



# Finanzregeln in föderalen Systemen und Föderalismus als Schuldenbremse

Von Univ.-Prof. Dr. David Stadelmann<sup>i</sup> und  
Dr. Nadia Yerly<sup>ii</sup>

## 1. Einleitung



Der Föderalismus ist ein gewichtiger Faktor für die Ordnung der Gesellschaft und der wirtschaftlichen Aktivität. Echter Föderalismus in Form fiskalischer Dezentralisierung und Finanzautonomie verbessert die Anreize von Wählern, Politikern und Interessengruppen, eine Politik zu verfolgen, die zu einer Erhöhung der Wohlfahrt

im gesamten Staatswesen beiträgt.<sup>1</sup> Das Dezentralisierungstheorem stellt dabei eine positive Begründung föderaler Staatsformen dar und ist eine ökonomische Fundierung des Subsidiaritätsprinzips.<sup>2</sup> Darüber hinaus kann Föderalismus ein Innovationslabor darstellen, da Gebietskörperschaften untereinander verschiedene Bereitstellungsarten öffentlicher Güter vergleichen können, was Kreativität fördert und wirtschaftlichen Fortschritt leichter möglich macht. Gute und funktionierende Lösungen werden in föderalen Systemen von den Gebietskörperschaften schnell und autonom übernommen.

Der entscheidende Wirkungsmechanismus zur Erhöhung der Wohlfahrt durch echten fiskalischen Föderalismus ist das Ausmaß der durch dezentrale Systeme induzierten institutionellen Kongruenz (auch fiskalische Äquivalenz genannt), also der Einheit der Kreise der Zahler, Nutznießer und Entscheider.<sup>3</sup> Sind Zahler, Nutznießer und Entscheider die gleichen Personengruppen bestehen weder Anreize zu außerordentlich hohen Ausgaben, noch zu einer außerordentlich hoher Verschuldung, noch zu einer Unterbereitstellung an öffentlichen Gütern.

<sup>i</sup> Univ.-Prof. Dr. David Stadelmann, Universität Bayreuth, Universitätsstraße 30, 95440 Bayreuth (Deutschland), E-Mail: david.stadelmann@uni-bayreuth.de; CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Schweiz.

<sup>ii</sup> Dr. Nadia Yerly, Zurich University of Applied Sciences (ZHAW), Bahnhofplatz 12, 8401 Winterthur (Schweiz), E-Mail: nadia.yerly@zhaw.ch.

<sup>1</sup> Siehe dazu Oates, W. E. (2011), *Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

<sup>2</sup> Gemäß Dezentralisierungstheorem ist eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen immer dann effizienter als eine zentrale, wenn die Präferenzen der Bürger interregional unterschiedlich sind, es keine signifikanten Skalenerträge gibt und keine relevanten externen Effekte bestehen. Falls diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann eine dezentrale Bereitstellung weiter effizienter sein als eine zentrale.

<sup>3</sup> Siehe dazu auch Blankart, C. B. (2007), *Föderalismus in Deutschland und in Europa*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Jenes Ausmaß an öffentlichen Gütern wird bei institutioneller Kongruenz bereitgestellt, das den höchsten Nutzen für die aufzuwendenden Kosten entspricht. Gebietskörperschaften stehen dabei auch untereinander in Wettbewerb und versuchen optimale Pakete an öffentlichen Leistung für ihre Bürger anzubieten.<sup>4</sup> Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten der Bürger gemäß dem Konzept von „exit, voice, and loyalty“<sup>5</sup> erhöhen ebenfalls den Druck auf die Politik, die richtigen öffentlichen Leistungen zu angemessenen Kosten bereitzustellen und dabei Finanzdisziplin zu wahren.

In der realen Welt ist institutionelle Kongruenz nie vollständig und Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten sind beschränkt. In zentralisierten Staatsgebilden sind Zahler, Nutznießer und Entscheider oft verschiedene Personengruppen, sodass sowohl Über- aber auch Unteranreize zur Bereitstellung öffentlicher Güter bestehen. Finanzdisziplin ist dabei oft schwierig durchzusetzen. Aber auch in kleinen föderalen Einheiten wird durch horizontale und vertikale Transfers institutionelle Kongruenz verletzt oder externe Personengruppen sind ebenfalls Zahler von öffentlichen Leistungen, ohne direkt einen Nutzen daraus zu ziehen. Um übermäßige Anreize für Defizite und Schulden zu verhindern, sind daher strikte Finanzregeln nicht nur in Zentralstaaten oder auf Bundesebene in der Diskussion sondern auch für die tieferen Gebietskörperschaften.

