

SPERRFRIST: 30.10.2009, 15h10

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT

Was taugen Vorschriften über den Haushaltsausgleich?

Ausführungen von Regierungsrat Christian Wanner, Präsident der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), Tagung SVVOR „Die Finanzkrise. Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte von Bund, Kantonen und Gemeinden“, Universität Fribourg, 30. Oktober 2009

Die Perspektiven für die kantonalen Finanzhaushalte für das Jahr 2010 und darüber hinaus sind düster. Konjunkturelle und strukturelle Veränderungen belasten die Aussichten, wobei drei Einflüsse auf das Ergebnis einwirken:

- **Einnahmen**

Die konjunkturelle Entwicklung führt zu teilweise massiven Rückgängen der Steuereinnahmen. Ausserdem werden strukturelle Anpassungen am Steuersystem des Bundes (Familienbesteuerung, Ausgleich der Kalten Progression) und einzelner Kantone in naher Zukunft die Einnahmen auch längerfristig verringern.

- **Ausgaben**

Gleichzeitig steigen die Ausgaben. Die Investitionsausgaben der Kantone sind auf hohem Niveau. Wegen der konjunkturellen Lage wurden sie teilweise zusätzlich erhöht. In Zukunft werden die Kantone ausserdem in den Bereichen Spital- und Pflegefinanzierung sowie den Transferleistungen im Sozialbereich verstärkt belastet.

- **Institutionelle Rahmenbedingungen**

Nebst den direkten Einflüssen auf Einnahmen und Ausgaben haben auch die institutionellen Rahmenbedingungen einen Einfluss auf die öffentlichen Haushalte. Diese sind in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet. So beeinflussen beispielsweise die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung oder das Finanzreferendum die Finanzpolitik der Kantone. Die Vorschriften über den Haushaltsausgleich und die Regeln zur Begrenzung der Neuverschuldung gehören ebenfalls zu diesen institutionellen Rahmenbedingungen der Finanzpolitik. Diese Vorschriften stehen im Zentrum meiner Ausführungen.

Ich gehe erstens kurz auf den theoretischen Hintergrund der Regeln über den Haushaltsausgleich ein. Zweitens gebe ich einen groben Überblick über die einschlägigen kantonalen Vorschriften, bevor ich drittens aufgrund der gemachten Erfahrungen ein Fazit über die Tauglichkeit dieser Regel ziehe. Ich stütze mich dabei auf eine Umfrage, die wir bei den Mitgliedern der FDK in diesem Sommer durchführten.

1. Theoretischer Hintergrund der Vorschriften über den Haushaltsausgleich

Regeln über den Haushaltsausgleich haben verschiedene **Vorteile**:

- Entscheide für die Durchsetzung von Steuererhöhungen sind politisch (durch obligatorische Referenda) schwieriger zu erreichen als Ausgabenerhöhungen. Dadurch kann eine Asymmetrie zwischen Ausgaben- und Einnahmeentscheiden entstehen. Regeln verhindern ein Auseinanderdriften der beiden Seiten des Budgets und eine Verschiebung der Finanzierung der Aufgaben in die Zukunft.
- Die politische Bereitschaft zur haushaltspolitischen Zurückhaltung in Phasen des konjunkturellen Aufschwungs ist nicht ausgeprägt. Konjunkturelle Überschüsse lassen sich politisch kaum realisieren, während konjunkturell bedingte Defizite eine breite Akzeptanz finden. Haushaltsregeln können auch in dieser zeitlichen Dimension eine Symmetrie schaffen.
- Regeln können helfen, widersprüchliche Entscheidungen zu vermeiden und so den langfristigen Erfolg der Finanzpolitik unterstützen. So können Regeln möglicherweise verhindern, dass die Politik immer vor Wahlen besonders ausgabenfreudig ist. Sie können somit den sogenannten "politischen Konjunkturzyklus" eindämmen.

Die Anwendung der Regeln ist aber auch mit **Nachteilen** verbunden.

