

Ralf KRONBERGER

Die Schuldenbremsen der Schweizer Kantone ein Vorbild für die österreichischen Bundesländer?

1. Einleitung

Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 brachte nicht nur einen massiven Einbruch der Wirtschaftsleistung, sondern führte auch zu einem deutlichen Anstieg der Staatsschuld in den meisten westlichen Industriestaaten. Von 2005 bis 2010 weitete sich die österreichische Staatsschuld von € 157,4 Mrd. auf € 205,2 Mrd. aus. Das entsprach einer jährlichen Wachstumsrate von 5,4 Prozent. Im gleichen Zeitraum stiegen die Schulden der österreichischen Bundesländer ohne Wien von € 7,3 Mrd. auf € 16,1 Mrd. Dies entspricht einem jährlichen Wachstum von 17,6 Prozent. Das Schuldenwachstum der Länder präsentiert sich damit ungemein dramatischer als jenes des Gesamtstaates.

Tabelle 1: Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (Mrd. €)

| | Staat | Länder ohne Wien |
|---------------------|-------|------------------|
| 2005 | 157,4 | 7,3 |
| 2010 | 205,2 | 16,1 |
| jährl. Wachstum (%) | 5,40% | 17,00% |

Quelle: Staatsschuldenausschuss: Bericht, 2010. Staatsschuldenausschuss: Bericht, 2011. Statistik Austria¹

2. Einhaltung des österreichischen Stabilitätspaktes in der Vergangenheit

Der österreichische Stabilitätspakt wurde 1999 erstmals vereinbart, um entsprechende Defizit-/Überschussziele für Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam festzulegen. Er ist in Zusammenhang mit dem Finanzausgleich zu sehen, da er die Defizit- bzw. Überschussziele für die föderalen Ebenen vorsieht. Es ist der Bund, der gegenüber den europäischen Institutionen für die aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt erwachsenden Pflichten Rechenschaft ablegen muss, obwohl die gesamtstaatliche (Neu-)Verschuldung von Relevanz ist. Der österreichische Stabilitätspakt wird in der Regel gleichzeitig mit dem Finanzausgleich und über die gleiche Periode wie der Finanzausgleich festgelegt. In den vorigen Finanzausgleichsperioden und in der aktuellen Finanzausgleichsperiode wurden Zweifel an der Effektivität des österreichischen Stabilitätspakts laut.²

1 In: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/maastricht-indikatoren/oeffentlicher_schuldenstand/index.html [Download: 17.08.2011].

2 Vgl. dazu: Diebalek; Köhler-Töglhofer; Prammer: Pact, 2005.

Tabelle 2: Zielabweichung vom Österreichischen Stabilitätspakt 2008

| Stabilitätsbeitrag in % des BIP | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Paktierter Länder- und Gemeindenbeitrag | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Tatsächlicher Länder- und Gemeindenbeitrag | 0,2 | 0 | 0,2 | 0,2 | -0,4 | -1,2 |
| Zielabweichung (% des BIP) | -0,4 | -0,6 | -0,5 | -0,3 | -0,9 | -1,7 |

Quelle: Staatsschuldenausschuss: Bericht, 2011. Statistik Austria³, BMF⁴

Tabelle 2 zeigt, dass die Summe aus Länder- und Gemeindebeitrag in den Jahren 2005 bis 2010 regelmäßig von den Zielwerten des Stabilitätspaktes deutlich abwich. Von Beginn der Beobachtungsperiode bis Ende weitete sich die Verfehlung von 0,4 Prozent des BIP auf 1,7 Prozent des BIP aus.

3. Der Stabilitätspakt 2011

Mit dem Stabilitätspakt 2011, der inmitten einer Finanzausgleichsperiode unter anderem ausgelöst durch die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 vereinbart wurde, wurden die Stabilitätsbeiträge der Länder wesentlich großzügiger gestaltet, indem statt Überschussverpflichtungen nun vereinbarungsgemäß Defizite der Länder zulässig sind. Auffallend ist das stark vom Bund abweichende Konsolidierungserfordernis. Während der Bund seinen Stabilitätsbeitrag im Jahr 2011 von 0,14 Prozent des BIP-Defizits um knapp 2,5 Prozentpunkte auf 2,6 Prozent ausweitet und bis 2014 um 1 Prozentpunkt konsolidieren muss (36 Prozent), weiten die Länder ihren Stabilitätsbeitrag im Jahr 2011 um 1,3 Prozent aus und konsolidieren bis zum Jahr 2014 0,25 Prozentpunkte (knapp 20 Prozent).

