003 wurde ein ‚neues‘ strukturelles Defizit ‚entdeckt‘. Um der Regierung und dem Parlament zusätzlich drei Jahre Zeit zu geben, dieses Defizit zu beseitigen, wurde daraufhin eine vorübergehende Regelung beschlossen, welche die volle Wirksamkeit der Schuldenbremse auf das Jahr 2007 verschob. Danach wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um dieses Ziel zu erreichen, was schliesslich, nicht zuletzt wegen der guten konjunkturellen Entwicklung seit 2005, auch gelang. Damit ist seit 2004 die Schuld des Bundes im Vergleich mit dem Bruttoinlandsprodukt und seit 2005 auch absolut zurückgegangen; betrug sie 2004 noch 28.95 Prozent im Vergleich mit dem Bruttoinlandsprodukt, so betrug sie im Jahr 2007 nur noch 24.81 Prozent. Auch in der jetzigen Krise wurden durch die verabschiedeten Stabilisierungsprogramme die Vorgaben der Schuldenbremse bisher nicht verletzt. Die Nagelprobe wird freilich erst in den nächsten Jahren kommen, da dann voraussichtlich erhebliche Defizite abgebaut werden müssen.

34. Dies war auch der Haupteinwand der Gegner dieses Beschlusses auf Seiten der Sozialdemokratie. Siehe hierzu z.B.: H. FÄSSLER, *Bremst die Schuldenbremse!*, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 265 vom 14. November 2001, S. 15.

35. Siehe z.B. A. ALESINA und R. PEROTTI (1995). Diese Behauptung ist freilich nicht unumstritten. So kommen z.B. J. DE HAAN, J.-E. STURM und O. DE GROOT für die Niederlande zu einem deutlich anderen Ergebnis: Dort waren auch Steuererhöhungen wesentlich für die Sanierung der öffentlichen Finanzen.

36. Im Gegensatz z.B. zur Bundesrepublik Deutschland gibt es in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit, die angerufen werden könnte, wenn das Parlament mit seinen Gesetzesvorhaben die Verfassung verletzt. Es gibt in dieser Hinsicht weder eine abstrakte noch eine konkrete Normenkontrolle.

3.3 Modelle der Schuldenbremse III: Deutschland

[39] Auch in Deutschland, das lange Zeit innerhalb der Europäischen Union vorbildlich bezüglich seiner geringen Schuldenquote war und das deshalb beim Vertrag von Maastricht auf ein sehr striktes Vorgehen gegenüber Mitgliedsländern gedrängt hat, die insbesondere die Defizitregel nicht einhalten, hat das Problem der öffentlichen Schuld inzwischen erhebliche Ausmasse angenommen. Wie *Abbildung 3* zeigt, ist die gesamte explizite Schuld von 31.7 Prozent im Jahr 1980 über 41.8 Prozent im Jahr 1989, d.h. im Jahr vor der Vereinigung, auf 59.7 Prozent im Jahr 2000 und im vorläufigen Maximum des Jahres 2005 auf 67.8 Prozent im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt angestiegen. Danach ist sie wieder leicht gesunken; sie hatte im Jahr 2007 mit 65.1 Prozent ihr vorläufiges Minimum und steigt jetzt aufgrund der konjunkturellen Entwicklung bzw. der entsprechenden Programme weiter an: Für das Jahr 2010 rechnet die OECD mit einer Schuldenstandsquote von 82 Prozent,³⁷⁾ und der Internationale Währungsfonds (2009, S. 35) geht für das Jahr 2014 sogar von 91. Prozent aus. Selbstverständlich geht ein erheblicher Teil der nach dem Jahr 1990 neu aufgenommenen Schulden auf das Konto der deutschen Vereinigung, die Schuldenquote des Bundes stieg allein von 1989 bis 1999 von 22.4 auf 39.1 Prozent an, aber schon davor und auch nach dem Jahr 2000 sind die Schulden deutlich angestiegen, so dass Handlungsbedarf gegeben war. Die von 2007 bis 2009 tagende Föderalismuskommission II hat daraufhin eine Schuldenbremse beschlossen, die sich wesentlich am Vorbild derjenigen der Eidgenossenschaft orientiert.

