

Behindert der Föderalismus eine Haushaltskonsolidierung?

Konkurrenz zwischen den Kantonen als Voraussetzung für gesunde Staatsfinanzen

Von Lars P. Feld und Christoph A. Schaltegger

In Debatten über die Stärkung der Disziplin im Umgang mit öffentlichen Geldern steht die Frage nach der Durchsetzbarkeit von Haushaltsregeln oft im Vordergrund. Viele sehen eine Art zentrale Befehlsgewalt aus dieser Sicht als Vorteil, Föderalismus dagegen als Nachteil, weil er den «unteren» Gebietskörperschaften zu viel Spielraum lasse. Die Autoren des folgenden Beitrags zeigen anhand der Schweizer Verhältnisse, dass die zentrale Frage lautet, ob der Föderalismus auf Wettbewerb ausgerichtet ist oder nicht. (Red.)

Hohe Budgetdefizite und Staatsschulden sind historisch und im internationalen Vergleich jeweils primär im Zusammenhang mit Kriegen und Wirtschaftskrisen zu beobachten. Dies gilt auch für die Schweiz, wie dies hier in der linken Grafik illustriert wird. Die Krisenzeiten waren mit erheblich schwerer werdenden Schulden verbunden, und nach dem Zweiten Weltkrieg vermochte der Bund dementsprechend seine Verschuldungsquote kontinuierlich zu senken. Mit der ersten Ölkrise ab Beginn der 1970er Jahre und verstärkt während der 1990er Jahre stiegen indessen die Schulden und die Haushaltsungleichgewichte in einem für Friedenszeiten erstaunlich starken Ausmass an.

Kollektives Schuldenmachen

Im Jahr 1995 wurde in den OECD-Ländern im Durchschnitt in der Entwicklung der staatlichen Verschuldung der Höchststand erreicht, die entsprechende Schuldenstandsquote machte zu diesem Zeitpunkt über 70% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Die Schweiz (Bund, Kantone und Gemeinden) folgte dem internationalen Trend mit zeitlicher Verzögerung und kam im Jahr 2003 auf ihren bisher höchsten Schuldenstand von 53,7% des BIP (vgl. Grafik rechts). Bis zum Jahr 2006 konnte diese gesamtstaatliche Schuldenstandsquote, nicht zuletzt aufgrund der relativ günstigen konjunkturellen Lage, wieder auf 47% reduziert werden.

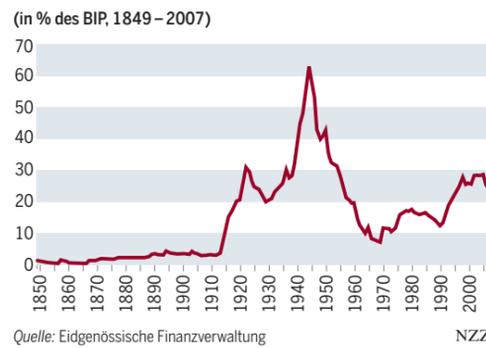
Die Gründe für den in den vergangenen Jahrzehnten erlebten Anstieg der Verschuldung sowohl im internationalen Umfeld wie auch in der Schweiz sind vielfältig. Zu einem guten Teil ist diese Schuldenpolitik jedoch auf ein ungenügendes politisch-institutionelles Regelwerk und nicht lediglich auf konjunkturelle Entwicklungen zurückzuführen. Die Finanzierung der Staatsausgaben über Schulden ermöglicht es nämlich, öffentliche Leistungen heute anzubieten, ohne den heutigen Steuerzahlern auch die Kosten (Tilgung und Zinsen) anzulasten. Diese werden zumindest teilweise auf Nachfolgeregierungen und damit auf spätere Generationen verschoben.

Interessengruppen greifen in die Kasse

Dadurch entstehen ungünstige Anreize im politischen Prozess, die wiederum den Hang zur Verschuldung verstärken: Wenn mehrere Anspruchsgruppen über ihre Vertretung in der Regierung oder im Parlament sozusagen Zugang zur Steuerung der öffentlichen Finanzen haben, werden sie naturgemäss versuchen, einen möglichst grossen Anteil des Budgets für sich zu reservieren. Die daraus entstehenden Vorteile sind auf diese Gruppen konzentriert. Die Kosten für die Staatsausgaben, die zugunsten der Spezialinteressen verwendet werden, werden hingegen breit über die ganze Bevölkerung verteilt.