Tabelle 3: Österreichischer Stabilitätspakt 2008 bis 2013

| Österreichischer Stabilitätspakt 2008-2013 (Stabilitätsbeiträge [-defizite] % des BIP) | Bund | Länder |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|
| 2010-2013 | -0,14 | 0,52 |
| Österreichischer Stabilitätspakt 2011-2014 | | |
| 2011 | -2,6 | -0,75 |
| 2012 | -2,38 | -0,6 |
| 2013 | -1,9 | -0,5 |
| 2014 | -1,6 | -0,5 |

Quelle: BGBl. I Nr. 127/2008, VSt-3228/288 „Punktation zum neuen Stabilitätspakt“

Die Feststellung von Abweichungen von den Vereinbarungen und der Beschluss von Sanktionen und Meldeverpflichtungen der Gebietskörperschaften betreffend die Gebarung wurden ebenso neu geregelt. Ein zum

3 In: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/maastricht-indikatoren/oeffentliches_defizit/index.html [Download: 17.08.2011].

4 In: http://www.bmf.gv.at/Budget/BesondereBudgetthemen/Finanzbeziehungenzu_658/sterreichischerStab_700/_start.htm [Download: 17.08.2011].

Bundesfinanzrahmen vergleichbares Instrument gelangt bei Ländern und Gemeinden nicht zum Einsatz. Die Länder und Gemeinden wurden „zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung für ihren Zuständigkeitsbereich“ anhand von „Grobplanungen“ verpflichtet. Explizit gelangt eine Rendezvous-Klausel zum Einsatz, die dazu führt, dass neue EU-Vorschriften in Bezug auf die Haushaltsführung rechtzeitig in Verhandlungen zur Anpassung des Stabilitätspaktes münden müssen. Ebenso wurde explizit festgelegt, dass allfällige Sanktionen der EU (z.B. Strafe infolge des Verfahrens übermäßiger Defizite) von allen Gebietskörperschaften anteilmäßig getragen werden müssen.

4. Haushaltsregeln auf den unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen

Der Trend zur Schaffung eines strikteren Regelwerkes für die Budgetierung – konkret am Beispiel der letzten Haushaltsrechtsreform für den Bund⁵ und einer stärkeren Sanktionsmöglichkeit für die Verfehlung der Saldenziele der nachgelagerten Gebietskörperschaften im Rahmen des österreichischen Stabilitätspaktes 2011 – kann jedenfalls als Beitrag zur Erhöhung der Budgetdisziplin gewertet werden. Insgesamt bedarf es aber noch stärkerer Regeln, um die Budgetdisziplin weiter zu erhöhen. Auf Bundesebene ist deutlich geworden, dass sich die einfach-gesetzliche Implementierung des Finanzrahmens insofern als Schwachstelle erwiesen hat, als dass eine Revision des gesamten Ausgabenpfades nach oben erfolgt ist und daher die Ausgabenobergrenze ihre Funktion als Obergrenze verloren hat.⁶ Aus den neuen Regeln des österreichischen Stabilitätspaktes 2011 erwächst den Ländern keine Verpflichtung eine mittelfristige Planung durchzuführen, wie sie mit dem Finanzrahmengesetz vergleichbar wäre.⁷ Eine logische Konsequenz wäre, die Unterschiede hinsichtlich der mittelfristigen Haushaltsplanung der unterschiedlichen Gebietskörperschaften zu beseitigen, indem das Haushaltsrecht des Bundes auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften zu übertragen wäre. Dies entspricht beispielsweise den Empfehlungen der OECD (2011):

„Reform des nationalen Stabilitätspaktes und des Finanzausgleichsgesetzes, unter anderem mit dem Ziel, einen Ausgabenrahmen für die Länder und Gemeinden einzuführen.“