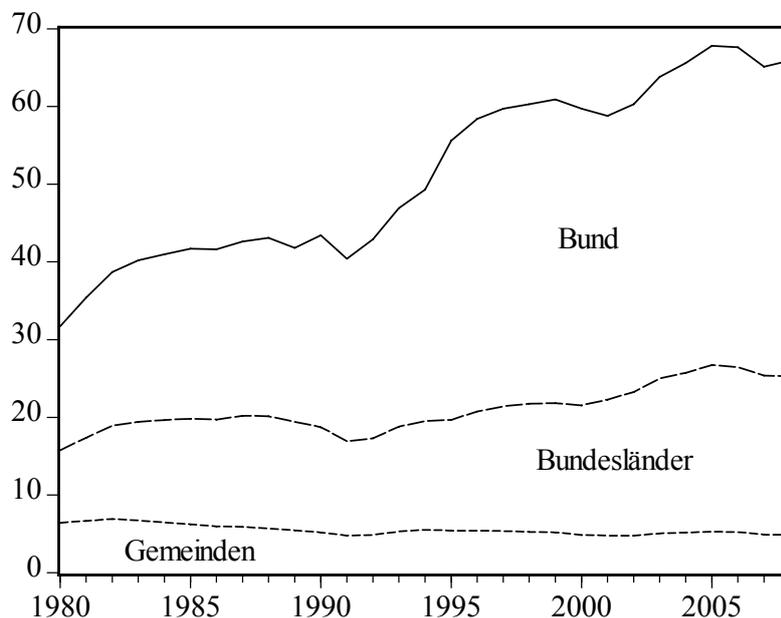


Abbildung 3: Entwicklung der öffentlichen Schuld in Deutschland 1980 – 2008 (im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (in Prozent))

[40] Aber nicht nur der Bund hat hier ein Problem, sondern auch einige Bundesländer haben Probleme, insbesondere Berlin, Bremen und das Saarland. Während Berlin vor der Vereini-

37. Quelle der Daten: (i) SACHVERSTÄNDIGENRAT (2008, S. 526; 2009, S. 373); (ii) OECD, Economic Outlook Nr. 86, November 2009, Anhang, Tabelle 32; (iii) INTERNATIONALER WÄHRUNGSFONDS (2009, S. 35).

gung auf Kosten der anderen Bundesländer hoch subventioniert wurde und damals keine Probleme hatte, sahen sich Bremen und das Saarland bereits Ende der achtziger Jahre in einer extremen Haushaltsnotlage und riefen deshalb das Bundesverfassungsgericht an. Dieses entschied im Jahr 1992, dass diesen beiden von den anderen Bundesländern und vom Bund geholfen werden müsse.³⁸⁾ Diese Hilfe war aber, wie *Abbildung 4* zeigt, nicht nachhaltig; im Jahr 2008 waren beide wieder unter den am meisten verschuldeten Bundesländern zu finden. Dazu kam Berlin, das im Jahr 2003 ebenfalls eine extreme Haushaltsnotlage vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen wollte, damit jedoch in der 2006 getroffenen Entscheidung keinen Erfolg hatte.³⁹⁾ Dennoch war klar, dass zum einen auch auf Seiten der Länder einiges geschehen musste, dass andererseits aber die dafür erforderliche Grundgesetzänderung nur dann eine Mehrheit finden dürfte, wenn die Schulden der ‚notleidenden‘ Länder zumindest teilweise von den anderen Ländern und/oder vom Bund übernommen würden. Ebenso war offensichtlich, dass die nach den Bundestagswahlen vom September 2005 ins Amt gekommene Große Koalition aus CDU/CSU und SPD am ehesten die Chance bieten würde, hier eine Änderung herbeizuführen, da hierfür in jedem Fall die Zustimmung beider großer Parteien erforderlich sein würde.

