

Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen

Von Christoph A. Schaltegger

Abstract

This paper analyzes the impact of budget rules on government finances. First, a survey of the empirical literature is given, which is mainly focused on evidence from the United States. Most studies examine the effect of budget rules on the state level. In the latest studies in particular a significant negative impact of a budget rule on the size of government has been found. Next, the paper studies budget rules within Switzerland. The empirical work uses cantonal data from 1980 to 1998. The results show that budget rules in Swiss cantons do work. They reduce government deficits, government debts and government spending, but not government revenue. Furthermore, the results show that budget rules together with budget referenda are particularly effective to stabilize the public finances. In contrast to budget rules, the budget referendum also reduces government revenue.

Zusammenfassung

Dieser Aufsatz analysiert den Einfluss von Budgetregeln auf die Staatsaktivität. Zunächst wird ein Überblick über die empirische Evidenz zur Wirkung von Budgetregeln in den USA gegeben. Eine Mehrzahl der Studien untersucht die Wirkung von Budgetregeln in den einzelnen Bundesstaaten. Die neueren Untersuchungen finden meist einen signifikant dämpfenden Einfluss auf die Staatsaktivität. Danach werden Budgetregeln in der Schweiz betrachtet. Anhand einer empirischen Analyse wird deren Wirkung auf die öffentlichen Haushalte der Schweizer Kantone von 1980 bis 1998 untersucht. Die Resultate zeigen, dass die in den Kantonen eingesetzten Budgetregeln zu einer signifikant tieferen Staatsaktivität führen. Dies gilt vor allem für Defizite und für den Schuldenstand und ist die Folge einer Reduktion der Ausgaben, nicht aber der Einnahmen. Überdies machen die Ergebnisse deutlich, dass Budgetregeln in Verbindung mit dem Finanzreferendum besonders geeignet sind, die öffentlichen Haushalte zu stabilisieren. Das Finanzreferendum beschränkt im Unterschied zu den Budgetregeln auch die Einnahmen.

JEL-Codes: H63, H74

The very best of all plans
of finance is to spend little.
*David Ricardo, 1817**

1. Einleitung¹

Lange Zeit betrachteten Ökonomen Budgetregeln als institutionelle Details, die keiner besonderen wissenschaftlichen Beachtung bedürfen. Die Diskussion konzentrierte sich auf den optimalen Einsatz budgetärer Instrumente im Hinblick auf makroökonomische Zielgrößen. Der Fokus lag auf dem Design von Ausgaben- und Steuerprogrammen aus der Perspektive eines vollumfänglich informierten, sozialen Planers, der den Empfehlungen von beratenden Ökonomen Folge leistet. In dieser Welt stellen Budgetregeln Restriktionen dar, die die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt beeinträchtigen und daher tendenziell unerwünscht sind. Diesem Paradigma zufolge führt der flexible und diskretionäre Einsatz aller fiskalpolitischen Instrumente zu Budgetüberschüssen und Budgetdefiziten, die zur intertemporalen Steuerglättung eingesetzt werden (Barro, 1979; 1986). Eine wohlfahrtsmaximierende Regierung verteilt die Steuerlast über einen unendlichen Zeithorizont hin so, dass die Überschussbelastung (excess burden) infolge des durch Steueränderungen induzierten Substitutionseffekts minimal ist.

Geht man davon aus, dass die Vorstellung des autonom entscheidenden und wohlwollenden Diktators relativ wenig mit dem politischen Wettbewerb in westlichen Demokratien gemein hat, entstehen Zweifel an der Tauglichkeit dieses Paradigmas. Erstens tendieren viele öffentliche Haushalte seit einiger Zeit zu exzessiven Budgets (Tanzi und Schuknecht, 2000). Zweitens lassen sich nicht nur steigende Haushaltsungleichgewichte, sondern auch große Differenzen in der verfolgten Fiskalpolitik der Gebietskörperschaften mit unterschiedlichen Budgetregeln beobachten (Persson und Tabellini, 2000). Beide Tatsachen haben ein steigendes Interesse am Einfluss fiskalischer Institutionen auf die Staatsaktivität geweckt. Indem konkrete Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen bezüglich Budgetkompetenzen von Regierung und Parlament in die Analyse staatlicher Entscheidungsmechanismen einbezogen werden, hofft man, Budgetentscheidungen besser erklären zu können.

Ausgangspunkt des ökonomischen Interesses an fiskalischen Beschränkungen stellt die Kritik von Buchanan und Wagner (1977, 1978) und

* Zitiert nach R. A. Musgrave (1966; S. 55).

¹ Für wertvolle Kommentare und Verbesserungsvorschläge bin ich Lars P. Feld, René L. Frey und Gebhard Kirchgässner sowie zwei anonymen Gutachtern der Zeitschrift und Doris Aebi zu großem Dank verpflichtet. Verbleibende Fehler sind alleine dem Autor anzurechnen.

Buchanan (1985) an den steigenden Haushaltsdefiziten der 70er Jahre in den USA dar. Sie sehen die Haushaltsungleichgewichte als Ausdruck eines Versagens des politischen Systems. Die Möglichkeit, Staatsausgaben über Verschuldung zu finanzieren, ermöglicht es einer Leviathan-Regierung, die Fiskalillusion der Bürger auszunützen und für eigene, ideologische Ziele zu missbrauchen. Gemäss Alesina und Tabellini (1990) und Persson und Svensson (1989)² können Regierungen Budgetdefizite und Schulden auch strategisch zur Behinderung der Nachfolgeregierung einsetzen. Denn mittels Defizitfinanzierung können sie ihrer Klientel öffentliche Leistungen anbieten, deren Kosten (Rückzahlung und Zinsen) die Nachfolgeregierungen mittels Steuererhebung zu bewältigen haben. Damit verringern sich die Möglichkeiten dieser Nachfolgeregierungen, ihre Klientel ihrerseits mit öffentlichen Leistungen zu bedienen. Pettersson-Lidbom (2001) findet für diese Hypothese empirische Evidenz bei Regierungswechseln in 277 schwedischen Gemeinden von 1974 bis 1994.³

Um den Hang demokratischer Regierungen zu steigenden Haushaltsungleichgewichten zu beschränken, fordern Buchanan (1980), Folkers (1983) und Brennan und Buchanan (1985) Regeln zur Limitierung des finanziellen Entscheidungsspielraums der politischen Akteure. Konkret fordern sie verfassungsrechtliche fiskalische Grenzwerte für Ausgaben bei gewissen Haushaltsposten, für Einnahmen, für Defizite, für Schulden oder für Steuern. Dabei kann zwischen Begrenzungen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht unterschieden werden. Bei den sachlichen Begrenzungen werden öffentliche Ausgaben, Einnahmen, Defizite, Schulden oder Steuern gekürzt, eingefroren oder im Wachstum beschränkt, absolut oder auch relativ entweder zu einer konjunkturabhängigen Grösse wie dem BIP oder dem Volkseinkommen. Diese Limitierungen werden meistens über einen regulativen Mechanismus mit einem Haushaltsgleichgewichtsziel verknüpft: Wird das fixierte Gleichgewichtsziel verletzt, treten automatisch Kürzungen im Haushaltsprozess ein. Im Gegensatz zu sachlichen Beschränkungen, die neue Ansprüche an den Staat zu begrenzen versuchen, besteht das Ziel bei den zeitlichen Beschränkungen darin, alte Verpflichtungen zu überdenken

² Im Unterschied zu Alesina und Tabellini (1990) argumentieren Persson und Svensson (1989), dass nur rechtsorientierte Regierungen Staatsschulden strategisch einsetzen. Linksregierungen setzen dagegen Steuern strategisch ein. Der Grund für diese Asymmetrie liegt darin, dass rechtsorientierte Regierungen eine Präferenz für tiefe Ausgaben und linksorientierte Regierungen eine Präferenz für hohe Ausgaben haben. Droht der Rechtsregierung die Abwahl, kann sie durch Anhäufung von Schulden den Spielraum für Ausgabenerhöhungen der links-orientierten Nachfolgeregierung einengen. Umgekehrt versucht eine von der Abwahl bedrohte Linksregierung, die Steuern zu erhöhen, um es der nachfolgenden Rechtsregierung schwer zu machen, die Ausgaben gegen den Willen von Interessengruppen zu senken.

³ Genau genommen unterstützen die empirischen Ergebnisse von Petersson-Lidbom (2001) die Theorie von Persson und Svensson (1989).

und gegebenenfalls zu streichen. Blankart (2001; S. 174) erwähnt in diesem Zusammenhang beispielsweise, dass noch weit über 100 Jahre nach Abschluss von Garibaldis Befreiungskrieg in Italien das Amt zur Versorgung der Witwen der Gefallenen bestanden habe. Um diese dem politischen Prozess inhärente Beharrungstendenz von Gesetzen zu brechen, sollen alle eingegangenen Verpflichtungen oder Gesetze mit einem Ablaufdatum versehen werden (*sunset legislation*).

In den USA kennen eine Vielzahl von Gebietskörperschaften fiskalische Beschränkungen. Ob sich diese im gewünschten Sinn auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auswirken, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Neuere empirische Analysen berichten für verschiedene gliedstaatliche Ebenen von einem dämpfenden Effekt der Budgetregeln auf die Staatsaktivität. In der Schweiz wird der Einsatz von Budgetregeln zur Zeit kontrovers diskutiert. Seit der Bund eine so genannte „Schuldenbremse“ eingeführt hat, wollen auch verschiedene Kantone ihre Fiskaldisziplin durch ähnliche Instrumente verbessern. Aus wirtschaftspolitischer Sicht stellt sich dabei die Frage, ob von solchen fiskalischen Beschränkungen ein positiver Effekt auf die Konsolidierung der Haushalte zu erwarten ist. Heute verfügen bereits fünf Kantone über Budgetbeschränkungen auf Gesetzesebene. Eine Analyse des Wirkungszusammenhangs zwischen diesen Instrumenten und den kantonalen Haushalten verspricht wichtige Erkenntnisse.