- Die Regeln führen möglicherweise zu einem unnötigen bürokratischen Aufwand und einer Finanzpolitik, welche kurzfristig nicht den Präferenzen der Wählerschaft entspricht.
- Möglicherweise ist eine Einschränkung der Politik durch Haushaltsregeln gar nicht notwendig, da politische Glaubwürdigkeit durch solide Finanzpolitik erworben werden kann oder die politische Kontrolle anders erfolgt (z.B. jährliche Wahlen, soziale Kontrolle dank Kleinräumigkeit).

- Vorschriften über den Haushaltsausgleich können zu einer prozyklischen Fiskalpolitik führen, insbesondere wenn sie keinen Spielraum für automatische Stabilisatoren zulassen.

Die Nachteile erscheinen unter dem Eindruck der öffentlichen Zustimmung zu den Haushaltsregeln aber als akademisch. Die Begrenzung der Neuverschuldung und der Ausgleich des Budgets genießt eine hohe Akzeptanz bei **den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern**. Dies unterstreicht die Zustimmung zur Schuldenbremse des Bundes in 2001 mit einem JA-Stimmenanteil von 85%. Zuletzt unterstrichen dies die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Jura, die am 17. Mai 2009 mit 69% JA einer Schuldenbremse zustimmten.

Dennoch stellt sich die Frage, was diese Regeln überhaupt bewirken. Haben sie tatsächlich Auswirkungen auf konkrete finanzpolitische Entscheide oder sind sie zahnlose Bestimmungen, die mit geringen Hürden ausser Kraft gesetzt werden können oder sogar nur deklaratorischen Charakter haben? Ein Blick auf die Erfahrungen der Kantone kann hier einen wertvollen Hinweis für die Beurteilung dieser Regeln geben.

2. Überblick über die Haushaltsregeln der Kantone

Es wird Sie nicht überraschen: die föderalistische Vielfalt schlägt auch bei den Haushaltsregeln durch. Es gibt so viele Lösungen wie es Kantone gibt. Der Föderalismus zeigt so seine Fähigkeit zur Innovation und Entwicklung von massgeschneiderten Lösungen – erschwert aber den Vergleich. Deshalb verwende ich als Bezugsrahmen für die Darstellung der Regeln das Musterfinanzhaushaltsgesetz für Kantone und Gemeinden (MFHG), das von der FDK am 25. Januar 2008 als Empfehlung verabschiedet wurde. Es dient als Orientierungspunkt für eine mit dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeineden (HRM2) konforme Gesetzgebung über die Finanzordnung und die finanzielle Führung und gibt den Konsens innerhalb der FDK wider. Das MFHG geht wesentlich weiter als rein buchhalterische Fachempfehlungen. Es dient dem Ziel der vertikalen Haushaltsharmonisierung zum Bund, beachtet aber auch neue kantonale Erlasse und bewährte Elemente des HRM1. Im Musterfinanzhaushaltsgesetz werden der Haushaltsausgleich und die Schuldenbegrenzung geregelt:

Art. 33 Haushaltsgleichgewicht

¹ Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein.

Mit Ausnahme von Appenzell Innerrhoden und Glarus kennen derzeit sämtliche Kantone in ihren Verfassungen oder Finanzhaushaltsgesetzen eine Bestimmung, die einen **mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung** anstrebt. Die Kantone Schwyz, Tessin, Thurgau und Zug gehen allerdings nicht über eine allgemeine Formulierung dieser Zielsetzung hinaus. Dieses sehr allgemeine Prinzip des mittelfristigen Haushaltsausgleichs ist nicht umstritten. Durch dessen Einhaltung soll der jährlich notwendige Mittelfluss gewährleistet werden, ohne sich dafür verschulden zu müssen. Die Vorschrift über den mittelfristigen Haushaltsausgleich verhindert einen kontinuierlichen Anstieg der Neuverschuldung, lässt aber eine kurzfristige Verschuldung zu, um ausserordentliche Belastungen der Finanzhaushalte abzufedern. Allerdings sind die praktischen Konsequenzen dieser Regel auf die finanzpolitischen Entscheide eines Kantons beschränkt. Es besteht ein zeitlicher Spielraum, über welchen eine ausgeglichene Laufende Rechnung präsentiert werden soll. Zudem führt diese Regel für sich alleine zu keinen praktischen Konsequenzen im Falle einer Abweichung.