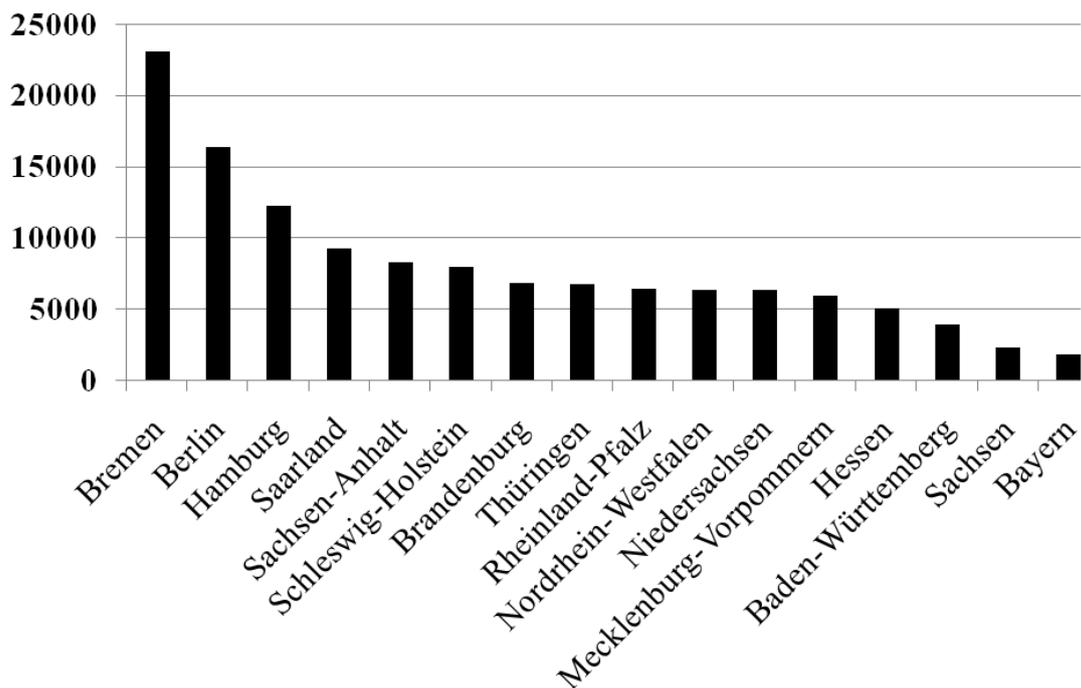


Abbildung 4: Öffentliche Schuld der Deutschen Bundesländer in Euro pro Kopf (2008)

[41] Die durch die Grundgesetzänderung vom 29. Juli 2009 (und das Begleitgesetz vom 10 August 2009) erfolgte 2. Stufe der Reform des Deutschen Föderalismus⁴⁰⁾ sieht daher sowohl

38. BVerfGE 86, 148, S. 149.

39. BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19. 10. 2006, Absatz-Nr. (1 - 256).

40. Siehe BGBl 2009, Teil 1, Nr. 48, S. 2248 – 2250, Nr. 53, S. 2702 – 2712. – Die erste Stufe der Föderalismusreform, die im Jahr 2006 abgeschlossen wurde, befasste sich im Wesentlichen mit der Auf-

für den Bund als auch für die Länder Schuldenbremsen vor. Auf beiden Ebenen orientieren sie sich an der Schuldenbremse der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Im Bund muss ab dem Haushaltsjahr 2011 mit dem Abbau des Defizits begonnen werden, der bis zum Jahr 2016 abgeschlossen sein muss. Danach ist im Durchschnitt nur noch ein Verschuldungsspielraum von 0.35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zulässig, wobei eine konjunkturelle Komponente ermöglicht, dass die Defizite in einer Rezession grösser sein dürfen, danach aber wieder abgebaut werden müssen. Daneben können aussergewöhnliche Belastungen (z.B. durch Naturkatastrophen) berücksichtigt werden, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Bundestags zustimmt.

[42] Für die Länder gilt ebenfalls, dass sie ab dem Jahr 2011 mit dem Abbau ihrer Defizite beginnen müssen. Ab dem Jahr 2020 dürfen sie jedoch (im Durchschnitt) überhaupt kein Defizit mehr machen. Sie haben damit eine etwas längere Anpassungszeit, aber eine noch striktere Regelung als der Bund. Ihre Zustimmung liessen sich die finanzschwachen Länder damit erkaufen, dass sie für die Übergangszeit von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Millionen Euro pro Jahr erhalten: Bremen 300 Millionen Euro, das Saarland 260 Millionen Euro, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein je 80 Millionen Euro. Ähnlich wie beim neuen Finanzausgleich in der Schweiz wurde auch hier eine Härtefallregelung eingeführt, die freilich zeitlich stärker befristet ist.⁴¹⁾ Dahinter steht die Hoffnung, dass diese Länder danach in der Lage sein werden, ohne weitere Schuldenaufnahme auszukommen.