Die Folge ist, dass die begünstigten Gruppen mehr öffentliche Leistungen nachfragen, als es ihrer Zahlungsbereitschaft entspricht, da ja die anderen mitbezahlen. Die Staatsausgaben, die am Ende aus diesem Prozess resultieren, sind übermässig hoch. Die Möglichkeit, den Staat Schulden aufnehmen zu lassen, erlaubt es nun, die Finanzierung solcher Ausgabenprojekte noch breiter anzulegen, nämlich auf künftige Steuerzahler auszuweihen. Dadurch wird die Nachfrage der verschiedenen am politischen Prozess beteiligten

Bundesschulden der Schweiz



Gruppen nach Staatsausgaben weiter zunehmen. Die Durchsetzung der Interessen partikularer Gruppen erfolgt in den verschiedenen politischen Systemen auf unterschiedliche Weise. In der parlamentarischen Demokratie mit Verhältniswahlrecht wirkt sich vornehmlich die Kabinetts- oder die Koalitionsgrösse schuldensteigernd aus. In Systemen mit Mehrheitswahlrecht sind eher die Parlamentarier dafür verantwortlich. In der (semi)direkten Demokratie haben diese Kräfte hingegen einen weniger starken Einfluss. Besonders die Institution des Finanzreferendums ist geeignet, übermässigen Ausgaben und einem Anstieg der Schulden entgegenzuwirken.

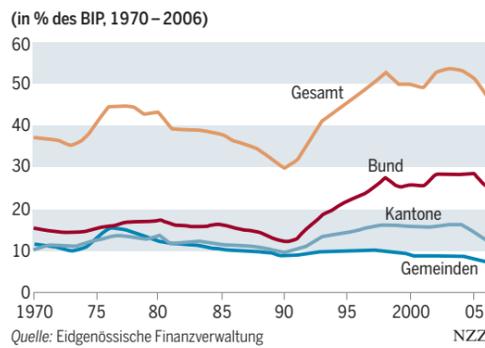
Schuldenbremse als Gegenmittel

Um diesen inhärenten Hang zu steigenden Haushaltsungleichgewichten zu beschränken, haben verschiedene Staaten formale fiskalische Budgetbeschränkungen eingeführt. In der Schweiz bestehen in den Kantonen St. Gallen (seit 1929) und Freiburg (1960) schon seit längerem solche Schulden- oder Defizitbremsen, die bereits in Solothurn, Appenzell Ausserrhoden und Graubünden in den 1990er Jahren nachgeahmt wurden. Im Zuge der Einführung einer Schuldenbremse auf Bundesebene im Jahr 2003 haben sich weitere Kantone angeschlossen, die mit ihren Schulden- und Defizitbremsen langfristig ausgeglichene Staatshaushalte anstreben.

Solche fiskalischen Budgetbeschränkungen geben Zielwerte, Steuerungsgrössen und Sanktionsmechanismen vor, um eine nachhaltige Finanzpolitik zu gewährleisten. Die daraus folgenden konkreten Konsolidierungsschritte sind jedoch politisch die weitaus schwierigere Aufgabe als das Einrichten der Instrumente. Wer liebgewonnene Besitzstände in den sozialen Sicherungssystemen in Frage stellt, die staatliche Verwaltung verschlankt oder Steuern erhöhen möchte, wird nie den harmonischen Applaus aller Verbände mit unterschiedlicher Interessenlage ernten können. Was bestimmt also den Erfolg von Haushaltskonsolidierungen?