Dieser Beitrag stellt zuerst Finanzregeln, die zur Finanzdisziplin auf lokaler und regionaler Ebene beitragen, anhand des Falles der Schweizer Kantone dar. Die Schweizer Kantone zeigen illustrativ, dass hohe Finanzdisziplin und mit Föderalismus einhergehende Regeldiversität keinen Widerspruch darstellen. Föderalismus und Finanzdisziplin sind vielmehr Komplemente, die sich gegenseitig verstärken und zu stabilen Finanzen bei gleichzeitiger Bereitstellung qualitativ hoher öffentlicher Leistungen beitragen. In einem zweiten Schritt legt dieser Beitrag dar, inwiefern echter Föderalismus in Form fiskalischer Dezentralisierung und Autonomie aus sich selbst Finanzdisziplin erzeugt und als natürliche Schuldenbremse auf regionaler Ebene dient. Selbst bei mobilen und eigennutzen-orientierten Individuen wirkt in föderalen Systemen die Kapitalisierung von Schulden in den immobilien Faktor Grund und Boden als Disziplinierungsinstrument. Aufgrund von Kapitalisierung tragen die zukünftigen Generationen nur beschränkt die Last öffentlicher Schulden. Die heutigen Schulden belasten primär die heutigen Bodenbesitzer.<sup>6</sup> In einem letzten Schritt werden Schlussfolgerungen gezogen und Perspektiven für die zunehmende Bedeutung des Föderalismus in der Zukunft in einer globalisierten Wirtschaftswelt diskutiert.

<sup>4</sup>) Durch verschiedene Kosten-Leistungs-Pakete an öffentlichen Gütern ist eine effiziente Bereitstellung gemäß den Präferenzen der Bevölkerung in dezentralen Systemen erreichbar nach Tiebout, C. M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64(5), 416–424.

<sup>5</sup>) Zur Darstellung dieses Konzepts siehe Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press.

<sup>6</sup>) Siehe dazu auch Stadelmann, D. und Eichenberger, R. (2014), Public debts capitalize into property prices: empirical evidence for a new perspective on debt incidence, *International Tax and Public Finance* 21(3), 498–529.

## 2. Finanzdisziplin im Föderalismus

Finanzdisziplin und Föderalismus stärken sich gegenseitig, wie am Fall der Schweizer Kantone ersichtlich. Ein Grundfundament des Föderalismus im Schweizerischen Bundesstaat ist das Subsidiaritätsprinzip, das in Artikel 3 der Schweizerischen Bundesverfassung verankert ist und die Kantone als souverän betrachtet, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Damit üben die Schweizer Kantone alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Das Subsidiaritätsprinzip ist in der Schweiz nicht nur in der Verfassung verankert, sondern wird gelebt und die Kantone genießen große Entscheidungsfreiheit in zahlreichen Politikfeldern sowie Besteuerungsrechte. Der Schweizer Föderalismus ist mit einem Referendumsrecht verbunden, was ein zweites Fundament des Bundesstaats darstellt. Das Finanzreferendum auf Kantonsebene bildet ein Instrument der direkten Demokratie, welche dem Volk Mitspracherechte bei Ausgabenbeschlüssen des Parlaments einräumt. Dabei wird das Finanzreferendum als Institution einer rationalen und ökonomischen Finanzpolitik angesehen, da es mitunter dazu dient, das Finanzgebaren der öffentlichen Hand gemäß den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürgern auszurichten. Zusammen mit dem Föderalismus unterstützt die Referendumsmöglichkeit die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik.<sup>7</sup>

Die drei Ebenen des Schweizerischen Bundesstaats (Gemeinden, Kantone, Bund) verfügen über eine hohe fiskalische und finanzielle Autonomie, sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite.<sup>8</sup> Kantone und Gemeinden erheben gemäß dem Schweizerischen Bundesamt für Statistik etwa zwei Drittel der Gesamteinnahmen der Eidgenossenschaft. Sie setzen ihre Steuern selber fest und Abzugsmöglichkeiten, Progression und Sätze unterscheiden sich zwischen den Gebietskörperschaften.

### *a. Grundlagen der Finanzdisziplin in der Schweiz*

Die Kantone wollen ihre hohe Finanzautonomie langfristig sicherstellen. Es gilt ein klares No-Bailout-Prinzip, welches das Schweizerische Bundesgericht in einem aufsehenerregenden Fall der Gemeinde Leukerbad im Kanton Wallis in 2003 aufrechterhielt.<sup>9</sup>

Für die Gewährleistung guter Finanzergebnisse haben die meisten Kantone in den Achtzigerjahren gesetzliche Regelungen eingeführt und ihre Gesetzgebun-

<sup>7)</sup> Siehe dazu insbesondere Feld, L. P. (2008), Das Finanzreferendum als Institution einer rationalen Finanzpolitik, Liberales Institut LI-Studie, 4 ff.

<sup>8)</sup> Siehe auch Kirchgässner, G. (2013), Finanzföderalismus in der Schweiz, in Bußjäger P. (Hrsg.), Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich, Foster Europe, Innsbruck: Studienverlag, 39–70.

<sup>9)</sup> Für eine ökonomische Darstellung dieses Falles siehe zum Beispiel Blankart, C. B. und Klaiber, A. (2006), Subnational Government Organization and Public Debt Crises, *Economic Affairs* 26(3), 48–54.

gen fortlaufend revidiert. Dabei wurden diese Regelungen zur Finanzdisziplin nicht vom Bund verordnet, sondern sind von unten gewachsen. Die Kantone St. Gallen im Jahr 1929 und Freiburg im Jahr 1960 waren Pioniere der Einführung von Finanzdisziplin mittels Schuldenbremsen. Auf Bundesebene wurde eine Schuldenbremse erst durch ein Referendum im Jahr 2001 eingeführt und die Bundesregelung ist mitunter durch die kantonalen Erfahrungen mitinspiert. Durch die Regelung soll der Bund verpflichtet werden, Einnahmen und Ausgaben über den Konjunkturzyklus hinweg im Gleichgewicht zu halten.

