

Institutionelle Vorkehrungen helfen bei wachsender Staatsverschuldung

Fiskalregeln und direktdemokratische Instrumente vermögen die Staatsverschuldung einzudämmen. Während beispielsweise die Schuldenbremse die Position des Finanzministers prinzipiell stärkt, erhöhen Finanzreferenden die Kontrolle durch die Bürger.

Thomas Brändle, Pierre-Alain Bruchez

Abstract Politökonomische Erklärungsansätze helfen, übermässige Staatsverschuldung besser zu verstehen. Ein Beispiel hierfür sind Budgetverzerrungen, die aufgrund von Verteilungskonflikten im Wettbewerb um öffentliche Zuwendungen entstehen. Schuldenbremsen und Finanzreferenden – wie sie die Schweiz kennt – erweisen sich in diesem Kontext als wirksame institutionelle Gegenmassnahmen. Eine erfolgreiche Übernahme der Schweizer Fiskalinstitutionen durch andere Länder müsste weitere begünstigende Rahmenbedingungen wie direktdemokratische Elemente und Fiskalföderalismus berücksichtigen.

Die Schuldenkrise in einigen südeuropäischen Ländern (siehe *Abbildung*) hat deutlich gemacht, wie wichtig es ist, die Staatsverschuldung nicht übermässig anwachsen zu lassen: Eine hohe öffentliche Verschuldung stellt eine erhebliche Belastung für die zukünftigen Generationen dar, schränkt den Handlungsspielraum des Staates ein und kann dem Wachstum schaden. Im Extremfall kann ein überschuldeter Staat keine Kredite mehr aufnehmen oder sogar Konkurs machen.

Zwar können Schulden gerechtfertigt sein, um eine Wirtschaftskrise oder eine Investitionsspitze abzufedern. Damit alleine lässt sich die hohe Staatsverschuldung vieler Länder jedoch nicht begründen. Vielmehr gibt es im politischen

Prozess Mechanismen, welche die Amtsinhaber veranlassen, sich für eine höhere Staatsverschuldung zu entscheiden, als dies die Bevölkerung wünscht. Die politökonomische Literatur bietet hierzu einige Erklärungsansätze. Der politökonomische Ansatz überträgt das ökonomische Verhaltensmodell auf den politischen Sektor. Den politischen Entscheidungsträgern wird dabei das rationale Verfolgen von Eigeninteressen, wie beispielsweise ihre Wiederwahl, unterstellt.

Die politische Ökonomie der Staatsverschuldung

Ein erster und einfacher Erklärungsansatz für eine übermässige Staatsverschuldung ist die sogenannte Fiskalillusion. Demnach begrüssen Wähler die Vorteile einer expansiven Fiskalpolitik, ohne sich der Tatsache bewusst zu sein, dass die heutigen Defizite mit zukünftigen Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen finanziert werden müssen. Die primär auf die Wiederwahl fokussierten Amtsinhaber nutzen dies aus und versuchen die wirtschaftliche Situation mit politischen Massnahmen so zu beeinflussen,

Erfahrungen mit Fiskalregeln im In- und Ausland

- *Fiskalregeln der Schweizer Kantone*: Empirische Arbeiten für die Schweizer Kantone weisen mehrheitlich darauf hin, dass Fiskalregeln zu einer stärker disziplinierten kantonalen Finanzpolitik beitragen. Dabei wurden verschiedenste finanzpolitische Grössen wie Einnahmen, Ausgaben, einzelne Ausgabenkategorien, Defizit, Verschuldung, Haushaltsbilanz, projizierte und realisierte Defizite wie auch die Kreditwürdigkeit der Kantone an den Finanzmärkten untersucht.^a
- *Schuldenbremse auf Bundesebene*: Die ersten zehn Jahre Schuldenbremse auf Bundesebene wur-

den in einem umfassenden Bundesratsbericht diskutiert. Der Bericht kommt zum Schluss, dass sich die Schuldenbremse bewährt hat und das Ziel der Schuldenstabilisierung erreicht worden ist.^b