Es gibt Kantone, die **verschärfte Kriterien** für den Haushaltsausgleich anwenden. Einerseits werden bestimmte Obergrenzen des Defizits der Laufenden Rechnung relativ zu den Steuer- oder zu den Gesamteinnahmen definiert oder gar der jährliche Ausgleich der Laufenden Rechnung verlangt. Unterschiede bestehen aber zwischen den Kantonen, ob das angestrebte Resultat zum Zeitpunkt des Budgets oder der Rechnung eingehalten werden muss. Die Verbindlichkeit der Regeln nimmt dabei mit zusätzlichem Detaillierungsgrad der kantonalen Vorschriften zu. Sobald definierte maximale Defizite und verbindliche Fristen für den Budgetausgleich festgelegt werden, werden auch die praktischen finanzpolitischen Entscheide direkter von den Regeln beeinflusst.

Auch strikte kantonale Vorschriften über den Haushaltsausgleichs kennen Ausnahmeklauseln, innerhalb dener auch ein defizitäres Budget jenseits der allfälligen Obergrenze verabschiedet werden kann. Inhaltlich sind diese **Ausnahmetatbestände** meistens an schwere konjunkturelle Einbrüche oder an Naturkatastrophen geknüpft. Die ausserordentliche Situation muss in der Regel vom kantonalen **Parlament mit einem Quorum** anerkannt werden, damit eine strikte Vorschrift für den

Haushaltsausgleich ausser Kraft gesetzt werden kann. Die Kantone Aargau, Basellandschaft, Freiburg, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden und Wallis kennen Lockerungen der Haushaltsregel unter bestimmten Voraussetzungen. Die Kantone Bern, Solothurn und Waadt sehen ausschliesslich ein Quorum des Kantonsparlaments ohne Nennung von spezifischen Gründen für die Verabschiedung des Voranschlags vor.

Je präziser die Regeln, desto direkter stellt sich die Frage nach den **Konsequenzen einer Abweichungen** vom angestrebten Haushaltsausgleich. Sind konkrete Sanktionen vorgesehen und haben die Kantone einen Spielraum im Hinblick auf den Sanierungspfad zum Budgetausgleich? Die Kantone regeln diese Fragen sehr unterschiedlich. In vielen Kantonen kann ein Budgetdefizit im Verhältnis zu den Steuereinnahmen über einem gewissen Schwellenwert nicht verabschiedet werden. In den Kantonen Freiburg, Nidwalden und St. Gallen führte ein bestehendes Defizit über dem kantonalen Schwellenwert ohne entsprechende Ausgabensenkungen automatisch zu einer **äquivalenten Steuererhöhung**. Solch strikte Regeln, die einen Haushaltsausgleich auf der Ebene des Budgets herbeiführen, sind aber im interkantonalen Vergleich eher die Ausnahme. Das Musterfinanzhaushaltsgesetz verwendet ebenfalls keine strikten Schwellenwerte und ist auch im Bezug auf die Frist unverbindlich, innert welcher der Haushaltsausgleich erreicht werden soll.

Es bleibt somit die Frage nach der Verarbeitung und Korrektur von defizitären Rechnungsabschlüssen. Damit verschiebt sich der Fokus von der Planungsperspektive hin zum Umgang mit vergangenen Defiziten und eingegangenen **Verbindlichkeiten und Schulden**, die sich durch die Zinslast ihrerseits auf zukünftige Budgetperioden auswirken. Eine verbreitete Art zur Begrenzung der Verschuldung setzt an der Bilanz der kantonalen Haushalte an. Eine entsprechende Regelung ist wiederum im Musterfinanzhaushaltsgesetz formuliert:

Art. 33

² Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser jährlich um mindestens 20 Prozent des Restbuchwertes abzutragen; die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen.