Die Verankerung der Finanzpolitik der Schweizer Kantone in ihren jeweiligen Verfassungen sowie für viele Kantone zusätzlich auf der Gesetzesebene wurde von den kantonalen Bevölkerung über Volksabstimmungen mitverabschiedet. Der bestehende institutionelle Rahmen gewährleistet eine finanzielle Stabilität auf lange Sicht.<sup>10</sup> Die verfassungsrechtlichen Vorschriften regeln das Finanzverhalten der Kantone und sie bilden die Grundbasis für die Sanktionierung der Politik im Fall von exzessiven Ausgaben oder Schulden. Der schweizerische Föderalismus fokussiert somit stark auf die Eigenständigkeit der Kantone, die sich selbst Beschränkungen bezüglich ihrer Finanzen auferlegen.

In der Definition der Finanzpolitik sind die Kantone souverän und unabhängig. Die Finanzdirektorenkonferenz ist ein Zusammenschluss der 26 kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren und koordiniert die Anliegen der Kantone gegenüber dem Bund. Zur Vergleichbarkeit der Rechnungslegung in den Kantonen setzt die Finanzdirektorenkonferenz durch das „Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden“ (HRM2) einen gemeinsamen Rahmen für die Steuerung der kantonalen Finanzen.<sup>11</sup> Das HRM2 wurde in Anlehnung an die „International Public Sector Accounting Standards“ und in Koordination mit dem „Neuen Rechnungsmodell des Bundes“ entwickelt. Bereits in seiner ersten Fassung, stellte das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell eine Orientierungshilfe für die Kantone und die Gemeinden dar.<sup>12</sup>

Eine weitere zentrale Grundbasis für die Kantone in der Gestaltung, Einführung und Revidierung ihrer jeweiligen Finanzregeln liegt im Föderalismus selbst. Dieser bewegt die Kantone systematisch dazu, ihre Finanzpolitik sowie ihre Finanzlage untereinander zu vergleichen und funktionierende Lösungen zu übernehmen. Durch die Vergleichsmöglichkeiten erhöht sich der Druck auf die Politik, Finanzdisziplin durchzusetzen und ineffiziente Haushaltsspielräume zu beschränken. Es handelt sich dabei um einen positiven Effekt des innovativen Föderalismus, der selbst als dynamisches Instrument zur Förderung von soliden öffentlichen Finanzen angesehen wird.

<sup>10</sup> Vergleiche dazu Yerly, N. (2013), *The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons: Institutional Analysis, Preferences and Performances*, Dissertation, vorgelegt an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg.

<sup>11</sup> Siehe dazu auch Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2008), *Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden, HRM2*, Amt für Finanzen des Kantons Solothurn, Verlag der FkF: Solothurn.

<sup>12</sup> Siehe auch Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (1982), *Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte*, Paul Haupt: Bern.

## b. *Unterschiedliche Stärke formaler Haushaltsregeln im Föderalismus*

Seit den Achtzigerjahren haben die Schweizer Kantone ihre Haushaltsregeln weiterentwickelt und modernisiert. Insbesondere auf Gemeindeebene stehen moderne Buchführungsinstrumente zur Bewertung von Vermögen zur Verfügung und werden angewendet, was zu vergleichsweise transparenten öffentlichen Finanzen auf Gemeinde- und Kantonsebene führt.<sup>13</sup> Die Haushaltsregeln der Kantone wurden in unterschiedlichen Rhythmen revidiert. Im Regelfall wurden die Regeln und Vorschriften dadurch detaillierter aber nicht notwendigerweise immer strikter: Einige Kantone haben ihre Haushaltsregeln de-jure verstärkt, einige andere haben sie abgeschwächt um Spielraum zu gewinnen.<sup>14</sup> Diese Regeldiversität erlaubt es den Kantonen, ihren jeweiligen ökonomischen Bedürfnisse und Ausstattungen besser entsprechen zu können.

Jeder Schweizer Kanton kennt eigene Mechanismen Haushaltsdisziplin zu erreichen. Dabei wird nicht nur das Instrument der Schuldenbremse verwendet, sondern auch Ausgabenbremsen, Defizitbremsen oder automatische Steueranpassungen. Die einzige Ausnahme ist der Kanton Appenzell Innerrhoden, der kein Finanzhaushaltsgesetz festgelegt hat und dennoch solide öffentliche Finanzen aufweist, was sich u. a. durch das direkt demokratische Instrument der Landsgemeinde und den föderalen Wettbewerb erklärt. Aufgrund der Regeldiversität lässt sich Finanzdisziplin nicht nur auf eine einzige formal-juristische Vorgabe beschränken. Vielmehr zeigt der Fall der Schweizer Kantone, dass Finanzdisziplin mehrere Ebenen und Elemente umfasst, die in verschiedenen Bestimmungen münden.

Eine volkswirtschaftlich und buchhalterisch fundierte Bestimmung eines de-jure Maßes zur Finanzdisziplin folgt der „goldenen Regel“<sup>15</sup> der öffentlichen Finanzen und bezieht folgende Kriterien zur Bewertung mit ein:<sup>16</sup>

- Stufe in der Normenhierarchie: Sind die Regeln in der Kantonsverfassung oder in Gesetzen verankert?
- Stufe im Haushaltsprozess: Beziehen sich die Regeln auf die Haushaltserstellung oder die Rechnung?
- Zeitliche Vorgaben: Ist ein bestimmter Zeitraum für den Haushaltsausgleich vorgegeben?