- *Fiskalregeln ausserhalb der Schweiz*: Infolge der Finanz- und Schuldenkrise sind Fiskalregeln zu einem immer häufiger eingesetzten Instrument zur Erreichung gesunder öffentlicher Finanzen geworden. Eine Metaregressionsanalyse basierend auf 30 publizierten Beiträgen bestätigt einen disziplinierenden Effekt der Fiskalregeln auf die Finanzpolitik.^c

Eine grundsätzliche Herausforderung für empirische Analysen zur Wirksamkeit von Fiskalregeln stellen Endogenitätsbedenken dar: Eine fiskalisch konservative Wählerschaft kann die Einführung von Fiskalregeln begünstigen und gleichzeitig disziplinierend auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen wirken.

a Vgl. Kirchgässner (2013), Burret und Feld (2014) und Waldmeier und Mäder (2015) für einen Überblick.

b Vgl. Bericht des Bundesrates (2013).

c Heinemann et al. (2016).



Finanzminister Ueli Maurer spricht im Nationalrat. Die Schuldenbremse verleiht seinen Argumenten mehr Gewicht.

dass ihre Wahlchancen im Wahljahr möglichst gut sind. Selbst wenn angenommen wird, dass der Informationsstand der Wähler besser ist, verbleibt ein Informationsvorsprung der Politiker bezüglich der tatsächlichen Auswirkungen ihrer Entscheidungen. Dies führt zu politischen Konjunktur- respektive Budgetzyklen, die in übermässigen Staatsausgaben und in Verschuldung resultieren können.

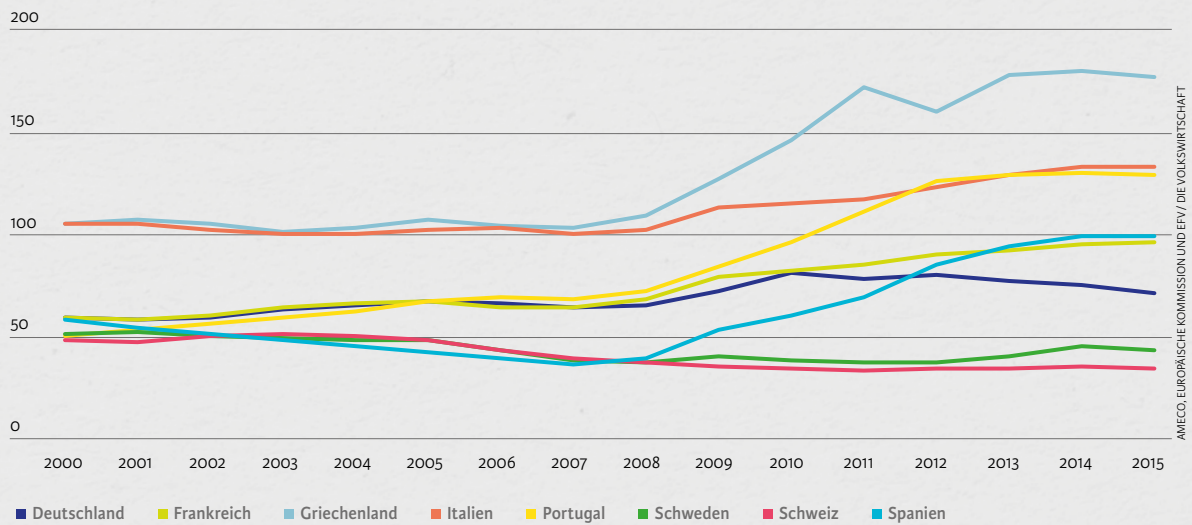
Ein zweiter prominenter politökonomischer Ansatz beleuchtet Budgetverzerrungen, die aufgrund von Verteilungskonflikten im Wettbewerb um öffentliche Zuwendungen entstehen. Gemäss diesem Ansatz versuchen Interessengruppen typischerweise gezielte staatliche Leistungen zu erhalten, die kaum bemerkt von der Allgemeinheit finanziert werden. Dabei werden die Finanzierungskosten von den Interessengruppen und den sie vertretenden Politikern nicht in vollem Umfang berücksichtigt. Stimmentausch zwecks der gegenseitigen Befürwortung von Ausgabenprojekten und die Bündelung von Ausgabenentscheidungen können diese Asymmetrie zwischen Nutzniesser und Kostenträger im politischen Prozess verstärken. Das Ergebnis ist eine systematische Übernutzung der staatlichen Ressourcen – respektive ein Hang zu Defiziten und Verschuldung. Die zugrunde liegende Problema-