Die Ökonomie befasst sich schon seit einigen Jahren mit der Frage der adäquaten Budgetkonsolidierung. Dabei stellt sich einerseits die Frage, ob eine ausgabenseitige oder aber eine einnah-

Schuldenstandsquoten in der Schweiz



menseitige Konsolidierung langfristig mehr Erfolg verspricht. Verschiedene Autoren argumentieren, dass Haushalts-Entlastungen vor allem über gezielte Ausgabenreduktionen im Transferbereich Erfolg versprechen. Als Beispiele erwähnen diese Autoren die erfolgreichen Konsolidierungen in Dänemark zwischen 1983 und 1986 und in Irland im Zeitraum von 1987 bis 1989. Interessanterweise konnten in diesen beiden Ländern auch sogenannte nichtkeynesianische Effekte beobachtet werden: Trotz erheblichen Ausgabenkürzungen resultierte in beiden Ländern ein sofortiger Wachstumsimpuls.

Demgegenüber scheitern Sanierungsanstrengungen oft, wenn primär Kürzungen von Investitionsausgaben oder wenn Steuererhöhungen vorgenommen werden. Vor allem Letzteres ist intuitiv einleuchtend, denn allzu schnell gewöhnen sich die Interessengruppen an die neuen Ausgabenspielräume, die eine Steuererhöhung mit sich bringt, so dass nach ein paar Jahren wiederum Budget-Ungleichgewichte entstehen, diesmal aber auf einem höheren Ausgabenniveau als vorher.

Kritik am Föderalismus

Auf einer anderen Ebene stellt sich die Frage, welche politisch-institutionellen Regelwerke sich günstig und welche sich ungünstig auf eine Konsolidierungspolitik auswirken. Neben den zuvor bereits angedeuteten Einflüssen der Schuldenbremsen und der direkten Demokratie ist vor allem die Wirkung des Föderalismus auf die Konsolidierungsbemühungen von Bundesstaaten zu einem intensiv diskutierten Thema geworden. Dabei wird gelegentlich behauptet, der Föderalismus sei einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik hinderlich. Um eine erfolgreiche Sanierung auch gegen den Willen verschiedener Interessengruppen durchzusetzen, bedürfe es einer möglichst unabhängigen und starken Stellung der Regierung, die nötigenfalls auch gegen den Willen der Bevölkerung umfangreiche Haushalt-sanierungen durchzusetzen vermöge.

Der Föderalismus dagegen, so die Argumentation, würde die Vetomöglichkeiten nachgelagerter Gebietskörperschaften sowie deren Interessengruppen stärken und ein beherztes und koordiniertes Vorgehen der Zentralregierung un-

Erfolgreiche Rezepte aus Schuldenbremse, direkter Demokratie und dezentralen Strukturen

In der Schweiz treffen alle drei zuvor genannten institutionellen Rahmenbedingungen – Schuldenbremse, direkte Demokratie, Föderalismus – zusammen. Auf der Ebene der Kantone lässt sich sogar eine institutionelle Variation in dieser Hinsicht beobachten. Die Kantone haben seit den 1980er Jahren auch ganz unterschiedliche Erfahrungen mit der Haushaltskonsolidierung gemacht. Zwischen 1981 und 2001 lassen sich in der Schweiz 62 Fälle von deutlichen, diskretionären Konsolidierungsschritten feststellen, die insgesamt stärker auf Einnahmenerhöhungen als auf Ausgabensenkungen setzten. In nur 17 Fällen waren diese Konsolidierungen in dem Sinne nachhaltig erfolgreich, dass sich der primäre Rechnungssaldo in den drei Jahren nach der Konsolidierung im Durchschnitt um mindestens einen halben Prozentpunkt verbesserte.

Steuerwettbewerb als Voraussetzung

Diese erfolgreichen kantonalen Haushaltskonsolidierungen traten mit höherer Wahrscheinlichkeit in besonders ungünstigen wirtschaftlichen Situationen, also in Wirtschaftskrisen, auf, waren aber mit deutlich höheren Wachstumsraten des BIP nach ihrer Durchführung verknüpft als die weniger erfolgreichen Konsolidierungen. Auch sind in den Fällen, in denen die öffentlichen Finanzen wirklich in Ordnung gebracht wurden, merkliche Verbesserungen auf den kantonalen Arbeitsmärkten beobachtbar. Zudem führten die Kantone mit erfolgreichen Haushaltskonsolidierungen diese eher über Ausgabensenkungen als über Einnahmenerhöhungen durch. Schliesslich haben Kantone mit relativ grösseren Parlamenten eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit, eine erfolgreiche Konsolidierung durchzuführen, als Kantone mit knapper bemessener Repräsentation.