Die Resultate für die Schweizer Kantone zeigen, dass Budgetregeln einen Beitrag zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte leisten. Referendumsrechte wirken dabei als alternatives Kontrollinstrument. Hat ein Kanton eine Budgetregel und bietet seiner Bevölkerung zusätzlich das Finanzreferendum zur Kontrolle der Staatsaktivität, dann nimmt der Effekt der Budgetregel auf die Staatsaktivität mit zunehmenden Referendumsrechten ab. Da die beiden fiskalischen Instrumente auf unterschiedliche budgetäre Größen einwirken, scheint eine Kombination von Budgetregel und Finanzreferendum die Einhaltung der Haushaltsdisziplin besonders gut zu gewährleisten. Die Budgetregel wirkt vor allem als Defizit- und Schuldenbremse über eine Reduktion der Ausgaben, während das Finanzreferendum zusätzlich die Staatseinnahmen beschränkt.

Die vorliegende Studie ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt 2 berichtet über die Erfahrungen der USA mit Budgetregeln. In den USA wurden vor allem seit Anfang der 80er Jahre auf allen Staatsebenen unterschiedliche Budgetregeln eingesetzt. Mittlerweile liegen dazu empirisch gesicherte Forschungsergebnisse vor. Abschnitt 3 beschreibt die Budgetregeln in der Schweiz, im Besonderen jene der Schweizer Kantone. Während alle Kantone auf der Verfassungsebene den Budgetausgleich in irgendeiner Form for-

dern, kannten bis zum Jahr 2000 insgesamt erst fünf Kantone gesetzliche Budgetregeln. Abschnitt 4 stellt ein empirisches Modell zur Überprüfung des Effekts der Budgetregeln in der Schweiz vor und präsentiert diese Resultate der Schätzungen. Abschnitt 5 diskutiert die Resultate und Abschnitt 6 zieht Schlussfolgerungen.

2. Die Erfahrungen der USA mit Budgetregeln⁴

Die hohen Budgetdefizite der USA auf Bundesebene während der 70er und 80er Jahre liessen bei den politischen Akteuren Anfang der 80er Jahre Zweifel an der Nachhaltigkeit⁵ der verfolgten Finanzpolitik aufkommen. Den Beginn einer Reihe von politischen Vorstössen zur Beschränkung der diskretionären Finanzpolitik der Regierung und des Parlaments markierte der US-Senat mit dem 1982 mit einer knappen Zweidrittel-Mehrheit verabschiedeten so genannten „balanced budget amendment“. Diese Verfassungsnovelle sollte den Kongress verpflichten, für jede Rechnungsperiode ein ausgeglichenes Budget vorzulegen.⁶ Der erste Versuch, in den USA Budgetregeln auf der zentralen Ebene zu etablieren, scheiterte allerdings. Trotz Unterstützung durch das Weisse Haus erreichte die Verfassungsnovelle die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit im Repräsentantenhaus nicht. Gleichwohl aber brachte der Vorstoss den weit verbreiteten Wunsch nach geeigneten budgetären Beschränkungen zur Verhinderung persistenter Haushaltsungleichgewichte zum Ausdruck.

Drei Jahre später, 1985, ergriffen dann während einer Budgetdebatte im Senat die Senatoren Phil Gramm, Warran Rudman und Ernest Hollings die Initiative zur Sanierung des Bundeshaushalts. Anlass war die Debatte über eine Erhöhung der Verschuldungslimite, die zur Finanzierung von Zinszah-

⁴ Budgetbeschränkungen kennt auch die EU, sowohl für den EU-Haushalt als auch für die Haushalte der Mitgliedstaaten. So verlangen die Finanzvorschriften des EG-Vertrags strikte Budgetdeckung beim EU-Haushalt und der Maastrichter Vertrag schreibt für die an der Währungsunion beteiligten EU-Mitgliedstaaten eine jährlich maximale Nettoneuverschuldung von 3% des BIP vor. Zudem darf die öffentliche Schuld maximal 60% des BIP erreichen. Empirische Erkenntnisse zur Wirkung der EU-Konvergenzkriterien sind noch spärlich. Bis jetzt zeigt sich, dass zwar Länder wie Italien, Belgien oder Griechenland große Anstrengungen unternommen haben, die Kriterien zu erfüllen. Gemäss einer empirischen Untersuchung von de Haan und Sturm (2000) für 10 OECD-Staaten von 1980 bis 1996 hatten die Budgetregeln des Maastrichter Vertrags bis jetzt aber nur einen schwachen Effekt auf die Reduktion der Budgetdefizite. Zum gleichen Ergebnis gelangen auch von Hagen und Strauch (2001). Ob sich die Anstrengungen der EU zur Stabilisierung der nationalen Haushalte in Zukunft als erfolgreich erweisen werden, bleibt abzuwarten.

⁵ Zum Begriff der Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik vgl. Kirchgässner (2002).

⁶ Die Ausnahmebestimmungen sahen vor, dass diese Budgetrestriktionen in Kriegszeiten und durch eine qualifizierte Mehrheit im Kongress (60%) verletzt werden dürfen.

lungen nötig wurde. Die Senatoren forderten eine Reduktion des Defizits und eine Herbeiführung des Haushaltsgleichgewichts bis 1991. Das so genannte Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz wurde im Senat mit großer Mehrheit angenommen. Es bestand aus zwei Komponenten. Die erste zielte darauf ab, den Budgetprozess zeitlich früher einzuleiten, um eine gründlichere Behandlung des Budgets vor dem Rechnungsjahr zu garantieren. Die zweite Komponente betraf Zielgrößen für das Defizit und Mechanismen zu deren Realisierung (Zur Beschreibung der Zielgrößen vgl. Poterba, 1997; S. 63). Insgesamt betrachtet, sah das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz eine bedeutende Änderung der Budgetregeln auf Bundesebene in den USA vor. Um die Haushaltsziele zu erreichen wurden alle Ausgabenbereiche subsidiär der Sequestration unterstellt. Sämtliche Budgetpositionen mit Ausnahme der Familienzulagen (AFDC), der Ausgaben für Medicaid und jener für die soziale Sicherheit (social security) mussten gleichmässig und automatisch um einen entsprechenden Prozentsatz gekürzt werden. Die Sequestration bedeutete somit eine erhebliche Einschränkung des diskretionären Budgetspielraums des Präsidenten. Bereits 1986 erklärte aber das Bundesverfassungsgericht das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz für verfassungswidrig. Dies nicht wegen der Budgetziele, sondern weil es dem Kongress – der Legislative – zusätzlich exekutive Befugnisse bei der Besetzung einer Verwaltungsstelle verliehen hatte. Das heisst, das Gesetz hatte den Grundsatz der Gewaltentrennung verletzt. Ein Jahr später wurde das Gesetz im Senat angepasst, wobei die Budgetziele gelockert wurden, so dass es Präsident Reagan im September 1987 unterschrieb.

Der Erfolg des Gramm-Rudman-Hollings-Gesetzes wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur als sehr bescheiden betrachtet (Poterba, 1997; S. 64 f.). Schon während der Inkraftsetzung des Gesetzes wurde dessen stabilisierende Wirkung auf den Staatshaushalt angezweifelt. Dies beruhte einerseits auf der Befürchtung, die Budgetziele würden vom Kongress und Präsidenten einfach diskretionär angepasst, und andererseits auf der Vermutung, dass sich die Budgetvorschriften durch „kreative Buchführung“ leicht umgehen liessen. Tatsächlich wurden die Budgetziele bereits 1987 vom Kongress für das Rechnungsjahr 1988 für unerreichbar erklärt, so dass man die Defizitziele anhob und den Termin für die Etablierung des Haushaltsgleichgewichts hinausschob. Auch 1988 wurden einige „Buchhaltungstricks“ zur Erreichung der Zielvorgaben angewandt. Der Verkauf staatlicher Vermögenswerte, die „Flucht aus dem Budget“ durch Ausgliederung der staatlichen Post aus dem allgemeinen Budget, die Vorverlegung von Steuerterminen sowie geplante, aber nicht realisierte Einnahmenerhöhungen sind Beispiele dafür. Die ursprünglich in das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz gesetzten Hoffnungen auf Beseitigung der Defizite bis Ende der 80er Jahre erfüllten sich offensichtlich nicht (Gramlich, 1990;

S. 80). Trotzdem kann das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz allein aufgrund der Tatsache, dass der anvisierte Haushaltsausgleich nicht erreicht wurde, nicht als ineffektiv bezeichnet werden. Hahm et al. (1992) argumentieren, dass die Ausgaben für jene Budgetpositionen, die der Sequestration unterlagen, nach Inkraftsetzung des Gramm-Rudman-Hollings-Gesetzes systematisch reduziert werden konnten. Der Grund für die persistenten Budgetdefizite der 80er Jahre liegt nach Hahm et al. (1992) weniger im Versagen dieses Gesetzes als vielmehr im starken Wachstum jener Ausgaben, die ihm nicht unterlagen, das heisst der Kosten für die Sozialversicherungen (Medical care) sowie jener zur Beilegung der „savings and loan crisis“, bei der eine Vielzahl von Sparkassen in Konkurs ging oder zu geraten drohte. Alles in allem ist die Beurteilung der Wirkung des Gramm-Rudman-Hollings-Gesetzes schwierig. Schließlich kann nicht analysiert werden, wie die Budgetbeschlüsse ohne das Gesetz gefällt worden wären. Die Tatsache, dass die von der Politik formulierten Haushaltsziele nicht erreicht werden konnten, liess jedoch die Diskussion über effektivere Defizitbeschränkungen nicht verstummen. Sie mündete 1990 in eine weitere Budgetreform, den so genannten „Budget Enforcement Act“. Ob der Trend hin zu Ausgabenkürzungen in den 90er Jahren auf die Zielvorgaben des Budget-Enforcement-Acts zurückgeführt werden kann, ist aber eine offene Frage (Poterba, 1997).

Neben Erfahrungen mit sachlichen Budgetbeschränkungen haben die USA auch versucht, die öffentlichen Haushalte über zeitliche Beschränkungen zu konsolidieren. Hierbei stand die so genannte „sunset legislation“ im Vordergrund, die die konservierende Wirkung der Bürokratie auf den Budgetierungsprozess bekämpfen sollte (Folkers, 1983; S. 39). Im Vergleich zu den anderen Akteuren in diesem Prozess hat die staatliche Bürokratie einen erheblichen Informationsvorsprung bei der Begründung von Ausgabenprogrammen. Diesem Umstand sollte die „sunset-legislation“ entgegenwirken und gleichzeitig den „status-quo-bias“ für Ausgaben zugunsten bedürfnisintensiver Interessengruppen aufbrechen. Neue Anliegen haben es tendenziell schwerer, finanziell berücksichtigt zu werden, weil sie sich nicht auf eine jahrelange Lobbying-Tradition abstützen können. Die Erfahrungen mit der „sunset legislation“ waren aber gemäss Blankart (2001; S. 174) ernüchternd. Die Abgeordneten stimmten nach Ablauf der Gesetze einfach für eine Neuauflage. Dies deutet darauf hin, dass die Selbstbindung des politischen Prozesses nicht durch die Akteure selbst geschehen kann.