tik ist als «fiskalische Allmende» bekannt. Sie kann durch die starke Vertretung von regionalen Interessen, durch fragmentierte Koalitionsregierungen oder schlicht durch die Grösse des Parlaments oder des Regierungskabinetts und der damit vertretenen Interessen verschärft werden.

Staatsverschuldung kann auch mit intergenerationellen Verteilungskonflikten begründet werden. Solche Konflikte treten auf, wenn sich in einer gegenwärtigen Generation eine Mehrheit findet, die nur ein schwaches Vererbungsmotiv hat. Entsprechend steigen die Anreize, von schuldenfinanzierten staatlichen Ausgaben zu profitieren und die Steuerlast den nachfolgenden Generationen zu überlassen. Da die zukünftigen Generationen keine Stimme im laufenden politischen Prozess haben, sind ihre Interessen systematisch untervertreten.

Ein weiterer Ansatz betont die Rolle politisch verzögerter finanzpolitischer Anpassungen. Als Folge eines negativen Budgetschocks können Regierungsparteien unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung in einem lang anhaltenden Konflikt («war of attrition») über die Frage, wie die finanzpolitischen Anpassungskosten verteilt werden sollen, verstrickt sein. Dies sogar, wenn Einigkeit darüber besteht, dass die Staatsverschuldung zu hoch ist. Ist die politische

Staatsverschuldung in ausgewählten europäischen Ländern (in % des BIP)



AMECO, EUROPÄISCHE KOMMISSION UND EFV / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

Fragmentierung gross, führt eine ständige Verzögerung zu wachsender Staatsverschuldung.¹

Fiskalregeln verändern die Anreize der Entscheidungsträger

Wie lassen sich die politischen Entscheidungsträger disziplinieren? Eine Möglichkeit sind institutionelle Schranken wie beispielsweise Fiskalregeln: Sie reduzieren im Allgemeinen den Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger und verringern die Wahrscheinlichkeit von politischen Budgetzyklen. Zugleich wird das Problem der fiskalischen Allmende entschärft.

So stärkt zum Beispiel die Steuerung der Finanzpolitik des Bundes mittels der Schuldenbremse die relative Verhandlungsposition des Finanzministers bei Budgetentscheidungen gegenüber den Ressortministern. Gleichzeitig diszipliniert die Schuldenbremse die Ressortminister in ihren Budgetvorschlägen. Weiter haben die Parlamentarier während der parlamentarischen Beratungsphase einen stärkeren Anreiz, entweder ihre Budgetaufsichtsfunktion gegenüber der Regierung strikter wahrzunehmen und/oder zurückhalten- der mit budgetausweitenden Anträgen zu sein. Darüber hinaus stehen die verschiedenen Ausgaben- vorschläge der Parlamentarier noch stärker untereinander in Konkurrenz.

Die Schuldenbremse verringert ausserdem die institutionelle Asymmetrie zwischen Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen. Denn:

Steuererhöhungen auf Bundesebene erfordern eine Verfassungsänderung und können nur von Volk und Ständen beschlossen werden, Ausgabenaufstockungen hingegen sind mittels einfacher parlamentarischer Mehrheit möglich. Die Schuldenbremse wirkt zudem den asymmetrischen Anreizen der Politiker bei Budgetentscheidungen in Abhängigkeit der konjunkturellen Lage entgegen: Zwar werden in Rezessionen Defizite zugelassen, es ist jedoch ohne Schuldenbremse schwerer, dies durch Überschüsse in Phasen der Hochkonjunktur zu kompensieren.