[43] Das Ganze soll von einem Stabilitätsrat kontrolliert werden, der aus den Finanzministern aller Bundesländer sowie aus dem Finanz- und dem Wirtschaftsminister des Bundes besteht. Seine Aufgabe ist es, die Haushalte des Bundes und der Länder zu überwachen, eventuell auftretende Haushaltsnotlagen frühzeitig zu erkennen und Sanierungsverfahren durchzuführen. Hierzu stehen ihm freilich nur sehr beschränkte Mittel zur Verfügung. So kann er z.B. für ein Bundesland ein solches Verfahren mit der Stimme des Bundes sowie zwei Dritteln aller Länderstimmen einleiten und Massnahmen zur Sanierung vorsehen, aber letztlich beschränken sich seine Kompetenzen auf Warnungen ohne (finanzielle) Sanktionsmöglichkeiten, sieht man einmal davon ab, dass das betroffene Bundesland halbjährlich Bericht über seine Nettokreditaufnahme erstatten muss. Man hofft, dass durch diese Berichtspflicht ein öffentlicher Druck entsteht, der das Bundesland zur Einhaltung der Vorgaben veranlasst. Ob dies allein hilft, ist jedoch äusserst fraglich, da die einzelnen Länder nach wie vor keine Kompetenzen auf der Einnahmenseite haben und ein grosser Teil ihrer Ausgaben langfristig gebunden ist.⁴²⁾

[44] Hinter die Wirksamkeit der deutschen Schuldenbremse sind somit erhebliche Fragezeichen zu setzen. Dies gilt freilich nicht nur für die Länder, sondern auch für den Bund. Die aktuelle Wirtschaftskrise hat die Bundesregierung gezwungen, im Jahr 2009 neue Schulden in

teilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern; sie sparte die Finanzbeziehungen völlig aus. Zur deutschen Föderalismusreform siehe auch L.P. FELD (2009).

41. Zum Neuen Finanzausgleich in der Schweiz (NFA) siehe z.B. BUNDESRAT (2001a), R.L. FREY und CH.A. SCHALTEGGER (2001), CH.A. SCHALTEGGER und R.L. FREY (2003) sowie G. KIRCHGÄSSNER (2006).

42. Zur deutschen Schuldenbremse siehe auch I. KEMMLER (2009).

nie gekanntem Ausmass aufzunehmen, und die Planungen sehen für das Jahr 2010 eine noch höhere Nettoneuverschuldung vor. Dennoch hat die neue Bundesregierung gegen die Warnungen praktisch aller Sachverständigen⁴³⁾ neue Steuergeschenke für ihre Klientelgruppen beschlossen, welche die Sanierung des Bundeshaushalts zusätzlich erschweren. Dies lässt Zweifel am politischen Willen gerechtfertigt erscheinen. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass dann, wenn offensichtlich wird, dass die Länder und/oder der Bund die in der Verfassung vorgesehenen Verschuldungsbeschränkungen nicht einhalten werden, die Schuldenbremse aufgeweicht werden wird, wie dies in einer analogen Situation im Jahr 2005 mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union geschehen ist.⁴⁴⁾

4 Das Problem der Überschuldung

[45] Was aber geschieht, wenn allen Vorgaben bzw. Schuldenbremsen zum Trotz untergeordnete Gebietskörperschaften eine nicht-nachhaltige Finanzpolitik verfolgen, keine Budgetdisziplin halten und sich übermässig verschulden? Inwiefern können sie darauf hoffen, dass ihre Schulden im Zweifelsfall von der übergeordneten Ebene übernommen werden, bzw. wie glaubhaft ist die Versicherung der übergeordneten Ebene, dass ein solcher Bail-Out im Ernstfall nicht stattfinden wird? Schliesslich macht es vielen Bürgerinnen und Bürgern Mühe, sich vorzustellen, dass ein Bundesland (Kanton) oder eine Gemeinde tatsächlich in Konkurs gehen könnte. Wir verfügen auch bisher nicht über ein explizites Konkursrecht für solche Fälle.

[46] Die Schweizerische Bundesverfassung gewährleistet den Kantonen eine ausreichende finanzielle Basis; sie haben insbesondere die Steuerhoheit bezüglich der Einkommens- und Vermögenssteuern. Insofern besteht zunächst kein Anlass, davon auszugehen, dass der Bund im Fall einer aktuellen Krise eines Kantons eingreifen müsste. Schliesslich können die Kantone, falls dies notwendig ist, die Steuern erhöhen. Tatsächlich gab es bisher auch keinen Fall, in dem der Bund aufgefordert wurde, bei einem Kanton unterstützend einzugreifen, oder in dem er dies von sich aus gemacht hätte. Dem steht nicht entgegen, dass die Steuerkraft der einzelnen Kantone sowie der von ihnen erwartete Beitrag zur Lösung nationaler Angelegenheiten sehr unterschiedlich sind. Dies auszugleichen ist Sache des Finanzausgleichs, dessen Neugestaltung von Volk und Ständen der Schweiz am 29. November 2004 beschlossen wurde und zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist. Er soll bewirken, dass keine Separierung des Staates in reiche und arme Gliedstaaten bzw. Gemeinden entsteht, ohne dass die Nivellierung zwischen den Gliedstaaten ein Ausmass erreicht, durch welches die Anreize, sich um die eigene Steuerbasis zu kümmern, verloren gehen. Wird dies durch den Finanzausgleich erreicht, gibt es keinen Grund, weshalb die einzelnen Gliedstaaten nicht ihre eigene Verantwortung wahrnehmen sollten. Entsprechend ihrer Verschuldung wird sich dies, wie es in der Schweiz tatsächlich der Fall ist, in unterschiedlichen Konditionen auf dem Kreditmarkt widerspiegeln.