Eine Fallstudie kann interessante Einsichten in die Auswirkungen von Budgetregeln auf Budgetentscheidungen liefern. Die Interpretation einer einzigen Reform von Budgetregeln bleibt aber schwierig, weil oft nicht beurteilt werden kann, wie sich die Budgets ohne diese Regeln entwickelt

hätten. Um eine verlässlichere Datengrundlage zu erhalten, sollte die Information aus anderen Zeitperioden oder anderen Gebietskörperschaften genutzt werden. Ein Beispiel dafür ist das „line-item-veto“. Während der 80er Jahre wurde in den USA diskutiert, inwiefern das so genannte „line-item-veto“ zur Stabilisierung des Bundeshaushalts beitragen könnte. Dieses Instrument hätte dem Präsidenten die Macht gegeben, sein Veto gegen einzelne Ausgabenprogramme einzulegen. Ronald Reagan forderte es als letzter einer Reihe von Präsidenten⁷ mit den Worten: „We ask the Congress, once again: Give us the same tool that 43 Governors have, a line-item veto so we can carve out the boondoggles and pork – those items that would never survive on their own.“⁸ Inwiefern von einem „line-item-veto“ für den Präsidenten eine ausgabendämpfende Wirkung zu erwarten ist, kann anhand einer Querschnittsuntersuchung unter den US-Bundesstaaten ermittelt werden. Abrams und Dougan (1986) weisen zwar empirisch nach, dass im Jahr 1980 Staaten mit einem „line-item-veto“ signifikant tiefere Ausgaben aufweisen als solche, die dieses Instrument nicht besitzen. In einer vertieften Panelanalyse mit Daten von 1965 bis 1983 kann hingegen Holtz-Eakin (1988) dieses Resultat nicht bestätigen. Auch in der Panelstudie von Bohn und Inman (1996) mit Daten von 1970 bis 1991 ist der Effekt des „line-item-vetos“ auf die Staatsaktivität nur sehr schwach. Hier zeigt sich, dass Kontrollinstrumente innerhalb des repräsentativen Systems zur Überwachung der Budgets wenig wirksam sind. Die institutionelle Nähe von Legislative und Exekutive verhindert in vielen Fällen eine gegenseitig wirkungsvolle Kontrolle. Verlangt man von den Akteuren, die über die Budgets bestimmen, dass sie ihre eigenen Budgetentscheidungen gleichzeitig auch kontrollieren, so wird der Grundsatz der Unabhängigkeit der Überwachungsorgane verletzt. Es ist deshalb wichtig, die Kontrollfunktion einem institutionell unabhängigen Veto-Spieler außerhalb von Regierung und Parlament zu übertragen.

Eine andere Art von Budgetrestriktion besitzt eine Reihe von US-Bundesstaaten mit unterschiedlichsten Ausgaben-, Einnahmen- und Steuerbegrenzungen. Heute werden in den meisten Staaten solche Budgetregeln eingesetzt, um das Haushaltsgleichgewicht durch verschiedene verfassungsrechtliche und statutarische Bestimmungen zu erreichen. Dabei handelt es sich vor allem um Begrenzungen der „property tax“, die mit etwa 75% des Steueraufkommens der lokalen Gebietskörperschaften der USA die bedeutendste Gemeindesteuer darstellt. Auslöser solcher Budgetbeschränkungen waren die so genannten „Steuerzahlerrevolten“, die in der amerikanischen Geschichte auf eine lange Tradition zurückblicken. Ganz im Sinne des

⁷ Ross und Schwengel (1982) bieten eine Übersicht über die Einstellung der US-Präsidenten zum „line-item-veto“.

⁸ Zitiert nach Holtz-Eakin (1988; S. 269).

Steuerwiderstands gegen die britische Krone⁹ als Ausgangspunkt der Unabhängigkeitserklärung („no taxation without representation“), waren es Ende der 70er Jahre die kalifornische Proposition 13 und die Proposition 2 in Massachusetts, die die ersten von insgesamt 58 Initiativen auf Gemeindeebene und 30 Initiativen auf Staatenebene zur Begrenzung öffentlicher Ausgaben und zur Steuerbegrenzung starteten (Rueben, 1999). Dabei wurden aber nicht nur die Ausgaben, Einnahmen oder Steuern gesenkt. Ladd und Wilson (1982; S. 121) schreiben, dass „the favorable vote (on Massachusetts' Proposition 2^{1/2}) was more of an attempt to obtain lower taxes and more efficiency in government than to reduce the level of services or to substitute other revenues for the property tax“.

Aus den unterschiedlichen Entwicklungen von Budgetregeln in den US-Bundesstaaten lässt sich eine gute Datengrundlage für eine systematische Analyse der Auswirkungen verschiedener fiskalischer Instrumente auf die Staatsaktivität gewinnen. Mit Ausnahme des Bundesstaats Vermont kennen alle Staaten irgendeine Form von Budgetregeln zur Haushaltsstabilisierung. Diese Regeln sind aber im Einzelnen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Folgt man Poterba (1997; S. 72 f.), so lassen sich die Budgetregeln nach ihrer Stringenz in drei Gruppen unterteilen: In ihrer schwächsten Form halten sie den Gouverneur an, ein ausgeglichenes Budget vorzulegen. Diese Regel findet in 44 Staaten Anwendung. In 37 Staaten muss die Legislative ein ausgeglichenes Budget vorlegen, wobei im Allgemeinen zahlreiche Sonderregelungen und Ausnahmebestimmungen gelten. Die strikteste Form einer Budgetregel fordert ausgeglichene Haushalte und verbietet Defizitübertragungen. Diese Form der Budgetregel gilt in 24 der 37 Staaten, in denen ein ausgeglichenes Budget von der Legislative vorgelegt werden muss. Die Konsolidierung der Budgets kann dann entweder durch Steuer- und Einnahmenerhöhungen oder Ausgaben senkungen erfolgen. In der Realität wird sie aber auch durch Veränderungen der Budgetierung (Budgetkosmetik) erreicht. Sie stellt demnach grundsätzlich keine Lösung zur nachhaltigen Stabilisierung öffentlicher Haushalte dar. Zur Wirkung von Budgetregeln berichtet das US General Accounting Office (1993), dass 49% der Defizitreduktion durch Ausgabenkürzungen zustande gekommen seien, 32% durch Einnahmeerhöhungen und 19% durch andere budgetäre Aktionen.

⁹ In der Geschichte der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung erlangten vor allem der Widerstand gegen den „Sugar Act“ von 1764, den „Stamp Act“ von 1765, den „Townsend Act“ von 1767 und schließlich jener gegen den „Tea Act“ von 1773 Berühmtheit.

2.1 Die Wirkung von „tax and expenditure limitations“ in den US-Bundesstaaten

Die Auswirkungen diverser Budgetregeln auf den Umfang und das Wachstum der Staatsaktivität wurden vor allem auf der lokalen und der Staatenebene in den USA systematisch untersucht. Die sogenannten Tax and Expenditure Limitations Laws (TEL) wurden auf Ebene der Staaten vor allem Ende der 70er Jahre eingeführt. Vor 1978 besaßen nur New Jersey und Colorado bindende TEL. Zwar hatte Rhode Island 1977 ebenfalls eine TEL eingeführt, sie wird aber in der Literatur als für den politischen Prozess „nicht bindend“ bezeichnet (Shadbegian, 1996; S. 23). Danach kamen bis 1987 einige weitere Staaten dazu (vgl. *Tabelle 1*).

Eine ganze Reihe von Autoren haben die Wirkung der TEL auf die Staatsaktivität untersucht. Bails (1982, 1990) kommt zum Ergebnis, dass TEL keinen signifikanten Einfluss auf die Budgetentscheidungen ausüben. Da die meisten TEL das Wachstum der Ausgaben (Einnahmen) auf das Wachstum des Volkseinkommens im entsprechenden Bundesstaat begrenzen, betrachten Kenyon und Benker (1984) das Wachstum der öffentlichen Ausgaben relativ zum Wachstum des Volkseinkommens zwischen Bundesstaaten mit und ohne TEL über eine Periode von sechs Jahren (1977–1983). Ihre Beobachtungen bestätigen im Allgemeinen Bails Erkenntnisse. Auch die Studie von Howard (1989) gelangt zum Ergebnis, dass TEL keinen signifikanten Einfluss auf die Budgetentscheidung der öffentlichen Haushalte haben. Der Autor untersucht über den Zeitraum 1979–1987, inwiefern die Einnahmen wie auch die Ausgaben von Bundesstaaten mit und ohne TEL relativ zum Volkseinkommen variieren. Abrams und Dougan (1986) kommen ebenfalls zum Schluss, dass TEL keinen substantiellen Effekt auf die Budgetentscheidung ausüben, und Joyce und Mullins (1991) finden empirische Evidenz dafür, dass TEL zwar kurzfristig zu einem Rückgang der Einnahmen führen, langfristig aber deren Anstieg zur Folge haben.

Alles in allem interpretieren die ersten empirischen Studien den Einfluss der TEL-Gesetze als beinahe bedeutungslos für den Umfang der Staatsaktivität. Inwiefern die erwähnten Resultate realitätsadäquat sind, ist jedoch umstritten. Die Studien untersuchen nur den Einfluss der Budgetregeln, vernachlässigen hingegen weitere Erklärungsfaktoren der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. Berücksichtigt man zusätzlich ökonomische Faktoren wie das Bevölkerungswachstum (Brechtsches Gesetz) und das Wachstum des Volkseinkommens (Wagnersches Gesetz), dann bleiben die Resultate nicht robust.¹⁰ Elder (1992) weist empirisch nach, dass Ausgaben-

¹⁰ Zu den weiteren Erklärungsfaktoren der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, vgl. Wagner (1892), Brecht (1927), Borcharding und Deacon (1972), Bergstrom und Goodman (1973).