Im Konkreten hat sich auch der vorparlamentarische Budgetprozess mit Einführung der Schuldenbremse verändert: In den ansonsten dezentral beantragten Budgetmitteln stellt die auf den Gesamthaushalt bezogene Ausgabenregel einen bindenden «Top-down»-Ansatz dar. Die Schuldenbremse stärkt zudem die mittelfristige Haushaltsdisziplin: Obwohl die Schuldenbremse nur für den Voranschlag bindend ist, werden die Vorgaben auch bei der Finanzplanung berücksichtigt, womit auch die finanzpolitische Prioritätenbildung mehr Gewicht erhält.

Hervorzuheben ist abschliessend, dass sich die Schuldenbremse durch ihre verfassungsmässige Verankerung und ihre direktdemokratische Legitimation auszeichnet. Die Schuldenbremse geniesst eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung und hat einen stark bindenden Charakter im politischen Prozess (für empirische Untersuchungen zu Fiskalregeln siehe *Kasten*).

¹ Für einen Übersichtsartikel zu politökonomischen Modellen der Staatsverschuldung siehe Alesina und Passalacqua (2016).

Direktdemokratische Institutionen stärken die Kontrolle durch die Bürger

In der Schweiz sind Instrumente der direkten Demokratie wie Volksinitiative und Referendum auf allen Staatsebenen stark verankert. Politische Entscheidungsträger haben entsprechend einen stärkeren Anreiz, Projekte und Lösungen zu unterbreiten, die näher an den Vorstellungen der Bürger liegen. Die direktdemokratische Mitbestimmung verändert auch die politische Dynamik: Angebotsseitig werben die Politiker sachbezogener für ihre Vorschläge, nachfrageseitig haben die Wähler ein stärkeres Interesse an politischen Sachverhalten.²

Mit Blick auf die finanzpolitischen Auswirkungen erhöhen Volksrechte die Kontrollmöglichkeiten der Bürger. So stellt die direkte Demokratie Instrumente zur Verfügung, um die Verschuldung zu begrenzen, wenn die Bürger dies wünschen. Ein Beispiel dafür ist das Finanzreferendum, welches bei Ausgaben, die

einen bestimmten Betrag übersteigen, zum Zuge kommt. Bei einem Gesetzesreferendum kann das Volk Ausgaben bei einem Gesetzesvorschlag wiederum direkt ablehnen.

Die Mitbestimmungsrechte und insbesondere Finanzreferenda drängen den Einfluss von Partikularinteressen tendenziell zurück, und die Möglichkeiten zum Stimmentausch auf Kosten der Allgemeinheit sind geringer. Eine entsprechende Untersuchung historischer Daten über das 20. Jahrhundert zeigt, dass obligatorische Finanzreferenda wie auch geringere Unterschriftenerfordernisse für Initiativrechte die öffentlichen Ausgaben senken.³

Sind Schweizer Fiskalinstitutionen direkt auf das Ausland übertragbar?

Einige der Staatsverschuldung zugrunde liegenden Mechanismen, insbesondere die fiskalische Allmende und die Prinzipalagenten-Problematik zwischen Bürger und politischen Entscheidungsträgern, können mit Fiskalinstitutionen, wie sie

2 Benz und Stutzer (2004).
3 Funk und Gathmann (2011). Vgl. auch Feld und Matsusaka (2003) und Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2010).



Im Wahljahr geht es Politikern in erster Linie um die eigene Wiederwahl – zulasten des Staatshaushaltes. Fernsehteam in der Wandelhalle des Bundeshauses.

KEYSTONE

die Schweiz kennt, entschärft werden. Fiskalregeln und Finanzreferenda verändern die Anreize der Entscheidungsträger und bieten zusätzliche Kontrollmöglichkeiten. Die empirischen Analysen legen nahe, dass diese Fiskalinstitutionen beitragen, das Ausgaben- und Schuldenwachstum zu reduzieren.