<sup>13</sup> Dafflon, B. (2002), Capital expenditures and financing the communes in Switzerland, in Bernard Dafflon, ed., *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, 209–229, Cheltenham: Edward Elgar.

<sup>14</sup> Eine Detailanalyse zu den Haushaltsregeln der Kantone findet sich in Yerly, N. (2013), *The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons: Institutional Analysis, Preferences and Performances*, Dissertation, vorgelegt an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg.

<sup>15</sup> Eine Diskussion zur „goldenen Regel“ der öffentlichen Finanzen bietet Dafflon, B. (1996), *The Requirement of a Balanced Local Budget: Theory and Evidence from the Swiss Experience*, in Pola, G., France, G. und Levaggi, R. (Hrsg.), *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, 228–250, Cheltenham: Edward Elgar.

<sup>16</sup> Detaillierte Erklärungen und Darstellungen zu den einzelnen Kriterien finden sich in Yerly, N. (2013), *The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons: Institutional Analysis, Preferences and Performances*, Dissertation, vorgelegt an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg.

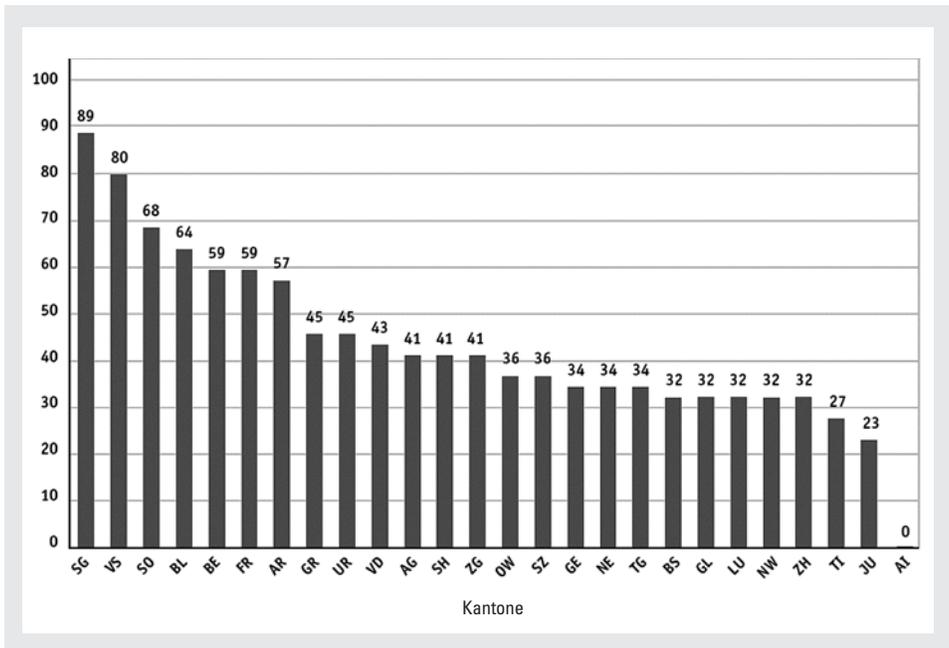
- Art des Ausgleichs der Finanzen: Erfolg ein Ausgleich mit oder ohne Einbezug der öffentlichen Investitionen?
- Abschreibungspraxis und Rückzahlung der Schulden: Sind Abschreibungssätze nach Kategorien der Verwaltungsvermögen festgelegt?\*
- Sanktionsmechanismus: Ist für den Fall einer Regelverletzung ein Sanktionsmechanismus festgelegt (z. B. eine Steuererhöhung)?

<sup>\*)</sup> Die genaue Verteilung der Investitionskosten über die Generationen soll durch eine konsequente Abschreibungspolitik erfolgen, die das Prinzip des „pay-as-you-use“ respektiert, vgl. auch Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill.

Anhand dieser Kriterien wurden die kantonalen Haushaltsregeln auf einer Skala von 0 (keine Regel) bis 100 (strikteste Regel) mittels eines Index bewertet.

Abbildung 1 (siehe Seite 48) stellt für alle Schweizer Kantone die Ausprägung der Strenge der Haushaltsregeln für das Jahr 2011 dar. Die Indikatorwerte variieren zwischen 89 Punkten für den Kanton St. Gallen und 0 Punkten für den Kanton Appenzell Innerrhoden, der kein Haushaltsgesetz kennt. Der Durchschnittswert liegt bei 43 Punkten. Die Kantone St. Gallen, Wallis, Solothurn, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden und Uri liegen über dem Durchschnitt. Die Abbildung zeigt den Reichtum an verschiedenen funktionierenden Regeln in einem föderalen System und stellt den Föderalismus illustrativ als Innovationslabor dar. Zahlreiche Schuldenbremsen der Kantone sind z. B. von den Erfahrungen im Kanton St. Gallen inspiriert, genauso wie die Bundesschuldenbremse in der Schweiz durch kantonale Erfahrungen mitgeprägt ist.