Tabelle 1

Steuer- und Ausgabenbegrenzungen in den US-Bundesstaaten (TEL) bis 1987

Jahr der Einführung	Bundesstaat	Typ	Begrenzung
1976	New Jersey	Ausgaben	Wachstum Pro-Kopf-Volkseinkommen
1977	Colorado	Ausgaben	Wachstum < 7%
1977	Rhode Island	Ausgaben	Wachstum < 6%
1978	Arizona	Ausgaben	Wachstum Volkseinkommen
1978	Hawaii	Ausgaben	Wachstum Volkseinkommen
1978	Michigan	Einnahmen	Wachstum Volkseinkommen
1978	Tennessee	Ausgaben	Wachstum Volkseinkommen
1978	Texas	Ausgaben	Wachstum Volkseinkommen
1979	Kalifornien	Ausgaben	Wachstum Inflation und Bevölkerung
1979	Louisiana	Einnahmen	Wachstum Volkseinkommen
1979	Nevada	Ausgaben	Wachstum Inflation und Bevölkerung
1979	Utah	Ausgaben	85 % Wachstum Volkseinkommen
1979	Washington	Einnahmen	Wachstum Volkseinkommen
1980	Idaho	Ausgaben	Wachstum Volkseinkommen
1980	Missouri	Einnahmen	Wachstum Volkseinkommen
1980	Oregon	Ausgaben	Wachstum Volkseinkommen
1980	South Carolina	Einnahmen	Wachstum Volkseinkommen
1981	Montana	Ausgaben	Wachstum Volkseinkommen
1982	Alaska	Ausgaben	Wachstum Volkseinkommen
1985	Delaware	Einnahmen	98 % des geschätzten allgemeinen Geldzuflusses plus der nicht benutzen Mittel aus dem vergangenen Jahr
1985	Oklahoma	Ausgaben	Wachstum < 12% (real)
1986	Massachusetts	Einnahmen	Wachstum Volkseinkommen

Quelle: Shadbegian (1996; S. 24).

beschränkungen in den von ihm untersuchten 19 US-Bundesstaaten mit TEL von 1950 bis 1985 tatsächlich dämpfend auf das Wachstum der Steuereinnahmen wirken. Interessanterweise gilt dies aber gemäss Elder (1992) bei Einnahmenbeschränkungen nicht. Eine sehr überzeugende Studie zum

Einfluss von TEL auf die Staatsaktivität liefert Shadbegian (1996). Er untersucht den Effekt von TEL auf die Staatsaktivität über die Periode 1972 bis 1987 für alle US-Bundesstaaten. Bei den in der Studie betrachteten TEL beschränken 14 von 18 die Ausgaben, die anderen vier die Einnahmen. 14 TEL begrenzen das Wachstum der Ausgaben (Einnahmen) im Verhältnis zum Wachstum des Volkseinkommens. Kalifornien wie auch Alaska begrenzen die Ausgaben relativ zum Wachstum der Bevölkerung und der Inflation. Colorado limitiert die Ausgaben auf 7% des Wachstums, Delaware auf 98% der geschätzten Einnahmen aus allgemeinen Fonds plus die ungenutzten Fondsmittel des vorhergehenden Jahrs. Oklahoma begrenzt die Ausgaben auf real 12% Wachstum. Bei den ökonometrischen Schätzungen berücksichtigt Shadbegian (1996) nicht nur die Bevölkerungsgrösse und das Einkommen in den Staaten, sondern auch den Effekt der Transferzahlungen des Bundes an die Gliedstaaten. Im Gegensatz zu Elder (1992) kommt er zum Ergebnis, dass sich die Budgetbeschränkungen per se nicht auf die Ausgabenhöhe der öffentlichen Haushalte auswirken. Wenn Shadbegian (1996) aber die Interaktionsvariable, bestehend aus der Dummy-Variablen für TEL-Staaten und der Variablen Volkseinkommen, in die Schätzung aufnimmt, zeigt sich ein signifikant dämpfender Effekt der TEL auf Ausgaben und Einnahmen. Damit berücksichtigt er, dass die meisten TEL nicht die Ausgaben per se zu begrenzen beabsichtigen, sondern nur das relative Wachstum gemessen am Volkseinkommen. Dasselbe gilt auch für das Wachstum der Staatsaktivität.

In einer nachfolgenden Studie untersucht Shadbegian (1998) den Einfluss der TEL auf den Umfang der Staatsaktivität auf lokaler Ebene der US-Bundesstaaten (Counties, Municipalities und School Districts). Die hauptsächliche Zielgrösse von TEL auf lokaler Ebene ist die Vermögenssteuer (property tax). Gemäss einer Umfrage der Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR, 1977) wird die „property tax“ von den Wählern als die „schlechteste“ und „unfairste“ Steuer betrachtet. Es ist daher nicht überraschend, dass TEL gerade diese zu begrenzen versuchen. Die auf lokaler Ebene bestehenden TEL sind zwar allesamt nicht strikt bindend. Gemäss der Klassifizierung von Joyce und Mullins (1991) lassen sich aber zwei Arten von lokalen TEL unterscheiden: die nicht bindende TEL und die potenziell bindende TEL. Potenziell bindende TEL sind Budgetregeln, die eine fixe Obergrenze für die Steuerabschöpfung, für das Ausgabenwachstum oder für das Einnahmenwachstum definieren. Nicht bindend sind diejenigen TEL, die eine Limitierung der Vermögenssteuersätze vorschreiben. Sie sind nicht bindend, weil sie die Möglichkeit offen lassen, die Limitierung durch Ausweitung der Bemessungsgrundlage faktisch zu umgehen. Soll eine TEL als potenziell bindend gelten, muss gewährleistet sein, dass neben den Grenzwerten für die Steuersätze auch Limiten für die Steuer-

bemessungsgrundlage existieren (vgl. *Tabelle 2*). Wie *Tabelle 2* zeigt, sind die TEL auf lokaler Ebene in den USA sehr unterschiedlich ausgestaltet. Einmal eingeführt, bleiben sie meist ein permanenter Bestandteil des lokalen Budgetierungsprozesses. Nur gerade in drei Staaten wurden die TEL wieder aufgehoben (Utah [1986], Idaho [1992] und Minnesota [1993]). Die Mehrheit der TEL zielt auf eine Beschränkung des Wachstums der Vermögensteuer ab. Nur eine Minderheit beschränkt die öffentlichen Ausgaben oder Einnahmen.

In einer Panelanalyse von 1972 bis 1992 gelangt Shadbegian (1998) zum Ergebnis, dass TEL auf lokaler Ebene signifikant dämpfend auf die Staatsaktivität wie auch auf das Staatswachstum wirken. Im Unterschied zu anderen Studien berücksichtigt Shadbegian (1998) zusätzlich die mögliche Endogenität von Budgetbeschränkungen. Poterba (1996) wendet nämlich ein, dass viele Resultate zur Wirksamkeit von TEL verzerrt seien. Die Querschnittsvariation könne ebenso sehr von unterschiedlichen fiskalischen Präferenzen bezüglich der Finanzpolitik beeinflusst sein wie von den Budgetbeschränkungen selbst.

Um das Problem der möglichen Endogenität von Budgetbeschränkungen durch darunterliegende und sich verändernde Wählerpräferenzen für den Umfang der Staatsaktivität zu umgehen, benutzt Shadbegian (1998) einen Instrumental-Variablen-Ansatz. Die Instrumente sind dabei idealerweise einerseits mit den Budgetbeschränkungen korreliert und zeigen andererseits keine Korrelation mit den fiskalischen Präferenzen für die Höhe der öffentlichen Ausgaben der Wähler. Rueben (1999) schlägt vor, das Ausmaß der direkten Volksrechte in den Staaten als Instrument zu benutzen. Da diese Größe aber über die Zeit kaum variiert, schließt sie den Einsatz von „fixed-effects“-Modellen aus. Shadbegian (1998) hat sich aus diesem Grund für ein Set von Instrumenten entschieden, das die Monopolmacht der Regierung widerspiegelt (fiskalische Zentralisierung und die Zahl der konkurrierenden Gliedstaaten in einem Bundesstaat). Auch unter Berücksichtigung der möglichen Endogenität der TEL weist Shadbegian (1998) deren dämpfenden Effekt auf die Staatsaktivität empirisch nach.

Neben dem Effekt von TEL auf den Umfang der Staatsaktivität ist auch deren Einfluss auf die Struktur der Staatseinnahmen untersucht worden. Es stellte sich heraus, dass sich TEL auf lokaler Ebene tatsächlich auf die Einnahmenstruktur auswirken: Shadbegian (1999) zeigt in einer Panelanalyse von 1962 bis 1987 für 2955 US-Counties, dass sich durch den Einsatz von TEL die Einnahmenstruktur von der klassischen Vermögenssteuer entfernt und hin zu verschiedenen anderen Steuerarten oder Gebühren bewegt hat. Hatten die lokalen Einnahmen der US-Counties 1962 noch zu 70% aus der Vermögenssteuer bestanden, so waren es 1987 nur noch 50%.

Tabelle 2

**Potenziell bindende Steuer- und Ausgabenbegrenzungen
auf lokaler Ebene der US-Bundesstaaten**

Jahr der Einführung	Bundesstaat	Typ	Begrenzung
1913	Arizona	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 10%, nach 1980 < 2%
1913	Colorado	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 5% bis 1975, < 7% bis 1986, < 5,5% ab 1986
1916	Oregon	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 6%
1969	Utah	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 6%, aufgehoben 1986
1970	Kansas	Steuern	Aggregierte Vermögenssteuer-abgabe gemäss Vorjahr
1971	Iowa	Ausgaben	Wachstum allgemeine Ausgaben (Limite von Jahr zu Jahr unterschiedlich)
1971	Minnesota	Einnahmen	Wachstum allgemeine Einnahmen < 6% bis 1979, < 8% bis 1988, < 4% bis 1989, < 3% nach 1989, aufgehoben 1993
1971	Washington	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 6%
1972	Alaska	Steuern	Vermögenssteuerabgabe < \$ 1'500 pro Kopf
1972	Delaware	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 15%
1973	Indiana	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 0% bis 1977, 5% bis 1978, 8% bis 1979, 10% nach 1979
1976	New Jersey	Ausgaben	Wachstum allgemeine Ausgaben < 5%
1976	Ohio	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 1%
1978	Kalifornien	Steuern / Einnahmen	Wachstum Steuersatz < 1% und Wachstum Bemessungsgrundlage < 2%, ab 1979 Wachstum allgemeine Einnahmen
1978	Louisiana	Steuern	Aggregierte Vermögenssteuer-abgabe gemäss Vorjahr
1978	Michigan	Steuern	Aggregierte Vermögenssteuer-abgabe gemäss Vorjahr (inflationsbereinigt)

1979	Idaho	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 5%, aufgehoben 1992
1979	Kentucky	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 4%
1979	Neu Mexiko	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 5%
1980	Massachusetts	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 2,5%
1980	Mississippi	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 10%
1980	Missouri	Steuern	Aggregierte Vermögenssteuer-abgabe gemäss Vorjahr (inflation-bereinigt)
1981	Arkansas	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 10%
1981	Nord Dakota	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 7% bis 1982, < 4% bis 1983, < 3% bis 1978, < 5% bis 1990, < 4% bis 1991
1983	Nevada	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 4,5% bis 1986, < 6% ab 1986
1985	Rhode Island	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 5,5%
1987	Montana	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 0%
1990	Nebraska	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 5%
1990	West Virginia	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 1%
1991	Illinois	Steuern	Wachstum Vermögenssteuer-abgabe < 5%

Quelle: Shadbegian (1998; S. 121).