43. Siehe z.B. die Stellungnahme des SACHVERSTÄNDIGENRAT (2009, S. 165, S. 190ff.).

44. Siehe hierzu z.B. DEUTSCHE BUNDESBANK (2005).

[47] Etwas anders sieht dies auf der Ebene der Gemeinden aus. Zwar gilt auch hier, dass im Prinzip eine ausreichende Steuerbasis vorhanden ist, um die laufenden Aufgaben zu bewältigen. Wenn sich eine Gemeinde hoch verschuldet und dann faktisch Konkurs anmelden muss, wie dies im Fall von Leukerbad geschehen ist, sind es zunächst die Banken, die (im Vergleichsverfahren) die entsprechenden Kredite zumindest teilweise abschreiben müssen. Andererseits gibt es eine Aufsichtspflicht des Kantons. Dies nahmen im Fall Leukerbads die Banken als Grund für eine Klage gegen den Kanton Wallis, die bis vor das Bundesgericht gezogen wurde. Dieses hat entschieden, dass der Kanton Wallis nicht einspringen musste, d.h. dass die Banken diesen Schaden selbst tragen mussten.⁴⁵⁾ Insofern gab es auch hier kein Bail-Out.

[48] Tatsächlich aber greifen, zumindest wenn dies absehbar ist, Kantone bereits ein, bevor in einer Gemeinde ein Vergleichsverfahren angestrebt werden muss. Wenn sich z.B. im Kanton St. Gallen die Finanzsituation einer Gemeinde erheblich verschlechtert und sie daraufhin in den kantonalen Finanzausgleich einbezogen werden muss, verliert sie einen Teil ihrer Selbständigkeit. Der Kanton kann somit den Konkursfall verhindern. Da die Gemeinden andererseits ein Interesse an ihrer Selbständigkeit haben, versuchen sie, diesen Fall nach Möglichkeit zu vermeiden.

[49] In Deutschland ist die Situation sehr viel problematischer. Da die einzelnen Bundesländer keinerlei Autonomie bezüglich ihrer Steuereinnahmen haben, können sie sich selbst dann nur schwer selbst helfen, wenn sie ohne eigenes Verschulden in eine Notlage geraten. Das Wissen darum beeinträchtigt die Anreize, sich um eine nachhaltige Finanzpolitik zu bemühen. Dazu kommt ein Finanzausgleich, der sehr weitgehend ist und damit diese Anreize weiter schmälert. An all diesem ändert auch die neu eingeführte Schuldenbremse nichts, die überdies ja keine echten Sanktionen für den Fall kennt, dass sie von einem Bundesland dauerhaft verletzt wird. Man sollte daher nicht überrascht sein, wenn auch nach dem Jahr 2020 wieder einzelne Länder bei sich extreme Haushaltsnotlagen feststellen und darauf hoffen werden, dass sie von den anderen Ländern und/oder dem Bund zusätzliche Mittel erhalten. Es wird interessant sein zu sehen, wie das Bundesverfassungsgericht dann entscheiden wird.

[50] Die Gefahr einer solchen Entwicklung könnte nur dadurch signifikant verringert werden, dass den einzelnen Ländern ein erhebliches Maas an Steuerautonomie eingeräumt wird. Überlegungen in dieser Richtung wurden im Rahmen der Föderalismusreform II auch angestellt, aber es liess sich dafür keine Mehrheit finden. Dies dürfte auch für die nahe und mittlere Zukunft gelten; das ‚Fenster der Gelegenheit‘ dafür, welches zwischen 2007 und 2009 vielleicht ein bisschen offen stand, scheint derzeit wieder voll verriegelt zu sein.