Die Regelung sieht vor, dass im Fall eines defizitären Rechnungsabschlusses in den nächsten Jahren Cash-Flow verwendet werden muss, um die **Abschreibungen des**

Bilanzfehlbetrags sicherzustellen. Dieser erhöhte Abschreibungsbedarf ist folglich nur notwendig, wenn für die Abfederung des Defizits kein Eigenkapital zur Verfügung steht. Die Hälfte aller Kantone kennt eine Form von Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen in zukünftigen Budgets. Allerdings variieren auch hier die Ausgestaltungen bezüglich der Abschreibungsdauer und Methode. Die Kantone Bern, St. Gallen und Wallis verlangen gar, dass im Regelfall das Rechnungsdefizit in der übernächsten Budgetperiode voll kompensiert wird.

Die Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen unterstützt den mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung. Da durch den zusätzlichen Abschreibungsbedarf der **Spielraum der Laufenden Rechnung begrenzt** wird, kann diese Vorschrift das Ausgabenverhalten disziplinieren. Der Vorteil dieser Regel besteht darin, dass sie die Abschreibung des Bilanzfehlbetrags über einen mehrjährigen Zeitraum erlaubt und daher mit Blick auf den **Konjunkturzyklus einen Spielraum** offen lässt. Falls ein Kanton in wirtschaftlich ertragreichen Zeiten Eigenkapital bilden konnte, ist dieser Spielraum gar noch grösser.

Das Musterfinanzhaushaltsgesetz sieht nebst dem Abschreibungsbedarf des Finanzfehlbetrags eine zusätzliche Begrenzung der Neuverschuldung für hochverschuldete Haushalte vor:

Art. 34 Schuldenbegrenzung

Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit ist zu begrenzen. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 Prozent beträgt.

Zusätzliche Verschuldungsbegrenzungen sind im Gegensatz zu den anderen Regelungen des Musterfinanzhaushaltsgesetzes in der kantonalen Anwendung weniger häufig. Einige Kantone streben aber bei der Budgetierung in der Regel einen **Selbstfinanzierungsgrad** zwischen 80% und 100% an und kennen teilweise auch entsprechende Schwellenwerte für die Budgetierung. Die Kantone Bern und Wallis dürfen in ihrem Budget keinen Finanzierungsfehlbetrag aufweisen. Fehlbeträge sind im Normalfall dem übernächsten Budget zu belasten. Auch die Kantone Jura, Neuenburg und Obwalden setzen am Selbstfinanzierungsgrad an, der in den Budgets der drei Kantone einen Schwellenwert nicht unterschreiten darf. Wie bereits bei den Regeln

zum Haushaltsausgleich gibt es auch im Zusammenhang mit der Verschuldungsbegrenzung Ausnahmetatbestände und Regelungen, mit denen ein Überschreiten der Grenzwerte durch das Erreichen eines Quorums im jeweiligen Kantonsparlament möglich wird.

Eine Vorschrift, die einen **direkten Bezug zum Schuldenstand** herstellt, kennen nur die wenigsten Kantone. Nidwalden verfügt über eine Obergrenze der Staatsverschuldung von 75% der gesamten Steuereinnahmen und der Kanton Basel-Stadt verfügt ebenfalls über eine Obergrenze der Verschuldung und zwar in der Höhe von 7,5 % des schweizerischen Bruttoinlandproduktes.

Diese zusätzlichen Regeln, die sich auf die **Neu- und die Gesamtverschuldung** beziehen, verschärfen das Ziel des Haushaltsausgleichs indem mit der Verschuldung auch die langfristige Perspektive der öffentlichen Finanzen berücksichtigt wird.