Im gleichen Zeitraum stiegen die übrigen Steuerarten von 6% auf 10% und die anderen Einnahmen von 26% auf 40%. Die Reduktion der Vermögenssteuer durch TEL wurde demnach mindestens zu einem gewissen Teil durch die Erhöhung anderer Steuern und Abgaben wieder kompensiert. Eine solche Kompensation fehlte aber in jenen Counties, die besonders strikte TEL eingeführt hatten. Vielleicht deshalb, weil sie dann für die lokalen Entscheidungsträger als Signal des Willens der Bevölkerung zur Steuersenkung dienen (Shadbegian, 1999; S. 227). Im Fall von öffentlich bereitgestellten privaten Gütern war mit der Verlagerung von Steuern zu Gebühren auch ein Effizienzgewinn verbunden. Über Gebühren lassen sich die Grenzkosten der

Erstellung öffentlicher Angebote auf den Nutzer überwälzen, so dass individuell ein Anreiz zur effizienten Ressourcenverwendung geschaffen wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Analyseergebnisse für die US-Bundesstaaten überwiegend darauf hindeuten, dass Budgetbeschränkungen in der Tradition der TEL einen dämpfenden Effekt auf den Umfang der Staatsaktivität haben. Der Einfluss solcher Gesetze auf budgetäre Größen wie Ausgaben, Einnahmen und Steuern ist signifikant und trotz damit dem Einwand vieler Autoren, entsprechende Budgetregeln würden sich leicht umgehen lassen.

2.2 Die Wirkung von Defizit- und Schuldbeschränkungen in den US-Bundesstaaten

Neben der Frage, welchen Einfluss Budgetregeln auf die Ausgaben- und Einnahmenentscheidung öffentlicher Haushalte ausüben, haben einige Autoren auch deren Auswirkungen auf Defizite und Schulden untersucht. Von Hagen (1991) analysiert den Effekt von konstitutionellen und gesetzlichen Schuldbeschränkungen in den US-Bundesstaaten auf die Verschuldungssituation im Jahr 1985. Die Schuldbeschränkungen in den US Bundesstaaten sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Sie limitieren die Verschuldungshöhe auf nominelle Dollar-Beträge zwischen 50000 \$ und 2000000 \$ oder auf Prozentwerte der Einnahmen, des steuerbaren Vermögens oder der Transfergelder. Im Allgemeinen funktioniert der Mechanismus so, dass bei Erreichen der festgelegten Verschuldungslimiten zwingend verschiedene Zusatzbedingungen zur weiteren Kreditaufnahme zu erfüllen sind. Dabei kann es sich um qualifizierte Mehrheiten im Parlament oder um Referendumsvorbehalte handeln. Die Verschuldungsgrenzen betreffen typischerweise nur die „full faith and credit“-Verschuldung. Damit können diese Limiten durch außerbudgetäre Aktivitäten umgangen werden. Die „Flucht aus dem Budget“ gelingt beispielsweise durch die Gründung von Spezialregionen, die gewisse staatliche Projekte übernehmen und die dafür erforderlichen Kredite selbst aufnehmen. Auch mittels Ausgliederung von Budgetpositionen in öffentliche Unternehmungen lassen sich Verschuldungslimiten umgehen (so genannte „nonguaranteed debt“). Nimmt man an, dass die öffentlichen Unternehmungen eine explizite, mindestens aber implizite Staatsgarantie besitzen und daher nicht vom Konkurs bedroht sind, so ist die „nonguaranteed debt“ als eine dem „full faith and credit-debt“ ähnliche Zahlungsverpflichtung für die Steuerzahler zu betrachten. Grundsätzlich besteht zwischen den beiden Varianten kein wesentlicher Unterschied. Sie beruhen gleichermaßen auf einer Rückzahlverpflichtung, bei der im Notfall auf die Steuerbasis zurückgegriffen wird. Budgetregeln, die ein Ausweichen auf die „nonguaranteed“-Kreditaufnahme zulassen, sind daher theoretisch wenig wirk-

sam. Die unterschiedliche Stringenz der Budgetregeln berücksichtigt von Hagen (1991) durch einen Index, der zwischen 0 und 10 variiert.

Von Hagen (1991) präsentiert Ergebnisse, die diese theoretischen Vermutungen stützen. Die Verschuldung pro Kopf und die Verschuldung in Relation zum Einkommen sind in den Staaten mit Verschuldungsgrenzen nicht signifikant tiefer als in den anderen. Beim Schuldenwachstum zeigt sich sogar, dass Staaten mit Verschuldungsgrenzen im Durchschnitt höhere Raten aufweisen als die anderen Staaten. Interessanterweise ist auch klar zu erkennen, dass bei Staaten mit Verschuldungsgrenzen die „nonguaranteed debts“ im Verhältnis zur „full faith credit debt“ signifikant höher liegen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die „Flucht aus dem Budget“ tatsächlich eine beliebte Strategie zur Umgehung von Verschuldungsgrenzen darstellt. Von Hagen (1991) folgert, dass Verschuldungs- und Budgetregeln eher die Wahl des Instruments zur Kreditaufnahme beeinflussen, als die Höhe der Verschuldung.

Von Hagens (1991) Studie blieb jedoch nicht unangefochten. Die von Eichengreen und Bayoumi (1994) in einer gepoolten Zeitreihen-Längsschnittanalyse von 1985 bis 1989 erzielten empirischen Resultate zum Einfluss von Budgetregeln auf die Defizithöhe in den US-Bundesstaaten deuten darauf hin, dass Budgetbeschränkungen tatsächlich eine Rolle spielen. Zwar widersprechen diese Ergebnisse nicht zwingend jenen von Hagens (1991), da als Linkshandvariable nicht die Schulden, sondern Defizite verwendet wurden. Hätten die Resultate von Eichengreen und Bayoumi (1994) aber auch für eine lange Frist Geltung, so stünden sie tatsächlich zu jenen von Hagens (1991) in Widerspruch. Eichengreen und Bayoumi (1994) verwenden in ihren Schätzungen drei Indikatoren für die Budgetregeln: den Index, der den Schätzungen von Hagens (1991) zugrunde liegt, eine Dummy-Variable, wenn die Übertragung eines Defizits in das nächste Budget nicht erlaubt ist und eine weitere Dummy-Variable, wenn der Gouverneur ein ausgeglichenes Budget vorlegen muss. Die Resultate deuten darauf hin, dass alle drei Variablen einen dämpfenden Einfluss auf die Budgetdefizite ausüben.

In einer vergleichbaren Studie untersuchen Kiewiet und Szakaly (1996) neben anderen institutionellen Budgetbeschränkungen ebenfalls den Einfluss von Verschuldungsregeln auf die Verschuldungssituation der US-Bundesstaaten über den Zeitraum 1961–1990 (für eine Übersicht zu den einzelnen Beschränkungen in den US Bundesstaaten vgl. *Tabelle 3*). Sie zeigen in ihren empirischen Schätzungen, dass einnahmenbasierte Budgetregeln gar keinen Einfluss auf die Verschuldungssituation haben. Staaten, die die Kreditaufnahme verbieten, haben geringere Schuldenstände als solche, in denen ein qualifiziertes Mehr im Parlament der Übertretung der Schuldengrenze zustimmen muss. In jenen Staaten, in welchen die Schuldengrenze nur unter

Referendumsvorbehalt übertreten werden darf, sind die Schuldenstände ebenfalls geringer als in den anderen Bundesstaaten. Dies gilt für „full faith credit-debts“, nicht aber für „non-guaranteed debts“.¹¹

Tabelle 3
**Konstitutionelle Grenzen für die staatsgarantierte Kreditaufnahme
in den US-Bundesstaaten**

Bundesstaat	Referen- dums- vorbehalt	Qualifi- ziertes Mehr	Verbots- regel	Einnahmen- basierte Regel	Keine Regel
Alabama			✓		
Alaska	✓				
Arizona			✓		
Arkansas	✓				
California	✓	✓			
Colorado			✓		
Connecticut					✓
Delaware		✓			
Florida	✓				
Georgia				✓	
Hawaii				✓	
Idaho	✓				
Illinois	✓	✓			
Indiana			✓		
Iowa	✓				
Kansas	✓				
Kentucky	✓				
Louisiana		✓			
Maine	✓	✓			
Maryland					✓
Massachusetts		✓			

¹¹ Wie Kirchgässner (2001; S. 5) einwendet, sind die ausgewiesenen Teststatistiken im Fall des Einflusses der Verbotsregel auf „guaranteed-debts“, „non-guaranteed-debts“, „total state debts“ und „state and local debts“ aber nicht konsistent. Schließlich ist es nicht möglich, dass die Verbotsregel zu signifikant tieferen „guaranteed-debts“ führt und die „non-guaranteed-debts“ nicht signifikant beeinflusst, gleichzeitig aber einen signifikant positiven Effekt auf die „total state debts“ ausübt und die „state and local debts“ nicht signifikant beeinflusst.