[51] Selbstverständlich kann auch dann, wenn gute institutionelle Vorkehrungen vorhanden sind, nie mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden, dass in einem föderalen Staat eine Situation eintritt, in der untergeordnete Ebenen eine ‚verantwortungslose‘ Finanzpolitik betreiben und auf ein Bail-Out durch die übergeordnete Ebene hoffen. Das Beispiel der Schweiz zeigt jedoch, dass entsprechende institutionelle Regelungen diese Gefahr weitestgehend ban-

45. Entscheidung 2C.1/2001, 2C.4/1999, 2C.4/2000 and 2C.5/1999 vom 3. Juli 2003. – Siehe hierzu auch CH.B. BLANKART und A. KLEIBER (2004).

nen und damit auch das Bail-Out-Problem innerhalb eines föderalen Staates in zufrieden stellender Weise lösen können; es muss nicht zu verantwortungslosem Handeln der bzw. einiger Gebietskörperschaften führen. Mögliche Einwände, dass ein föderales Staatswesen aus diesem Grund weniger in der Lage sein sollte, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, als ein Einheitsstaat, werden damit hinfällig.

5 Abschliessende Bemerkungen

[52] Eine nachhaltige Finanzpolitik impliziert zwar nicht, dass sich der Staat nicht verschulden darf, aber die öffentliche Schuld sollte zum einen nicht zu gross im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt sein und sie darf im Vergleich damit vor allem nicht permanent wachsen. Dies zu erreichen, ist in einem föderalen Staatswesen schwieriger als im Einheitsstaat, da es keine Instanz gibt, die gesamthaft die Entwicklung der öffentlichen Finanzen auf allen drei Ebenen planen könnte. Es ist daher erforderlich, dass auf allen drei Ebenen hinreichende Anreize existieren, welche die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker veranlassen, eine nachhaltige Finanzpolitik zu verfolgen.

[53] In dieser Arbeit wurden Institutionen beschrieben, die geeignet erscheinen, dies sicherzustellen. Neben den im Jahr 2001 auf der eidgenössischen Ebene und im Jahr 2009 in Deutschland eingeführten Schuldenbremsen wurde als Beispiel für die mittlere Ebene insbesondere das ‚St. Galler Modell‘ vorgestellt. Nicht nur die prima facie Evidenz, sondern auch ökonometrische Untersuchungen zeigen, dass Schuldenbremsen, die in dieser Art konstruiert sind, recht erfolgreich sein können. Die gilt auch für Gliedstaaten, die über keine besonderen Standortvorteile (z.B. wegen Agglomerationen) verfügen und die deshalb im Vergleich zum Durchschnitt ihres Landes ein niedriges Sozialprodukt aufweisen.

[54] Bei der Einführung der Schuldenbremse auf der eidgenössischen Ebene waren Zweifel an ihrer Wirksamkeit nicht von der Hand zu weisen. Sie wurden auch dadurch verstärkt, dass die zunächst für das Jahr 2004 vorgesehene Einführung um 3 Jahre verschoben wurde. Dass sie zu erheblichen Bemühungen führte, den Budgetausgleich herzustellen, hat genauso wie die Tatsache, dass im Jahr 2009 der Möglichkeit, sie durch ausserordentliche Ausgaben ausser Kraft zu setzen, durch eine Ergänzung ein Riegel vorgeschoben wurde, das Vertrauen in sie erheblich gestärkt. Daran ändert auch nichts, dass der Budgetausgleich durch die positive wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 2005 bis 2007 erheblich erleichtert wurde. Die Nagelprobe aber wird erst in den nächsten Jahren kommen, wenn die als Folge der Wirtschaftskrise zu erwartenden Defizite abgebaut werden müssen.

[55] Was die deutsche Schuldenbremse bringen wird, bleibt abzuwarten. Sie wird einerseits sehr strikt sein, wenn sie für den Bund ab dem Jahr 2016 und für die Länder ab dem Jahr 2020 voll in Kraft sein wird. Andererseits ist völlig offen, was geschehen wird, wenn sich z.B. einzelne Länder nicht daran halten. Sie sieht für diesen Fall keine echten Sanktionsmöglichkeiten vor. Die Grosszügigkeit, mit der die Bundesregierung durch Steuersenkungen, die zum 1. Januar 2010 wirksam wurden, neue Löcher in den Bundeshaushalt gerissen hat, und ihre Weige-

rung, Auskunft darüber zu geben, wie dies gegenfinanziert werden soll, lassen erhebliche Zweifel an ihrer Ernsthaftigkeit, sich dieses Problems anzunehmen, gerechtfertigt erscheinen. Die Hoffnung, dass sich diese Steuersenkungen durch zusätzliches Wirtschaftswachstum selbst finanzieren würden, ist reines Wunschdenken. Nicht umsonst spricht der SACHVERSTÄNDIGENRAT hier von „Tagträumereien“ (2009, S. 185).