Damit wäre zwar schon ein positiver Beitrag zur Budgetdisziplin der Länder erreicht, aber man würde damit auch die Schwächen beispielsweise des Finanzrahmens hinsichtlich seiner Verbindlichkeit übernehmen. Ein noch größerer Beitrag zur Budgetdisziplin wäre die Einführung einer verbindlichen Schuldenbremse auf Bundesebene und insbesondere auf Lan-

5 Vgl. dazu: Pircher; Steger: Haushaltsrecht, 2008.

6 Vgl. dazu: Kronberger: Finanzrahmen, 2008. Hofer; Kronberger: Wirtschaftspolitik, 2011.

7 Ein harmonisiertes Haushaltsrecht der Länder, das die Grundlage für eine einheitliche und vergleichbare mittelfristige Finanzplanung darstellt, liegt ebenso nicht vor. Vergleiche dazu auch die Empfehlungen des Staatsschuldenausschusses (2010).

desebene, da die letzten Jahre eine besondere Schuldendynamik der Länder gezeigt haben.

5. Die Erfahrung der Schuldenbremse in einigen Schweizer Kantonen

In der Schweiz existiert ein Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kantone, welches 1981 von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren im Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (Band 1) veröffentlicht wurde.

„Nach Art. 2 ist danach die Haushaltsführung am Grundsatz des Haushaltsgleichgewichtes 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.“⁸

Das Mustergesetz wurde in die Verfassungen vieler Kantone und offensichtlich mit variierender Bindungswirkung übernommen, da sich die Schuldenentwicklung der Kantone stark unterscheidet. Mit Stand 2009 hatten in der Schweiz die acht Kantone St. Gallen, Freiburg, Solothurn, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Luzern, Bern und Wallis eine Schuldenbremse in den 1990er und 2000er Jahren eingeführt. Am Beispiel des Kantons St. Gallen wird sichtbar, inwieweit die institutionelle Ausgestaltung (Schuldenbremse, Finanzreferenden, Regeln zu Steuererhöhungen und Steuersenkungen zur Abdeckung von Defiziten und Aufbau von Eigenkapital) auf die Verschuldungssituation gewirkt hat. Im Jahr 1990 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung 2.524,- Schweizer Franken, die Verschuldung gemessen am kantonalen Durchschnitt 56,8 Prozent. Die Schuldenbremse wurde im Jahr 1994 in diesem Kanton eingeführt. Im Jahr 2004 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung 4.156,- Schweizer Franken und die Verschuldung gemessen am kantonalen Durchschnitt 30,4 Prozent. Ebenso im Kanton Freiburg ist erkennbar, dass sich die Pro-Kopf-Verschuldung von 2.871,- Schweizer Franken im Jahr 1990 auf 3.987,- Schweizer Franken entwickelt hat, während der kantonale Durchschnitt eine Erhöhung von 4.442,- Schweizer Franken auf 10.774,- Schweizer Franken pro Kopf gezeigt hat.⁹

Feld und Kirchgässner¹⁰ analysieren anhand einer Panelschätzung den Einfluss fiskalischer Dezentralisierung, von direkten Volksrechten und von Verfassungs- und Gesetzesregeln zur Begrenzung öffentlicher Defizite und Schulden auf die Defizit- und Verschuldungssituation von 26 Schweizer Kantonen über eine Periode von 18 Jahren. Ihr Ergebnis ist, dass fiskalische Beschränkungen einen signifikanten dämpfenden Einfluss auf Budgetdefizite haben und direkte Volksrechte zu signifikant geringeren