Michigan	✓	✓			
Minnesota		✓			
Mississippi				✓	
Missouri	✓				
Montana		✓			
Nebraska			✓		
Nevada				✓	
New Hampshire					✓
New Jersey	✓				
New Mexico	✓			✓	
New York	✓				
North Carolina	✓			✓	
North Dakota			✓		
Ohio			✓		
Oklahoma	✓				
Oregon				✓	
Pennsylvania	✓			✓	
Rhode Island	✓				
South Carolina				✓	
South Dakota		✓		✓	
Tennessee					✓
Texas			✓		
Utah				✓	
Vermont					✓
Virginia	✓	✓		✓	
Washington		✓		✓	
West Virginia			✓		
Wisconsin				✓	
Wyoming	✓			✓	

Quelle: Kiewiet und Szakaly (1996; S. 69).

Eine umfassende empirische Analyse zum Einfluss von Budgetbeschränkungen auf die Haushaltsdefizite in 47 US Bundesstaaten über die Zeitspanne von 1970 bis 1991 legen Bohn und Inman (1996) vor. Deren wichtigstes Ergebnis lautet: je strikter die Budgetbeschränkungen, desto grösser der dämpfende Effekt auf das Budgetdefizit. Sie benutzen dabei aber im

Gegensatz zu anderen Autoren (von Hagen, 1991; Eichengreen und Bayoumi, 1994) nicht einen Index, der die Stringenz der Budgetbeschränkung widerspiegeln soll, sondern sie testen die einzelnen Budgetbeschränkungen separat. Dies begründen sie folgendermassen: „For policy, however, we must know the influence of each rule on deficits since the rules – not an index – are the true instruments for fiscal control.“ (S. 18). Bohn und Inman (1996) unterscheiden dabei zwischen strengen und laschen Budgetregeln. Streng ist eine Budgetregel, wenn sie einen Haushaltsausgleich am Ende des Rechnungsjahrs verlangt. Lasche Budgetregeln verlangen dagegen nur ein prospektiv ausgeglichenes Budget am Anfang des Jahres. Die beiden Autoren zeigen, dass strenge Budgetregeln im Vergleich zu laschen zu einem um 100\$ pro Kopf besseren Rechnungsabschluss von führen. Der Ersatz einer laschen Budgetregel durch eine strenge bewirkt, dass die Wahrscheinlichkeit eines Budgetdefizits von durchschnittlich 0.26 auf 0.11 sinkt. Zudem weisen die Autoren nach, dass strenge Budgetregeln den Haushaltsausgleich über Einsparungen bei den Ausgaben und nicht über Erhöhung der Einnahmen erreichen.

Ebenfalls interessante Ergebnisse zur Frage der Durchsetzbarkeit von Budgetregeln in den US-Bundesstaaten bietet die empirische Analyse von Bohn und Inman (1996). Konstitutionelle Schranken garantieren die Einhaltung von Budgetregeln besser als gesetzliche Schranken, weil mit Ersteren entweder ein qualifiziertes Mehr der Abgeordneten oder ein Referendumsvorbehalt verbunden ist, während die gesetzlichen Regeln mit einfachem Mehr der Abgeordneten ausgeschaltet werden können. Die beiden Autoren belegen außerdem empirisch, dass signifikant bessere Haushaltsabschlüsse resultieren, wenn die Einhaltung der konstitutionellen Schranken von einem Verfassungsgericht eingefordert werden kann und dessen Richter zusätzlich der Volkswahl unterstehen, als wenn die Richter vom Gouverneur eingesetzt werden. Wiederum zeigt sich, dass „Outsider“ besser geeignet sind, Budgetregeln durchzusetzen, als „Insider“.

Bohn und Inman (1996) fragen weiter, zu welchem Preis strenge Budgetregeln den Haushaltsausgleich realisieren. Schließlich schränken die Budgetregeln die Flexibilität der Finanzpolitik teilweise erheblich ein.¹² Damit

¹² Neben der Frage der Einschränkung fiskalpolitischer Möglichkeiten durch Budgetregeln stellt sich auch jene des Einflusses der Budgetregeln auf die Qualität der öffentlichen Leistungen. In der Literatur findet sich eine intensive Diskussion darüber, ob Budgetregeln die öffentlichen Haushalte auf Kosten der Ausgaben im Bildungsbereich sanieren. Inwiefern Budgetregeln die schulischen Leistungen der Schüler beeinträchtigen, ist bis heute umstritten. Figlio (1997) findet Anhaltspunkte dafür, dass Budgetregeln die Leistungen der Schüler negativ beeinflussen. Downes, Dye und McGuire (1998) hingegen können dieses Resultat nicht bestätigen. In einem Überblick argumentiert Kirchgässner (2001), dass die Mehrzahl der empirischen Ergebnisse auf eine Beeinträchtigung der Schulleistungen durch Budgetregeln hindeutet.

scheint es schwierig, kurzfristig Stabilisierungsziele und langfristig eine Steuerglättung zu erreichen.¹³ Die empirischen Resultate deuten darauf hin, dass das Budget in Ländern mit strengen Budgetregeln etwas weniger auf die Schwankungen der Konjunkturzyklen reagiert als in Ländern mit laschen Budgetregeln. Bayoumi und Eichengreen (1995) finden anhand eines Länderquer- und Längsschnitts für die US-Bundesstaaten von 1971 bis 1990 empirische Belege dafür, dass es Budgetregeln tatsächlich schwieriger machen, Defizite als „konjunkturelle Stabilisatoren“ einzusetzen. Auch Poterba (1994) kommt aufgrund einer empirischen Analyse für die US-Bundesstaaten Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre, bei welchen er die Reaktion der Budgets auf konjunkturelle Schocks untersucht, zu diesem Ergebnis: Strikte Defizitbeschränkungen wie die „no-deficit-carry-over-rule“ führen zu einer schnellen Anpassung der Ausgaben im Fall konjunktureller Schocks. Die Defizitfinanzierung der „Nachfragelücke“ durch den Staat wird durch Defizitbeschränkungen folglich erschwert.

Während eine große Zahl von Untersuchungen den Effekt von Budgetregeln auf budgetäre Größen betrachtet, geht die Studie von Poterba und Rueben (1999) der Frage nach, welchen Einfluss TEL auf die Zinssätze für Staatsanleihen ausüben. Sie untersuchen in einer sehr interessanten Analyse die Auswirkung verschiedener TEL auf die Kosten zur Aufnahme von Fremdkapital für die US-Bundesstaaten in der Periode 1973 bis 1995. Die empirischen Resultate zeigen, dass Staaten mit bindenden Steuerbeschränkungen mit einem Leihzins konfrontiert sind, der etwa 15 bis 20 Basispunkte höher liegt als bei Staaten ohne Steuerbeschränkungen (Poterba und Rueben, 1999; S. 204). Umgekehrt verhält es sich bei Ausgabenbeschränkungen. Solche Budgetbeschränkungen werden vom Kapitalmarkt mit tieferen Leihkosten belohnt. Dies zeigt, dass Gläubiger auf dem Emissionsmarkt höhere Prämien für Gemeindeobligationen verlangen, wenn die potenzielle Erhöhung der Steuern zur Bezahlung von Zinsen beschränkt ist. Andererseits werden Ausgabenbeschränkungen von den Gläubigern als Indikator interpretiert, der die fiskalische Prosperität des Staatshaushalts positiv beeinflusst. Daher sind die Leihkosten für Staaten mit Ausgabenbeschränkungen tiefer als für solche ohne derartige Limiten.

Tabelle 4 gibt abschliessend eine Übersicht über die empirischen Ergebnisse zu den in den US-Bundesstaaten eingesetzten Budgetbeschränkungen.

¹³ Inwiefern eine Stabilisierungspolitik überhaupt verfolgt werden soll, ist eine normative Frage. Sie steht hier nicht im Zentrum des Interesses. Jordan (1994) weist empirisch nach, dass die Fiskalpolitik in der Schweiz stark pro-zyklischen Charakter aufweist.

Tabelle 4: Empirische Evidenz zu Budgetbeschränkungen in den USA

Budgetregel	Resultat	Zeitraum	Beobachtungen	Autoren
Steuer- und Ausgabenbeschränkung (TEL)	TEL führen zu einer Verschiebung von der Vermögenssteuer hin zu anderen Einnahmearten wie Gebühren.	1962 – 1987	2'955 Counties in 48 Bundesstaaten (ohne Alaska und Hawaii)	Shadbegian (1999)
Steuer-, Ausgaben-, Schuld- und Defizitbeschränkung	Steuer- und Defizitbeschränkungen erhöhen die Zinsbelastung. Ausgaben- und Schuldbeschränkungen reduzieren die Zinsbelastung.	1973 – 1995	40 Bundesstaaten	Poterba und Rueben (1999)
Steuer- und Ausgabenbeschränkung (TEL)	TEL beschränken Ausgaben, Wachstum der Ausgaben, Höhe der Vermögenssteuer und Wachstum der Vermögenssteuer.	1972 – 1992	1'029 bzw. 980 Distrikte in 49 Bundesstaaten (ohne Alaska)	Shadbegian (1998)
Steuerbeschränkung	Kein signifikant negativer Einfluss der Steuerbeschränkungen auf die Leseleistungen der Schüler, schwach signifikant negativer Einfluss auf Mathematikleistungen der Schüler.	1987 – 1995	School districts im Bundesstaat Illinois (von 387 bis 1733 Beobachtungen)	Downes, Dye und McGuire (1998)
Diverse Budgetbeschränkungen	Budgetbeschränkungen führen zu einer größeren Schülerzahl pro Lehrer, tieferen Lehrerlöhnen, schlechteren Schülerleistungen in Mathematik, Naturwissenschaften, Sozialwissenschaften und Lesen, aber nicht zu tieferen Verwaltungskosten.	1987 / 1988	School districts in 49 Bundesstaaten (von 2267 bis 6100 Beobachtungen)	Figlio (1997)
Steuerbeschränkung	Steuerbeschränkungen begrenzen das Wachstum der Vermögenssteuer in allen Gemeinden signifikant, mit Ausnahme der Feuerwehrmunicipalitäten.	1991	Verschiedene Gemeinden im Bundesstaat Illinois (von 516 bis 1692 Beobachtungen)	Dye und McGuire (1997)
Schuldbeschränkungen	Tiefere staatsgarantierte Schuldenstände	1961 – 1990	50 Bundesstaaten	Kiewiet und Szakaly (1996)
Diverse Budgetregeln	Geringere Defizite bei „end-of-the-year“-Defizitregeln, bei Volkswahl der Richter des Rechnungshofs, bei Verfassungsregeln im Vergleich zu Gesetzesregeln, bei „line-item-veto“. Geringere Stagnationseffekte durch Budgetregeln.	1970 – 1991	47 Bundesstaaten	Bohn und Inman (1996)