Eine empirische Analyse des Effekts der Haushaltsregeln auf die tatsächliche Verschuldung der Kantone zeigt überdies, dass jene Kantone mit strengeren Regeln tendenziell weniger verschuldet sind, als jene mit weniger strengen Regeln. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Regeln zwar einen wichtigen Rahmen setzen. Die Verschuldungssituation selbst sowie die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen beruht aber auch auf dem verantwortungsbewussten Finanzverhalten der politischen Entscheidungsträger und damit systematisch auf den Anreizen, die ein wettbewerblicher Föderalismus setzt.



*Abbildung 1: Index zur Strenge der kantonalen Haushaltsregeln, 2011*

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Analysen in Yerly N. (2013), *The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons: Institutional Analysis, Preferences and Performances*, Dissertation, vorgelegt an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg.

### 3. Föderalismus als natürliche Schuldenbremse

Die Anreize der relevanten politischen Entscheidungsträger zu stabilen öffentlichen Finanzen werden von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Neben wirtschaftlichen Bedingungen sind es insbesondere die unterschiedlichen politischen Institutionen der Länder, und damit auch Föderalismus und Dezentralisierung, die die öffentliche Verschuldung miterklären. Föderalismus beeinflusst den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften, er kann zu besserem lokalem Monitoring mit Verantwortungsbewusstsein beitragen und er verteilt die Entscheidungsbefugnisse für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern auf die relevante Ebene. Damit kann er helfen, die Regierungsqualität zu erhöhen und die Finanzdisziplin zu fördern.<sup>17</sup>

<sup>17)</sup> Für weitere Argumente und zum Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Regierungsqualität siehe Fisman, R. & Gatti, R. (2002), *Decentralization and corruption: evidence across countries*, *Journal of Public Economics* 83(3), 325–345.

Wenn die zukünftige Generation die heutigen Schulden trägt, läge die Annahme nahe, dass insbesondere für die tieferen Gebietskörperschaften im Föderalismus ein Anreiz besteht, vermehrt auf Schulden zu setzen. Bürgerinnen und Bürger sind heute sehr mobil und wenig an ihre Herkunftsorte gebunden. Selbst wenn Altruismus gegenüber den eigenen Kindern besteht, sodass derentwillen die öffentlichen Schulden tief gehalten werden könnten, so haben viele Menschen keine Kinder. Jene, die Kinder haben, können damit rechnen, dass ihre Kinder dereinst anderenorts im Bundesgebiet leben werden und so nicht durch lokal oder regional angehäuften Schulden direkt belastet werden. Trotzdem beobachten wir insbesondere in den tieferen Gebietskörperschaften (Bundesländer, Kantone, Bezirke oder Gemeinden) keine erdrückenden Schulden. Ganz im Gegenteil: Die Bundesschulden machen beispielsweise in Österreich gemäß Statistik Austria für das Jahr 2014 ein Vielfaches der Summe der Landes- und Gemeindeschulden aus. Auch in Belgien, Deutschland oder der Schweiz stellen die Bundesschulden den größten Teil der Gesamtverschuldung dar. Ähnliches gilt selbst für die Verschuldungssituation in den USA. Obgleich das Budget auf Bundesebene zur makroökonomischen Stabilisierung in wirtschaftlichen Krisenjahren beitragen kann, ist der hohe Stand der Bundesschulden ein Indiz, dass auf lokaler und regionaler Ebene vergleichsweise mehr Finanzdisziplin herrscht als auf Bundesebene und die tieferen Gebietskörperschaften sich nicht systematisch verschulden. Ein weiterer, bislang vernachlässigter Mechanismus trägt ebenfalls zu stabilen Finanzen in föderalen Systemen bei.

#### *a. Schuldenkapitalisierung in Bodenpreisen in föderalen Systemen*

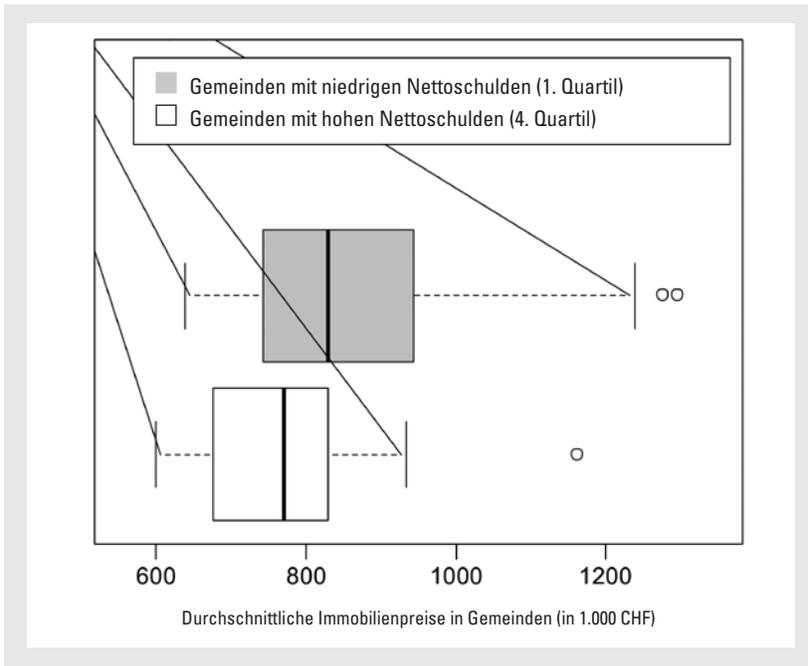
Entgegen traditionellem Denken belasten öffentliche Schulden in kleinteiligen und dezentralen Systemen nicht immer nur zukünftige Generationen, sondern oft die heute lebende. Denn die heutigen öffentlichen Schulden haben direkte Auswirkungen: Sie kapitalisieren im Bodenwert und machen den Standort im föderalen Wettbewerb unattraktiver. Je höher die Schulden, desto tiefer die Bodenwerte.<sup>18</sup>