Welche Auswirkungen hat aber der Föderalismus auf die Staatsverschuldung der Kantone? Und behindert er tatsächlich eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik? Zur Beantwortung dieser Frage ist es sinnvoll, zwischen den Wettbe-

werbselementen und den Kooperationselementen des schweizerischen Föderalismus zu unterscheiden. Ein zentraler Bestandteil des Wettbewerbsföderalismus ist die hohe Steuerautonomie der Kantone, die zu einem intensiven Steuerwettbewerb innerhalb der Schweiz geführt hat. Ein bedeutendes Instrument des kooperativen Föderalismus stellt der Finanzausgleich dar. Die vorliegenden Untersuchungen berücksichtigen noch das alte Finanzausgleichssystem mit vertikalen zweckgebundenen Transfers des Bundes bei Eigenbeteiligung der Kantone, weil sie jährliche Daten für die Kantone von 1980 bis 1998 bzw. bis 2001 verwenden.

Innovation mit Schweizer Spielregeln

Die Analyse der Schweizer Verhältnisse zeigt, dass der Steuerwettbewerb und eine dezentrale Leistungserstellung die kantonalen Haushaltsdefizite bzw. ihre Schuldenstände reduzieren. Zudem weisen unsere Resultate für die Schweizer Kantone aber darauf hin, dass der Wettbewerbsföderalismus den Erfolg von Konsolidierungsanstrengungen befördert. Die Autonomie der kantonalen Entscheidungsträger und die fiskalische Äquivalenz zwischen Ausgaben- und Einnahmenverantwortung als Ausprägungen des Schweizer Föderalismus erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Haushaltsanierung des Staates in signifikantem Masse.

Dies liegt einerseits daran, dass im Föderalismus die Checks und Balances besser ausgebildet sind als in zentralistischen Strukturen. Denn die föderale Autonomie eines Kantons bezieht sich nicht nur auf die Kompetenz zur Gestaltung finanzpolitischer Parameter wie der Ausgaben und der Steuerhöhe, sondern auch auf die Verantwortung für eine nachhaltige Finanzpolitik. Gerade in einem politischen System mit direkten Volksrechten spüren lokale Entscheidungsträger diese Verantwortung besonders stark. Die Wähler fühlen sich einer nachhaltigen Finanzpolitik oft stärker verpflichtet als ihre Repräsentanten.

Die Autoren

Gy. Lars P. Feld ist seit 2006 Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg sowie ständiger Gastprofessor am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim. Feld ist 1966 in Saarbrücken geboren und zählt damit unter den Ökonomen noch zum Lager der Jungen, zugleich gehört er aber zu den bekanntesten Experten in Fragen des Föderalismus. Seine Arbeiten über Steuerwettbewerb, direkte Demokratie und Staatsaufbau beruhen unter anderem auf umfangreichen Analysen der Schweizer Verhältnisse.



Feld begann seine Karriere in Saarbrücken mit dem Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre sowie dem ersten Teil des Doktorandenstudiums. 1995 wechselte er in die Schweiz, wo er an der Universität St. Gallen doktorierte (1999) und sich habilitierte (2002). Von 2002 bis 2006 war er Universitätsprofessor für Finanzwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg. Auslandsaufenthalte führten ihn an die University of Southern California (Los Angeles), die Université de Rennes 1 und die Australian National University in Canberra. Feld ist unter anderem Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim deutschen Bundesministerium der Finanzen sowie Präsident der European Public Choice Society.