8 Feld; Kirchgässner: Schuldenbremsen, 2007, S. 4.

9 Vgl. dazu: Kirchgässner: Nachhaltigkeit, 2009.

10 Feld; Kirchgässner: Schuldenbremsen, 2007.

Schulden führen. Dass die fiskalischen Begrenzungsregeln lediglich auf die Defizite aber nicht auf die Schulden wirken, erklären die Autoren damit, dass die fiskalischen Regeln erst seit wenigen Jahren in Kraft seien und daher erst die kurzfristigen Auswirkungen auf die Defizite messbar seien und dementsprechend der Einfluss auf die mittelfristige Verschuldung noch nicht ausreichend gegeben sei. Ein wesentliches noch zu nennendes Element ist die No-bail-out-Regel, welcher die Schweizer Kantone unterliegen. In den 1990er Jahren waren die zuvor erwähnten Kantone Bern und Appenzell Ausserrhoden in den finanziellen Notstand geraten. Es war von Anfang an klar, dass diese Kantone nicht auf die Unterstützung des Bundes hoffen konnten, unter anderem auch vor dem Hintergrund, dass sie unter einer weitergehenden Steuerautonomie ihre Steuern zur Bedeckung ihrer Verpflichtungen anheben konnten.¹¹ Appenzell Ausserrhoden führte 1995 und Bern 2002 eine Schuldenbremse ein.

Grundsätzlich zeigt das Beispiel der Schweizer Schuldenbremsen auf Bundesebene, dass während der Wirtschaftskrise die Bundesschuld gegenüber 2008 nominell weiter sank, von 121 Mrd. Schweizer Franken auf jeweils 111 Mrd. Schweizer Franken in den Folgejahren 2009 und 2010.¹² Die Verschuldung des Gesamtstaates reduzierte sich von 222 Mrd. Schweizer Franken im Jahr 2008 auf 209 Mrd. Schweizer Franken im Jahr 2009. Dies gibt einen Hinweis darauf, dass auch die Schuldenbremsen auf kantonaler Ebene entsprechend Wirkung gezeigt haben.

6. Die Anwendung des Modells der Schuldenbremse der Schweizer Kantone auf die österreichischen Bundesländer

Das Schweizer Modell macht jedenfalls die Betrachtung eines Instrumentenpaketes notwendig. So ist der Schweizer fiskale Föderalismus stärker auf einem Wettbewerbsmodell ausgerichtet als das österreichische Modell, welches wesentlich von einer vertikalen Verteilung der bundesgemeinschaftlichen Abgaben auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften geprägt ist. Ebenso sind direktdemokratische Elemente, wie die Finanzreferenden über öffentliche Ausgaben, über einer bestimmten Ausgabensumme in Österreich nicht vorhanden. Weiters ist die Schweizer kantonale Schuldenbremse derart konstruiert, dass eine automatische Anpassung der kantonalen Einnahmen (Steuererhöhungen) bei Überschreitung eines Schwellenwertes – vor dem Hintergrund „*weitreichender Besteuerungskompetenzen im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuern*“ der Kantone – erfolgt.¹³ Die österreichischen Bundesländer verfügen über ein de facto eingeschränktes Steuerfindungsrecht, da die wesentlichen Steuerarten bundesgesetzlich geregelt sind. Um aber substantielle eigene Einnahmen auf Landesebene zu erzielen, wären wohl die Umwidmung bestehender Bundesabgaben oder entsprechende Zuschläge darauf notwendig.

11 Vgl. dazu: Blankart: Föderalismus, 2011.

12 Vgl. dazu: Simon: Stabilitätspolitik, 2011.

13 Vgl. dazu: Feld: Krise, 2010

Der Schweizer Instrumentenmix in Bezug auf die hohe Qualität der Institutionen bzw. Regeln betreffend die öffentlichen Finanzen ist sicherlich nicht eins zu eins auf Österreich umzusetzen. Klar ist aber, dass das Instrument des Bundesfinanzrahmens mit einer bedeutsamen Revision der Ausgaben offenbar auch nach der Krise nicht ausreichte, um die Bundesausgaben zufriedenstellend zu begrenzen und die jüngste Revision des Stabilitätspaketes mit einer massiven Ausweitung der Stabilitätsbeiträge (jetzt eigentlich Defizite) Ausdruck unzureichender Budgetdisziplin auch der nachgeordneten Gebietskörperschaften ist. Ziel muss es daher sein, die schuldenbegrenzenden Fiskalregeln in Österreich sowohl auf Bundesebene und noch mehr auf Ebene der nachgelagerten Gebietskörperschaften insbesondere der Länder in Ausprägung von echten Schuldenbremsen effektiver zu gestalten. Es macht auch Sinn, die gesetzliche Bindung solcher Instrumente möglichst in den Verfassungsrang zu heben.