[56] Was die deutschen Bundesländer betrifft, so kommt hinzu, dass sie nach wie vor über keinerlei Steuerautonomie verfügen und damit im Falle von Schieflagen auch wenig Möglichkeiten zur Konsolidierung ihrer Finanzen haben. Eine zentrale Voraussetzung für den wirksamen Einsatz von Schuldenbremsen auf der mittleren und der unteren Ebene ist jedoch deren Steuerhoheit, d.h. dass sie über ausreichende eigene Steuerquellen verfügen und bei der Festlegung der Steuersätze auch Gestaltungsspielraum haben. Solange diese Voraussetzung nicht gegeben ist, ist es eher unwahrscheinlich, dass man das Verschuldungsproblem der deutschen Bundesländer durch die neuen institutionellen Regelungen in den Griff bekommt.

[57] Während somit die kantonalen Schuldenbremsen der Schweiz eine Erfolgsgeschichte aufweisen und die eidgenössische Schuldenbremse sich zumindest bisher bewährt hat, sind an der langfristigen Wirksamkeit der deutschen Regelungen erhebliche Zweifel angebracht. Der Vergleich zwischen der Schweiz und Deutschland zeigt somit zum Einen, dass eine nachhaltige Finanzpolitik im föderalen Staat tatsächlich gegenüber einem Einheitsstaat zusätzliche Probleme aufwirft, er zeugt aber zum Zweiten auch, dass diese Probleme mit Hilfe von Institutionen bewältigt werden können. Die Forderung nach einer langfristig soliden Finanzpolitik steht somit nicht im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip, d.h. zu einer weitgehenden Dezentralisierung eines Gemeinwesens. Da zudem die grössere Bürgernähe bei politischen Entscheidungen das Verantwortungsbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger in einem föderalen Staatswesen stärker ins Spiel bringt als in einem Zentralstaat, dürfte eine föderale Staatsstruktur einer nachhaltigen Finanzpolitik – ceteris paribus – vermutlich sogar eher dienlich sein.

Zusammenfassung

Nach einigen theoretischen Überlegungen werden Modelle von Institutionen diskutiert, mit denen verhindert werden soll, dass die öffentlichen Schulden ausser Kontrolle geraten. Zunächst wird mit dem Beispiel von St. Gallen ein sehr erfolgreiches kantonales Modell vorgestellt. Danach folgen die Darstellungen der auf der eidgenössischen Ebene im Jahr 2001 beschlossenen Schuldenbremse sowie der ähnlich aufgebauten neuen deutschen Schuldenbremse. Insbesondere bei letzterer muss erst abgewartet werden, ob sich die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen bzw. ob sie angesichts der erheblichen zusätzlichen Verschuldung als Folge der Finanzkrise nicht aufgeweicht wird. Schliesslich wird das in jedem föderalen Staat bestehende Problem einer möglichen Überschuldung untergeordneter Gebietskörperschaften erörtert. Insgesamt zeigt sich, dass bei einer geeigneten Wahl der Institutionen föderale Staa-

ten zumindest nicht schlechter in der Lage sind, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, als Einheitsstaaten.

Literaturangaben

- ALESINA, A., und R. PEROTTI (1995), The Political Economy of Budget Deficits, *IMF Staff Papers* 42, S. 1 – 31.
- ALESINA, A., und R. PEROTTI (1999), Budget Deficits and Budget Institutions, in: J.M.POTERBA und J. VON HAGEN (1999), S. 13 – 36.
- BARRO, R. J. (1979), On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy* 87, S. 940 – 971.
- BLACK, S.W. (1992), Seigniorage, in: P. NEWMAN, M. MILGATE und J. EATWELL (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, Band 3, London and Basingstoke: Macmillan Press, 438f.
- BLANKART, CH.B., und A. KLEIBER (2004), Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?, in: Ch.A. Schaltegger und S.C. Schaltegger (eds.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vdf, Zürich, S. 137 – 150.
- BUCHANAN, J.M., und R.E. WAGNER (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press (Neuaufgabe: Indianapolis: Liberty Fund, 2000).
- BUCHANAN, J.M., und R.E. WAGNER (1978), The Political Biases of Keynesian Economics, in: J.M. BUCHANAN und R.E. WAGNER (eds.), *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, S. 79 – 100.
- BUNDESRAT (2000), *Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000*. BBl 2000-1318, S. 4653 – 4726.
- BUNDESRAT (2001), *Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse vom 10. Januar 2001*, BBl 2001-0022, S. 2387 – 2420.
- BUNDESRAT (2001a), *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001*, BBl 2001-01.074, S. 2291 – 2581.
- BUSCHOR, E., K. VALLENDER und TH. STAUFFER (1993), *Kommentierter Entwurf für ein Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden, ausgearbeitet für die Finanzdirektion des Kantons Appenzell Ausserrhoden*, St. Gallen: Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2005), Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt. *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank*, April, S. 15 – 21.
- DOMAR, E.D. (1944), The ‘Burden of the Debt’ and the National Income, *American Economic Review* 34, S. 798 – 827.
- EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT (2009), *Die Schuldenbremse*.
<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00595/00603/> (15/01/10).
- FELD, L.P. und T. BASKARAN (2010), Federalism, Budget Deficits and Public Debt: On the Reform of Germany’s Fiscal Constitution, mimeo, Universität Heidelberg.
- FELD, L.P., und G. KIRCHGÄSSNER (2008), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, in: J.-E. STURM und R. NECK (eds.), *Sustainability of Public Debt*, Cambridge (Mass.): MIT Press, S. 223 – 255.
- FREY, B.S. (1970), Optimales Wachstum: Übersicht und Kritik, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 184, S. 9 – 30.