Dieser bisher vernachlässigte Mechanismus in föderalen Gebieten kann am einfachsten anhand einer Gemeinde erklärt werden. Wenn sie ihre Ausgaben mit Schulden finanziert, bedeutet das höhere zukünftige Tilgungs- und Zinszahlungen. Diese bedingen eine zukünftige Leistungseinschränkung oder eine Erhöhung Abgaben. Beides senkt die Attraktivität der Gemeinde als Wohn-, Arbeits- und Produktionsort. Das wiederum bedeutet eine geringere Nachfrage nach Grund und Boden und damit tiefere zukünftige Bodenpreise. Die tieferen zukünftigen Preise werden schließlich durch den Immobilienmarkt schon heute vorweggenommen. Gemeinden mit hoher Verschuldung haben daher bereits heute tiefe Immobilienpreise. Damit trägt die heutige Generation der Bodenbesitzer einen Teil der Last der öffentlichen Schulden. In föderalen Systemen ergibt

<sup>18</sup>) Vergleiche dazu auch Daly, G. (1969), *The Burden of the Debt and Future Generations in Local Finance*, *Southern Economic Journal* 36(1), 44–51.

sich dadurch Ricardianische Äquivalenz<sup>19</sup> und Schulden belasten bei vollständiger Kapitalisierung nicht mehr nur die zukünftigen Generationen.

Diesen systematischen Zusammenhang zwischen Schulden und Bodenpreise wurde in der Schweiz für den Kanton Zürich untersucht und empirisch bestätigt.<sup>20</sup> Der Schweizer Kanton gewährt seinen Gemeinden eine große Finanzautonomie und dank moderner Buchführung stehen verlässliche Daten zu Gemeindefinanzschulden und Gemeindevermögen zur Verfügung. Insbesondere eine ordentliche Bewertung von Gemeindevermögen ist zentral, da sich nur Nettoschulden theoretisch negativ auf die Bodenpreise auswirken.



*Abbildung 2: Föderalismus als natürliche Schuldenbremse –  
Der Effekt von Gemeindefinanzschulden auf Immobilienpreise*

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Analysen in Stadelmann, D. & Eichenberger, R. (2014), Public debts capitalize into property prices: empirical evidence for a new perspective on debt incidence, *International Tax and Public Finance* 21(3), 498–529.

<sup>19</sup> Ein theoretisches, ökonomisches Modell zu diesem Mechanismus findet sich in Akai, N. (1994), Ricardian equivalence for local government bonds, *Economics Letters* 44(1–2), 191–195.

<sup>20</sup> Diese empirische Evidenz und weitere empirische Resultate finden sich in Stadelmann, D. & Eichenberger, R. (2014), Public debts capitalize into property prices: empirical evidence for a new perspective on debt incidence, *International Tax and Public Finance* 21(3), 498–529.

Abbildung 2 stellt die Ergebnisse der Untersuchung graphisch dar. Gemeinden mit niedrigen Nettoschulden (öffentliche Schulden minus öffentliches Vermögen und Abschreibungen) weisen höhere durchschnittliche Immobilienpreise aus. Hohe öffentliche Nettoschulden gehen hingegen mit tieferen Immobilienpreisen einher. Der heutigen Generation gehören die Immobilien und sie trägt die Last der öffentlichen Schulden aufgrund der Wertverluste. Mittels moderner ökonomischer Verfahren wird für die zahlreichen anderen Einflussfaktoren mitkontrolliert, die die Bodenpreise beeinflussen. Dazu gehören unter anderem die Lage der Gemeinde (u. a. Sicht auf den Zürichsee, Sonnenexposition, Stickstoffdioxidverschmutzung), demographische Faktoren (u. a. Einkommen, Altersstruktur, Arbeitslosigkeit) oder laufende Ausgabenposten. Gegenüber den üblichen Robustheits- und Qualitätstests, die bei empirischen Studien durchgeführt werden, erweisen sich die Ergebnisse als stabil. Nettoschulden von Gemeinden beeinflussen die Bodenpreise negativ. Dabei konnte der Grad der Schuldenkapitalisierung auf zwischen 60 bis 100 Prozent beziffert werden. Volle Kapitalisierung von Nettoschulden zu 100 Prozent bedeutet, dass ein zusätzlicher Schweizer Franken an öffentlichen Schulden die Immobilienpreise in der Gemeinde um einen Franken reduziert.