Steuer- und Ausgabenbeschränkung (TEL)	TEL beschränken die Steuern und Ausgaben relativ zum Einkommen.	1972 – 1987	49 Bundesstaaten (ohne Alaska)	Shadbegian (1996)
Schuld- und Defizitbeschränkung	Je strikter die Budgetregel ausgestaltet ist, desto weniger lässt sich eine stabilitätsorientierte Politik verfolgen	1971 – 1990	50 Bundesstaaten	Bayoumi und Eichengreen (1995)
Defizitbeschränkung	Geringere Defizite, tiefere Leihkosten für Kapital (Zinsbelastung), geringere Stabilisierungswirkung.	1985 – 1989, 1981 – 1990, 1971 – 1990	50 Bundesstaaten 37 Bundesstaaten 50 Bundesstaaten	Eichengreen und Bayoumi (1994)
Defizitbeschränkung	Bei Auftreten konjunktureller Schocks führen strikte Defizitbeschränkungen zu schnellerer Anpassung der Ausgaben und Einnahmen.	1988 – 1992	27 Bundesstaaten	Poterba (1994)
Steuer- und Ausgabenbeschränkung (TEL)	TEL beschränken Steuereinnahmen.	1950 – 1985	19 Bundesstaaten mit TEL	Elder (1992)
Schuldbeschränkung	Keine Wirkung auf Schuldenstände und auf Schuldenwachstum. Verschiebung von „guaranteed-debt“ zu „non-guaranteed-debt“.	1985	50 Bundesstaaten	von Hagen (1991)
Steuer- und Ausgabenbeschränkung (TEL)	TEL reduzieren das Wachstum der Vermögenssteuer um 45 % und der gemeindeeigenen Einnahmen pro Kopf um 13 %.	1976 – 1986	1368 Gemeinden	Preston und Ichniowski (1991)
Steuer- und Ausgabenbeschränkung (TEL)	Die Einführung von TEL beschränkt das Wachstum der Ausgaben und Einnahmen nicht.	1970 – 1985	50 Bundesstaaten	Bails (1990)
Diverse Budgetregeln	Kein signifikanter Effekt von Steuer-, Ausgaben-, Defizit- und Schuldbeschränkungen und des „line-item-vetos“ auf Ausgaben.	1980	50 Bundesstaaten	Abrams und Dougan (1986)
Steuer- und Ausgabenbeschränkung (TEL)	Kein signifikanter Effekt von TEL auf die Steuerlast und die Ausgaben.	1975	50 Bundesstaaten	Bails (1982)

3. Budgetbeschränkungen in der Schweiz

In der Schweizer Bundesverfassung wie auch den Kantonsverfassungen wird die langfristige Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts zwar gefordert, doch im politischen Alltag von den Akteuren in vielen Gebietskörperschaften nicht eingehalten. Daneben kennt die Schweiz wie die USA eine Vielzahl unterschiedlicher Budgetregeln auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Auf Bundesebene wurden zwei unterschiedliche Varianten einer so genannten „Schuldenbremse“ diskutiert: die „Saldoregel“ und die „Ausgabenregel“ (Stauffer, 2001; S. 113 ff.). Die Saldoregel strebt den Ausgleich der Finanzrechnung über einen Konjunkturzyklus an. Die Ausgabenregel setzt dagegen nicht beim Saldo der Finanzrechnung an, sondern bei den Ausgaben, verlangt aber ebenfalls den Ausgleich der Finanzrechnung über einen Konjunkturzyklus. Die Ausgabenregel ist restriktiver, weil sie auch die Ausgabenentwicklung und somit die Staatsquote beschränkt. Im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren¹⁴ entschied sich die Regierung für eine modifizierte Ausgabenregel, die im November 2001 von Volk und Ständen in einer Volksabstimmung mit einer deutlichen Mehrheit angenommen wurde.¹⁵ Nach Inkrafttreten dieser Schuldenbremse dürfen die Ausgaben des Bundes seine ordentlichen Einnahmen nicht übersteigen, korrigiert um einen Konjunkturfaktor. Das heisst, in rezessiven Phasen wird ein konjunkturelles Defizit erlaubt, genauso wie in Boomphasen ein konjunktureller Überschuss gefordert wird. Der Konjunkturfaktor entspricht dabei dem Quotienten, der sich aus dem mittelfristigen Trend des BIP und dem voraussichtlichen BIP des Voranschlagjahres berechnet. Da die Schuldenbremse erst kürzlich in die Verfassung aufgenommen wurde, liegen bis jetzt noch keine Erfahrungswerte bezüglich der Wirkung dieser Budgetregel vor.

Fiskalische Beschränkungen auf konstitutioneller Ebene bestehen auch in den meisten Schweizer Kantonen. Im Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (Band 1) der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren wird dies konkretisiert. Dort heisst es in Art. 2, dass die Haushaltsführung am Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts auszurichten sei. Art. 4 und 18 machen dies noch deutlicher. Sie fordern den mittelfristigen Ausgleich der Rechnung sowie der aufgelaufenen Schulden unter Berücksichtigung der Konjunkturlage (Kirchgässner, 2002; S. 8). Unter mittelfristig wird ein Zeitraum von zehn Jahren verstanden (Stauffer, 2001;

¹⁴ Im rechtlich vorgeschriebenen vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren prüft der Bund, wie sich die Kantone, Verbände, Gewerkschaften und sonstigen Interessenorganisationen zu geplanten Verfassungsänderungen oder Gesetzen stellen. Das Vernehmlassungsverfahren erleichtert es der Regierung, „referendumssichere“ Vorlagen auszuarbeiten.

¹⁵ Die Vorlage wurde mit einem Ja-Stimmenanteil von 84,7% angenommen.

S. 83 ff.). Die Verfassungsbestimmungen in den Kantonen finden ihren Niederschlag auch in den meisten Haushaltsgesetzen. Nur fünf Kantone verfügen aber bis zum Jahr 2000¹⁶ zusätzlich noch gesetzliche (statutarische) Gleichgewichtsziele. In Fribourg, Solothurn, Appenzell a.Rh., St. Gallen und Graubünden müssen von Gesetzes wegen die Steuern erhöht werden, wenn ein bestimmter Defizit-Schwellenwert überschritten wird. St. Gallen und Solothurn kennen darüber hinaus noch die Restriktion, dass die Steuern nicht gesenkt werden dürfen, wenn nicht genügend Eigenkapital aus akkumulierten Haushaltsüberschüssen zur Verfügung steht, um eine langfristige Defizitfinanzierung zu verhindern.

Gemäss Art. 61 des Staatsverwaltungsgesetzes von *St. Gallen* darf der Aufwandüberschuss maximal 3% des Ertrags der einfachen Steuern betragen, und es ist ein Eigenkapital von mindestens 20% des geschätzten Ertrags der einfachen Steuern anzustreben (Stauffer, 2001; S. 87). Soweit das Defizit nicht durch Eigenkapital gedeckt ist, wird es dem Budgetvoranschlag des übernächsten Jahres belastet. Übersteigen die Ausgaben die gesetzte Limite, so geht damit eine Steuererhöhung einher. Aus dieser Regelung ergibt sich, dass der St. Galler Budgetprozess primär den Ausgleich der laufenden Rechnung anstrebt.

Ähnliches gilt für den Kanton *Solothurn*. In Stauffer (2001; S. 88) heisst es: „Spezifisch sollten durch die «Defizitbremse» (§ 6 Abs. 2 und 3 FHV-SO) Kriterien eingeführt werden, die den Spielraum für Abweichungen vom verfassungsmässig vorgeschriebenen Budgetausgleich klar definieren und auch den Zeitpunkt für die Ergreifung von Steuermassnahmen absehbar machen.“ Dabei darf der Ausgabenüberschuss 5% des budgetierten Ertrags der Staatssteuer der natürlichen Personen nicht übersteigen. Zudem soll, ähnlich wie in St. Gallen, ein Eigenkapital von 25% (SG: 20%) des budgetierten Ertrags der Staatssteuer der natürlichen Personen angestrebt werden. Übersteigen die Ausgaben diese Schwellenwerte, so wird eine Steuererhöhung notwendig. Steuererhöhungen von mehr als 10% sind im Kanton Solothurn zusätzlich vom Volk gutzuheissen.

Im Kanton *Appenzell Ausserrhoden* verlangt Art. 9 des Finanzhaushaltsgesetzes, dass die laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen ist. In Abs. 3 wird mittelfristig als „innert längstens sieben Jahren“ definiert. Kurzfristig darf im Kanton Appenzell Ausserrhoden, ähnlich wie im Kanton Solothurn, höchstens ein Bilanzfehlbetrag von 5% der für das laufende Jahr budgetierten Staats- und Gemeindesteuern ausgewiesen werden.

¹⁶ Da die Datenreihe für die nachfolgende ökonomische Analyse 1998 endet, sind die aktuellen Bestrebungen zur Haushaltskonsolidierung in den Kantonen nicht mehr relevant. Es handelt sich dabei um realisierte oder diskutierte Vorstöße in den Kantonen Bern, Wallis, Basel-Stadt, Luzern, Zürich und Tessin.

Im Kanton *Fribourg* gilt Art. 5 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates. Er verlangt den mittelfristigen Ausgleich über die Dauer eines Konjunkturzyklus, wobei maximal 3% des gesamten Steuerertrags über Defizite finanziert werden dürfen. Dabei wird auf einen Selbstfinanzierungsgrad von 60 bis 70% der Investitionen sowie eine Beschränkung der Zinsausgaben auf 10% der Kantonssteuern abgezielt.

Im Kanton *Graubünden* werden die Haushaltsbehörden auf den mittelfristigen Haushaltsausgleich unter der Nebenbedingung der Stabilisierung der Staatsquote und des Steuerfusses verpflichtet. Zudem muss ein Bilanzfehlbetrag innerhalb zweier Jahre völlig abgeschrieben werden (Stauffer, 2001; Kapitel 3.4).