Ein Fragezeichen bleibt allerdings hinsichtlich der Rechnungslegung bestehen. Möglicherweise können die Regeln mehr oder weniger leicht umgangen werden. Es kann zu einer "**Flucht aus dem Budget**" kommen indem Verbindlichkeiten ausgelagert werden oder nicht in der Kantonsrechnung konsolidiert werden. Es ist mitunter eine Zielsetzung des HRM2, diese Transparenz zu erhöhen und auch im Hinblick auf die Anwendung der Regeln über den Haushaltsausgleich und die Verschuldung aussagekräftig und vergleichbar zu machen.

3. Erfahrungen mit den Regeln über den Haushaltsausgleich und Fazit

Die Kantone konnten in den letzten Jahren die Lage ihrer Finanzhaushalte verbessern. Einerseits waren in den vergangenen Jahren aufgrund der konjunkturellen Hausse steigende Steuereinnahmen zu verzeichnen. Andererseits setzten die Kantone die Mittel aus den Goldverkäufen der Schweizerischen Nationalbank für die Schuldenreduktion ein. So wurden ab 2004 sinkende nominale Bruttoschulden für die Kantone insgesamt verzeichnet, während diese vorher laufend zugenommen hatten. Einige Kantone konnten sich in jüngster Zeit ein **Eigenkapitalpolster** zulegen, von denen sie nun auch kurzfristig im Fall von Defiziten zehren können. Die Regeln für den Haushaltsausgleich lassen dies üblicherweise zu.

Insgesamt scheinen sich die Regeln über den Haushaltsausgleich **in Richtung Mustergesetz über den Finanzhaushalt nach HRM2 zu konkretisieren**. Der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung und die Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen kann als verbreiteter Massstab angesehen werden. Die Zahl der Kantone, die keinerlei verbindliche Regeln kennt, ist in letzter Zeit gesunken. Kantone wie Glarus, Tessin, Thurgau oder Uri planen beispielsweise die Einführung oder die Konkretisierungen von Haushaltsregeln. Die Einschätzung der Kantone, die bereits über – sehr unterschiedliche - Regeln verfügen, ist dann auch grundsätzlich positiv: 15 der 17 Kantone, die sich zu ihren Erfahrungen äussern (können), verweisen auf ihre positiven Erfahrungen. Nur aus zwei Kantonen lassen sich kritische Stimmen vernehmen, die ihre Regeln als ungenügend bezeichnen.

Zugenommen hat auch die Zahl der Kantone, die ihre Regeln verschärft und mit konkreten Konsequenzen bei einer Nichteinhaltung versehen haben. Aufgrund der sich verschlechternden konjunkturellen Perspektiven werden besonders diese strikten Regeln erst im Hinblick auf das Budget 2011 einem Härte-test unterzogen werden. Zwei Kantone planen oder prüfen, ihre Regeln so zu lockern, dass die Konjunkturlage besser berücksichtigt werden kann.

Die Kantone mit den striktesten Regeln zum Haushaltsausgleich haben bereits eine sehr **lange Erfahrung** mit den entsprechenden Mechanismen. Sie sind im Grundsatz im Kanton St. Gallen bereits seit 1929 und im Kanton Freiburg seit 1960 in Kraft. Dort haben sie sich nach Einschätzung der jeweiligen Kantone sehr gut bewährt, auch in wirtschaftlich bewegten Zeiten. Acht weitere Kantone, die mit ihren unterschiedlichen Regeln weniger Erfahrung sammeln konnten, meinen, dass sie den Herausforderungen der aktuellen Wirtschaftslage gewachsen sind. Gestützt darauf wage ich die Prognose, dass die Haushaltsregeln den Härte-test der aktuellen Wirtschaftskrise bestehen werden. Dennoch braucht es einen **politischen Willen für eine nachhaltige Finanzpolitik**. Dieser ist durch keine Regel zu ersetzen!