Diese Evidenz zeigt, dass öffentliche Schulden in föderalen Systemen keine reine Umverteilung zwischen der heute lebenden und den zukünftigen Generationen darstellen. Der durch Finanzautonomie induzierte Kapitalisierungseffekt reduziert damit auch die Anreize der heutigen Generation, sich auf Kosten der zukünftigen Generation zu verschulden. Föderalismus wirkt als natürliche Schuldenbremse und als Beschützer zukünftiger Generationen vor übermäßiger Verschuldung durch die heutige Generation.<sup>21</sup>

Wenn sich Nettoschulden negativ auf die Bodenpreise in Gemeinden auswirken, stellt sich die Frage, wer die Wertverluste trägt: die Eigenheimbesitzer, die Vermieter oder die Mieter? Während der Liegenschaftsmarkt relativ flexibel ist, sind die Mietmärkte oft imperfekt und inflexibel, da sie in den meisten Ländern stark reguliert sind. Durch verschiedene Vorschriften zu Miethöhe oder Mietanpassungen können sich die Mieten nur langsam an die vorherrschenden Marktbedingungen und an Veränderungen der öffentlichen Schulden anpassen. Deshalb profitieren tendenziell die heutigen Mieter von höheren schuldenfinanzierten Ausgaben. Die Vermieter verlieren hingegen durch höhere öffentliche Verschuldung. So wird verständlich, weshalb bürgerliche politische Parteien, die im Regelfall eher Vermieter als Mieter vertreten, für tiefe Schulden kämpfen. Hingegen treten linke Parteien, tendenziell eher Vertreter von Mietern, stärker für Neuverschuldung ein. Aus dieser Sicht folgt auch, dass die öffentliche Verschuldung vor allem dort hoch ist, wo die Eigentümerquoten tief sind. Tatsächlich lässt

<sup>21)</sup> Siehe dazu auch die Argumente und Analysen in Eichenberger, R. & Stadelmann, D. (2010), How Federalism Protects Future Generations from Today's Public Debts, *Review of Law & Economics* 6(3), 395–420.

sich dieser Effekt in den Daten für den Kanton Zürich empirisch nachweisen.<sup>22</sup> Je höher die Eigentümerquote ist, desto eher finanziert sie ihre Ausgaben mit Steuern statt mit Schulden.

### *b. Determinanten der Schuldenkapitalisierung*

Das Ausmaß der Schuldenkapitalisierung im Föderalismus und damit die natürliche Disziplinierungsfunktion des Föderalismus für stabile Finanzen hängen entscheidend von bestehenden Bailout-Erwartungen und der Größe der Gebietskörperschaften ab.

Wenn die Gebietskörperschaften selbst für ihre Schulden aufkommen müssen, kapitalisieren sich die öffentlichen Schulden stark in den Bodenpreisen. Besteht hingegen eine Bailout-Erwartung durch übergeordnete Körperschaften, also zum Beispiel eine Übernahme der Schulden durch den Bund, verteilen sich die Effekte auf die Bodenpreise auf all jene Körperschaften, die an der Schuldenlast mittragen. Dementsprechend vermindert sich auch der lokale oder regionale Anreiz, diszipliniert mit den eigenen Finanzen umzugehen. In der Schweiz ist zwar kein Bailout für Gemeinden und Kantone vorgesehen, aber der Finanzausgleich, insbesondere der Ressourcenausgleich, stützt sich unter anderem auf Steuerpotenziale. Die empirischen Analysen zeigen, dass Schuldenkapitalisierung in denjenigen Gemeinden, die stark vom Finanzausgleich abhängig sind, in etwas geringerem Ausmaß erhalten bleibt. Für andere Länder sollte dementsprechend gelten, dass je wahrscheinlicher ein Bailout und je abhängiger die Gebietskörperschaften von Finanztransfers sind, desto geringer ist auch die durch Föderalismus induzierte natürliche Schuldenbremse aufgrund von Schuldenkapitalisierung.

Darüber hinaus hängt Schuldenkapitalisierung von der Mobilität von Arbeit und Kapital ab. Je mobiler diese beiden Produktionsfaktoren sind, desto höher ist das Ausmaß der Schuldenkapitalisierung. Zwischen den Zürcher Gemeinden sind die Produktionsfaktoren mobil und eingeschränkte Finanzspielräume aufgrund von Nettoschulden wirken negativ auf die Bodenpreise. Anders ist es, wenn sich große, zentralisierte Staaten oder ganze Kontinente verschulden. Verschuldet sich etwa Frankreich, fällt es Arbeitnehmern und Unternehmen schwerer ihren Wohn- oder Steuersitz schnell zu verlegen. Frankreich ist vergleichsweise groß, was Abwanderung teuer macht. Dementsprechend tragen in zentralen Staaten die zukünftigen Arbeitskräfte einen größeren Teil der Last infolge hoher Schulden. Die Nettoschulden werden nicht vollständig auf den Faktor Boden und damit auf die heutigen Immobilienbesitzer überwältzt.

In kleinen Staaten und föderalen Staaten ist das Ausmaß der Schuldenkapitalisierung größer. Damit sind die Anreize kleiner, die notwendigen Staatsausgaben

<sup>22</sup> Diese Evidenz findet sich in Stadelmann, D. & Eichenberger, R. (2012), Consequences of Debt Capitalization: Property Ownership and Debt versus Tax Choice, *Southern Economic Journal* 78(3), 976–998.

über zusätzliche Schulden zu finanzieren. Gleichzeitig besteht für die heutige Generation von Bodenbesitzern ein Anreiz, die Sinnhaftigkeit der Staatsausgaben zu hinterfragen und Finanzdisziplin zu fordern. Echter Föderalismus und Kapitalisierung setzen damit den politischen Entscheidungsträgern Anreize, effiziente Investitionen zu tätigen.