- FREY, R.L., und CH.A. SCHALTEGGER (2001), *Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs; Bericht zu Handen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)*, WWZ, Universität Basel, Mai.
- FRIEDMAN, M. (1957), *A Theory of the Consumption Function*, Princeton: Princeton University Press, (N.J.).
- HAAN, J. DE, J.-E. STURM und O. DE GROOT (2008), Policy Adjustments and Sustainability of Public Finances in the Netherlands, in: J.-E. STURM und R. NECK (eds.), *Sustainability of Public Debt*, Cambridge (Mass.): MIT Press, S. 85 – 106.
- HAGEN, J. VON (1992), Budgetary Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Commission of the European Communities, *Economic Papers* No. 96.
- INTERNATIONALER WÄHRUNGSFONDS (2009), Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis, IMF Staff Position Note, Washington, 9. Juni.
(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0913.pdf> (11/06/09).)
- KEYNES, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, London: Macmillan; deutsche Übersetzung: *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, München 1936.
- KEMMLER, I (2009), Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat: Neuregelungen aufgrund der Föderalismuskommission II, *Die öffentliche Verwaltung* 62, S. 549 – 557.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2002), The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, in: S.L. WINER und H. SHIBATA (eds.), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 145 – 177.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2005), Sustainable Fiscal Policy in a Federal State: The Swiss Example, *Swiss Political Science Review* 11 (Sonderheft), S. 19 – 46.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2006), Jüngere Entwicklungen der Finanzsysteme föderaler Staaten: Der ‚Neue Finanzausgleich‘ in der Schweiz, in: H. BAUER, H. HANDLER und M. SCHRATZENSTALLER (eds.), *Finanzmanagement im föderalen Staat: Internationale und nationale Reformansätze*, Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 51 – 69.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2010), Möglichkeiten der Konjunktursteuerung: Grundsätzliche Überlegungen für die Schweiz, erscheint in: *Aussenwirtschaft* 65.
- KIRCHGÄSSNER, G., L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999), *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel et al./München: Helbing und Lichtenhahn/Vahlen.
- LUTZ, G., und D. STROHMANN (1998), *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*, Bern: Haupt.
- MUSGRAVE, R. A., P.B. MUSGRAVE und L. KULLMER (1984), *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 3*, 3. Auflage. Tübingen: Mohr (Siebeck).
- POTERBA, J.M., und J. VON HAGEN (1999) (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: Chicago University Press und NBER.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT (ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG) (2008), *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken: Jahresgutachten 2008/08*, Stuttgart: Metzler-Pöschel.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT (ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG) (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen: Jahresgutachten 2009/10*, Stuttgart: Metzler-Pöschel.
- SCHALTEGGER, CH.A., und R.L. FREY (2003), Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, S. 223 – 238.

- SCHÖNENBERGER, P. (1995), *Institutionelle Massnahmen zur Verschuldungsbegrenzung im Kanton St. Gallen*, Vortragsmanuskript, Dornach.
- STAUFFER, TH. (2001), *Instrumente des Haushaltsausgleichs: Ökonomische Analyse und Rechtliche Umsetzung*, Basel et al.: Helbing und Lichtenhahn.
- TRECHSEL, A., und U. SERDÜLT (1999), *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970 – 1996*, Basel et al.: Helbing und Lichtenhahn.
- VALLENDER, K.A., P. HETTICH UND J. LEHNE (2006), *Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung*, Bern: Stämpfli.