Eine wichtige begünstigende Rahmenbedingung in der Schweiz für die Wirksamkeit dieser Fiskalinstitutionen ist eine ausreichende steuer- und finanzpolitische Autonomie der jeweiligen Staatsebenen. Wichtige Komponenten solch eines funktionierenden Fiskalföderalismus sind ein glaubwürdiges «No-Bail-out»-Prinzip, welches eine strikte finanzpolitische Eigenverantwortung bedingt, und ein gut austarierter Finanzausgleich. Eine weitere zentrale Rahmenbedingung ist darin zu sehen, dass die Fiskalregeln auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene eine besonders hohe direktdemokratische Legitimität aufweisen. Entsprechend entfalten sie institutionell wie auch im laufenden politischen Prozess eine hohe Verbindlichkeit. Fiskalregeln, Elemente der direkten Demokratie und des Fiskalföderalismus verstärken sich hier gegenseitig.⁴

Der angestrebte verstärkte Einsatz von nationalen Fiskalregeln – wie beispielsweise in den Mitgliedsländern der EU – ist sinnvoll und wünschenswert. Deren Erfolg hängt jedoch von weiteren direkt verbundenen Rahmenbedingungen ab. So ist beispielsweise zu fragen, ob eine durch ein Parlament verabschiedete oder gar durch eine supranationale Institution auferlegte Fiskal-

regel eine ähnlich hohe Verbindlichkeit herzustellen vermag wie eine durch Volksabstimmung eingeführte Fiskalregel mit relativ hohen Umgehungshürden. Des Weiteren fehlt den einzelnen Euroländern die Geldpolitik als Instrument zur Konjunkturstabilisierung. Es ist zu fragen, ob eine Fiskalregel einer Finanzpolitik mit einer wichtigeren konjunkturstabilisierenden Rolle gerecht werden kann – ohne dass ständig Ausnahmeklauseln angerufen werden müssen oder die Regel zu komplex wird. In beiden Fällen würde die Glaubwürdigkeit der Fiskalregel leiden.

Orientieren sich andere Länder bei der Ausgestaltung ihrer Fiskalregeln an der Schweiz, gilt es, den besonderen schweizerischen institutionellen Kontext, welcher gewissermassen den Rahmen für den Erfolg dieser Fiskalinstitutionen vorgibt, unbedingt zu berücksichtigen. Die Fiskalinstitutionen der Schweiz können deshalb nicht eins zu eins auf andere Länder übertragen werden.

4 Vgl. Baur et al. (2013) für eine Diskussion.



Thomas Brändle

Dr. rer. pol., Ökonom, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Bern; Research Fellow, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Basel

Pierre-Alain Bruchez

Dr. oec., Ökonom, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Bern

Literatur

Alesina, A. und A. Passalacqua (2016). The Political Economy of Government Debt. In: Taylor J. und H. Uhlig (eds.): Handbook of Macroeconomics, forthcoming.

Baur, M., Bruchez P. A. und Schlaffer B. (2013). Institutions for Crisis Prevention: the Case of Switzerland. *Global Policy*, 4(1): 10–21.

Benz, M. und A. Stutzer (2004). Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland. *Public Choice*, 119(1–2): 31–59.

Bundesrat (2013). Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547) und Fischer (12.3552), Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern.

Burret, H. T. und L. P. Feld (2014). A Note on Budget Rules and Fiscal Federalism. CESifo Dice Report, *Journal of Institutional Comparisons*, 12(1): 3–11.

Feld, L. P., G. Kirchgässner und C. A. Schaltegger (2010). Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments. *Southern Economic Journal*, 27–48.

Feld, L. P. und J. G. Matsusaka (2003). Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons. *Journal of Public Economics*, 87: 2703–2724.

Funk, P. und C. Gathmann (2011). Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data 1890–2000. *Economic Journal*, 121: 1252–1280.

Heinemann, F., M.-D. Moessinger und M. Yeter (2016). Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis. ZEW Discussion Paper No. 16-027, Mannheim.

Kirchgässner, G. (2013). Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland. *Swiss Journal of Economics*, 149(2): 139–166.

Waldmeier, D. und B. Mäder (2015). Handbuch der Schuldenbremsen in der Schweiz. Schriftenreihe IFF, Band 111. Haupt Verlag, Bern.