#### 4. Schlussfolgerungen und Perspektiven

Finanzdisziplin und Föderalismus stehen in keinem Widerspruch. Die Situation in den Schweizer Kantonen zeigt, dass bei diversen Haushaltsregeln im wettbewerblichen Föderalismus stabile Finanzen die Regel sind. Föderalismus trägt auch dazu bei, dass sich funktionierende Regeln durchsetzen, die Gebietskörperschaften voneinander lernen und Anreize bestehen, eine stabile Finanzpolitik zu verfolgen.

Ein bislang stark vernachlässigtes Element des Föderalismus ist die mit ihm einhergehende Schuldenkapitalisierung. Gebietskörperschaften mit hohen Nettoschulden sind unattraktivere Standorte und weisen niedrigere Bodenpreise auf. Aufgrund von Schuldenkapitalisierung belasten öffentliche Schulden im Föderalismus nicht die zukünftige Generation sondern die heutige Generation von Bodenbesitzern. Föderalismus wirkt damit als natürliche Schuldenbremse. Folglich sind juristisch verordnete Finanzdisziplin und Föderalismus keinesfalls Substitute sondern Komplemente: Föderalismus stärkt die Finanzdisziplin und Gebietskörperschaften, die sich diszipliniert verhalten, fordern in der Regel mehr Eigenständigkeit.

Oft wird argumentiert, dass sinkende Durchschnittskosten bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen eine Zentralisierung notwendig machen würden. Gleichzeitig erlauben aber Verträge zwischen Gebietskörperschaften die Realisierung von Skalenerträge in bestimmten Funktionsbereichen. Daneben sprechen die Unterschiedlichkeit lokaler Präferenzen und Innovationsanreize für Föderalismus.

Im Lichte zunehmender internationaler Verflechtungen sowie einer Erhöhung der Mobilität von Arbeit und Kapital wird der Föderalismus gefordert. Dabei lässt die fortschreitende Globalisierung und Internationalisierung den nationalen, regionalen und lokalen Standortwettbewerb immer wichtiger werden. Um im globalen Wettbewerb erfolgreich zu sein, müssen Gebietskörperschaften eine gute und auf ihre Verhältnisse angepasste Politik betreiben können. Dazu braucht es möglichst hohe institutionelle Kongruenz, die durch mehr Föderalismus und lokale Entscheidungsautonomie erreicht werden kann. Mit der Globalisierung verändern sich Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten sowie die Loyalität der Bürger. Durch die Senkung der Informations- und Mobilitätskosten nehmen die Abwanderungsmöglichkeiten der Bürger zu, während die Loyalität tendenziell abnimmt. In einer globalisierten Welt wird regionale Wettbewerbsfähigkeit und der Fokus auf regionale Stärken zentral. Wettbewerbsfähigkeit folgt aus guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und guten Institutionen. Echter Föderalis-

mus ist ein Anreizmechanismus für die relevanten Entscheidungsträger zum Auffinden von Politikalternativen und fördert Eigenverantwortung auf allen Ebenen.

Aufgrund der Globalisierung verliert die nationale Einbettung für Gebietskörperschaften an Bedeutung. An die Stelle der Nation tritt die Einbettung von Städten und Regionen in den internationalen Markt. Dies ist bereits schon seit längerem der Fall auf Unternehmensebene. Erfolgreiche Unternehmen aus den einzelnen Bundesländern oder Regionen müssen sich der internationalen Konkurrenz stellen und nicht nur der nationalen. Daher fordert die Globalisierung einen starken Föderalismus, denn Bundesländer und Gemeinden müssen schnell, flexibel und individuell in der Lage sein, sich an internationale Veränderungen anzupassen und auf die eigenen Stärken setzen können. In näherer Zukunft dürfte auch der Ruf nach Unabhängigkeit in den Regionen einiger Länder steigen.<sup>23</sup> Föderalismus und regionale Autonomie bieten dabei eine sinnvolle Alternative zu vollständiger Unabhängigkeit.

Zuletzt hilft der Föderalismus dabei, die durch Globalisierung reduzierte Loyalität und damit die niedrigere Identifikation der Bürger mit dem Gemeinwesen zu erhöhen. Dies sollte langfristig zu mehr Wohlstand und selbst zu einer Verbesserung der Steuerehrlichkeit sowie eine Reduktion der Schattenwirtschaft beitragen.<sup>24</sup>

### Hinweis:

Im Rahmen der Konferenz der österreichischen Landesrechnungshöfe und des Stadtrechnungshofs Wien am 28.04.2016 (Vorsitz: Frau Direktorin des Landesrechnungshofs NÖ Dr. Edith Goldoband) hat unter dem Themenbogen „Subsidiarität in der Finanzkontrolle“, Herr Univ.-Prof. Dr. David Stadelmann zum ähnlichen Thema „Haushaltsdisziplin und Föderalismus – ein Widerspruch?“ referiert.

<sup>23</sup>) Vergleiche dazu auch die Argumente in Alesina, A. und Spolaore, E. (2003), *The Size of Nations*. Cambridge: MIT Press.

<sup>24</sup>) Das Ausmaß von Steuerehrlichkeit und Schattenwirtschaft hängen von vielerlei Faktoren ab und Dezentralisierung reduziert die Schattenwirtschaft nach Torgler, B., Schneider, F. und Schaltegger, C. A. (2010), *Local autonomy, tax morale, and the shadow economy*. *Public Choice*, 144(1–2) 293–321.