Der 36-jährige Ökonom Christoph A. Schaltegger arbeitet seit 2008 beim Wirtschaftsdachverband Economisuisse und zeichnet dort verantwortlich für das Dossier Steuerpolitik. An der Universität St. Gallen hält er einen Lehrauftrag für Volkswirtschaft, und er ist Verfasser zahlreicher Publikationen im Bereich Public Finance. Vorher arbeitete Schaltegger fünf Jahre im Eidgenössischen Finanzdepartement, zuletzt als Referent für Bundesrat Hans-Rudolf Merz. Er ist Research Fellow im Forschungsnetzwerk Crema sowie Research Associate am SIAW der Universität St. Gallen. Die Promotion bei den Professoren René L. Frey und Gebhard Kirchgässner galt dem Thema der Wirkung fiskalischer Institutionen im Schweizer Föderalismus.

möglich machen. Die dem Föderalismus eigenen Beziehungen zwischen den Gliedstaaten untereinander sowie die Relationen zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten, insbesondere aufgrund einer zweiten Kammer des Parlaments auf Bundesebene, würden letztlich in eine sogenannte «Politikverflechtungs-Falle» führen: Im Ergebnis blockierten sich die politischen Entscheidungsträger so weitgehend, dass Reformen unmöglich und der Status quo zementiert würden. Schlimmer noch: Nachgelagerte Gebietskörperschaften hätten selbst nur geringe Anreize für eine nachhaltige Finanzpolitik, da sie im Fall einer Überschuldung an die Bündnispflicht der anderen Gliedstaaten bzw. des Zentralstaats appellierten und eine Haushaltsnotlage geltend machten. Das heisst, dem Föderalismus sei ein moralisches Risiko der Gliedstaaten eigen, weil diese im Notfall ihre Haushaltsdefizite dem Zentralstaat aufbürden könnten.

Andererseits entfaltet der Föderalismus auch ein Innovationspotenzial: Kantone beobachten und lernen voneinander. Der Föderalismus wirkt in diesem Sinne wie ein Labor, in dem sich ein Prozess von Versuch und Irrtum um erfolgreiche Sanierungspolitiken etabliert.

Probleme durch den Finanzausgleich

Hingegen zeigt sich, dass der (alte) Finanzausgleich tatsächlich Anreize setzt, dass notwendige Budgetsanierungen verschoben oder nur halbherzig an die Hand genommen werden. Der Finanzausgleich gefährdet somit das Ziel der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Dies dürfte sich durch den neuen Finanzausgleich nicht ändern. Neben dem Steuerwettbewerb und den Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs zeigen auch kantonale Schuldenbremsen und die direkte Demokratie auf die Staatsverschuldung ihre Wirkung: Kantone, in denen Schuldenbremsen oder ein Finanzreferendum existieren, haben signifikant geringere Haushaltsdefizite bzw. Schuldenstände. Allerdings wirken sich weder die Schuldenbremsen noch das Finanzreferendum auf den Erfolg von Haushaltskonsolidierungen aus.

Dies bedeutet, dass sowohl die Schuldenbremsen als auch die direkte Demokratie den Aufwuchs von Schulden abschwächen oder gar verhindern, aber keinen Effekt auf die Rückführung von Schulden haben. Dies ist in der Verhinderungslogik dieser Instrumente angelegt. Sie können eine nachhaltige Finanzpolitik fortsetzen helfen, sie können sie aber kaum oder zumindest weniger leicht wiederherstellen. Dem Wettbewerbsföderalismus kommt somit für das Erreichen gesunder öffentlicher Finanzen eine Schlüsselrolle zu.

Verantwortlich für «Themen und Thesen»: Gerhard Schwarz, Beat Gygi

Die nächste Beilage «Themen und Thesen» erscheint am 27. September.

Weiterführende Literatur

Lars P. Feld und Gebhard Kirchgässner (2001): Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities. Public Choice 109, S. 347–370.

Lars P. Feld und Gebhard Kirchgässner (2008): On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience. In: Reinhard Neck und Jan-Egbert Sturm (eds.): Sustainability of Public Debt. MIT Press, Cambridge/London, S. 223–255.

Markus Freitag und Adrian Vatter (2008): Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-National Governments: Evidence from the Swiss Federal System. Publius: The Journal of Federalism 38, S. 272–294.

Christoph Schaltegger und Lars P. Feld (2008): Do Large Cabinets Favor Large Governments? Evidence from Sub-federal Jurisdictions. Erscheint in: Journal of Public Economics.

Christoph Schaltegger und Lars P. Feld (2008): Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments? Erscheint in: European Journal of Political Economy.