4. Empirische Überprüfung der Wirkung von Budgetregeln in der Schweiz

Um den Effekt von Budgetregeln auf die öffentlichen Haushalte in der Schweiz empirisch zu untersuchen, werden Daten der Schweizer Kantone verwendet. Die Schweizer Kantone stellen – wie die US-Bundesstaaten – ein geeignetes Untersuchungsfeld für die Frage des Einflusses von fiskalischen Beschränkungen auf Budgetentscheidungen dar. Ähnlich wie diese erfreuen sich die Schweizer Kantone einer weitreichenden Autonomie bezüglich der Ausgaben- und Einnahmenpolitik. Alle Kantone haben eine eigene Verfassung und erlassen Gesetze selbständig.

Die Zeitreihe der Daten reicht von 1980 bis 1998. Da die Budgetregeln in den fünf Kantonen eine unterschiedliche Stringenz aufweisen (vgl. Ausführungen weiter oben), werden sie, Feld und Kirchgässner (2001) folgend, in drei unterschiedliche Klassen eingeteilt. Solothurn besitzt die strengste Regel, während St. Gallen und Freiburg in die mittlere Klasse fallen und Appenzell Ausserrhoden und Graubünden etwas laschere Regeln kennen. Die Budgetregeln wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt. Im Kanton St. Gallen datiert die Grundlage zum geltenden Gesetz aus dem Jahr 1929. Damit ergibt sich für diesen Kanton keine Variation in der Datenreihe der vorliegenden empirischen Analyse. Das Gleiche gilt für den Kanton Freiburg, dessen Gesetz aus dem Jahr 1960 stammt. Im Kanton Solothurn wurde die so genannte „Defizitbremse“ 1986 eingesetzt, in Graubünden stammt das Gesetz von 1988 und wurde 1998 revidiert. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurde 1995 gleichzeitig mit der Verfassungsrevision auch das geltende Finanzhaushaltsgesetz an der Landsgemeinde angenommen. *Tabelle 5* zeigt die durchschnittlichen Ausgaben, Einnahmen, Defizite und Schulden aller 26 Kantone pro Kopf. Die Daten verdeutlichen, dass im Zeitraum von 1980 bis 1998 die Kantonshaushalte im Durchschnitt

Defizite auswiesen. Das grösste Defizit resultierte im Kanton Genf im Jahr 1993. Der Kanton Genf besitzt auch den höchsten Schuldenstand. Den grössten Überschuss erwirtschaftete der Kanton Appenzell Ausserrhoden 1996. Es handelt sich dabei jedoch um ein außergewöhnliches Jahr, weil dem Kanton durch den Verkauf seiner Kantonalbank an die UBS hohe zusätzliche Einnahmen zuflössen. Den geringsten Schuldenstand wies der Kanton Zug im Jahr 1989 auf.

Tabelle 5

Ausgaben, Einnahmen, Defizite und Schulden der Schweizer Kantone, pro Kopf und Jahr, 1980–1998

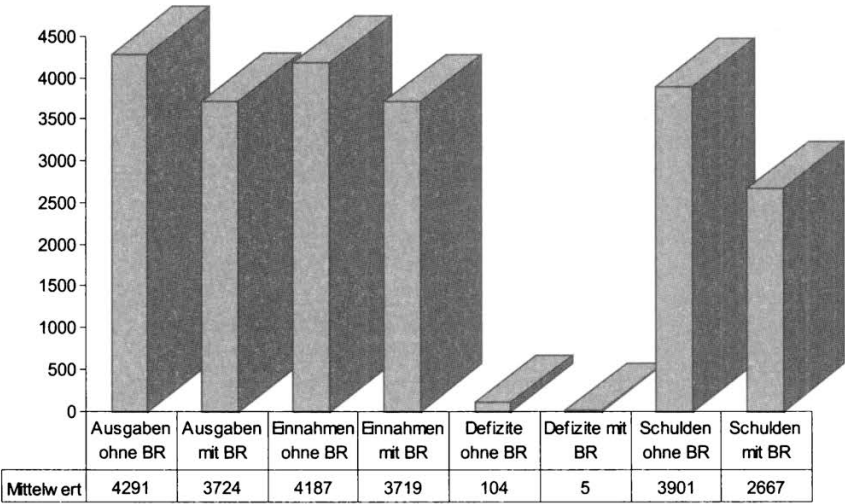
	Ausgaben	Einnahmen	Defizite	Schulden
Mittelwert	4'217	4'126	91	3'738
Median	3'847	3'778	57	3'001
Maximum	10'938 (BS 1997)	10'768 (BS 1998)	1'758 (GE 1993)	16'820 (GE 1998)
Minimum	2'274 (SZ 1983)	2'264 (SZ 1982)	–1'630 (AR 1996)	795 (ZG 1989)

Bei den Werten handelt es sich um Pro-Kopf-Werte in Schweizer Franken auf das Preisniveau von 1980 deflationiert. Im Kanton Appenzell a.Rh. resultierte 1996 ein außerordentlich großer Finanzüberschuss durch den Verkauf der Kantonalbank an die UBS.

Figur 1 stellt die Durchschnittswerte für Ausgaben, Einnahmen, Defizite und Schulden der Kantone mit fiskalischen Budgetbeschränkungen den Werten jener gegenüber, welche solche Beschränkungen nicht kennen.

Es zeigt sich, dass Kantone mit gesetzlichen Budgetregeln im Durchschnitt geringere Ausgaben, Einnahmen, Defizite und Schulden aufweisen. Besonders groß ist der Unterschied bei den Defiziten. Während Kantone ohne Budgetregel zwischen 1980 und 1998 durchschnittlich 104 Franken Defizit pro Kopf aufwiesen, lag das Defizit bei den Kantonen mit einer Budgetregel im Durchschnitt lediglich bei fünf Franken pro Kopf. Da die Budgetregeln in den fünf Schweizer Kantonen als so genannte „Defizitbremsen“ ausgestaltet sind, erscheint dieses Resultat plausibel.

Diese stilisierten Fakten geben einen ersten Eindruck von den Auswirkungen der Budgetregeln auf die Haushaltsdisziplin in den Schweizer Kantonen. Trotzdem lassen sich daraus noch keine systematischen Schlussfolgerungen ziehen, weil auch andere Faktoren für dieses Resultat verantwortlich sein könnten. Im Folgenden wird daher der Effekt der Budgetregeln auf die kantonalen Haushalte in einer multiplen Regression mit anderen Erklärungsfaktoren verglichen.



Figur 1: Vergleich der Mittelwerte für Ausgaben, Einnahmen, Defizite und Schulden pro Kopf und Jahr zwischen Kantonen mit und ohne Budgetregel (BR) von 1980 bis 1998 in Schweizer Franken, deflationiert auf 1980

4.1 Empirische Spezifikation

Das empirische Modell zur Schätzung des Effekts fiskalischer Budgetbeschränkungen auf die Budgetentscheidung folgt jenem von Shadbegian (1996, 1998, 1999). Dabei wird auf die grundlegenden Schätzmodelle von Borchering und Deacon (1972) und Bergstrom und Goodman (1973) zur Nachfrage nach öffentlichen Gütern zurückgegriffen. Für die vorliegende Schätzung ergeben sich folgende Gleichungen:

- (1) $A_{it} = \alpha_1 + \beta_1 KONTROLL_{it} + \zeta_1 BR_{it} + \theta_1 REF_{it} + \eta_1 BR^* REF_{it} + TD_t + \varepsilon_{1it}$
- (2) $E_{it} = \alpha_2 + \beta_2 KONTROLL_{it} + \zeta_2 BR_{it} + \theta_2 REF_{it} + \eta_2 BR^* REF_{it} + TD_t + \varepsilon_{2it}$
- (3) $D_{it} = \alpha_3 + \beta_3 KONTROLL_{it} + \zeta_3 BR_{it} + \theta_3 REF_{it} + \eta_3 BR^* REF_{it} + TD_t + \varepsilon_{3it}$
- (4) $S_{it} = \alpha_4 + \beta_4 KONTROLL_{it} + \zeta_4 BR_{it} + \theta_4 REF_{it} + \eta_4 BR^* REF_{it} + TD_t + \varepsilon_{4it}$

Dabei stehen A_{it} für die realen kantonalen Pro-Kopf-Ausgaben in Gleichung (1), E_{it} für die realen kantonalen Pro-Kopf-Einnahmen in Gleichung (2), D_{it} für die realen kantonalen Pro-Kopf-Defizite in Gleichung (3) und S_{it} für die realen kantonalen Pro-Kopf-Schuldenstände. Die Wahl der Regressoren folgt im Wesentlichen jener von Shadbegian (1996). Die Modelle

implizieren also, dass die budgetären Grössen von Kontrollvariablen (*KONTROLL*) wie der *Bevölkerungsgrösse*, der *Urbanisierung*, der *Einkommenssituation*, des *Bevölkerungsanteils* über 65-Jähriger und der *Zahl der Gemeinden* in einem Kanton abhängen. Die Bevölkerungsvariable und der Anteil an urbaner Bevölkerung an der Kantonsbevölkerung (Bevölkerungsdichte) berücksichtigen dabei mögliche Skaleneffekte in der Nutzung öffentlicher Leistungen, während die Einkommensvariable für eine mögliche positive Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen steht. Theoretisch kann der Einbezug der Einkommensvariable mit dem Wagnerschen Gesetz (1892) gerechtfertigt werden. Danach zeichnen sich entwickelte Kulturen aufgrund steigender Ansprüche der Bevölkerung an den Staat durch einen stetig und relativ zum privaten Sektor wachsenden Staatsanteil aus. Der Anteil der über 65-Jährigen berücksichtigt die stimulierende Wirkung auf die Staatsaktivität, weil angenommen werden kann, dass mit steigendem Alter der Pensionäre die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen zunimmt. Die Zahl der Gemeinden wird gelegentlich als Proxy für den innerkantonalen Systemwettbewerb betrachtet. Zusätzlich werden die freien (nicht-zweckgebundenen) *vertikalen Finanztransfers* zwischen Bund und Kantonen, die *Einkommensungleichheit* und der *Anteil Deutschsprachige* in den Kantonen in die Schätzung mit einbezogen. Dies ist wichtig, weil vertikale Finanztransfers die Anreizstruktur der kantonalen Entscheidungsträger stark beeinflussen. Gemäss Weingast, Shepsle und Johnson (1981) ist es für Gliedstaaten vorteilhaft, sich für Transfers vom Zentralstaat einzusetzen. Mittels solcher Zahlungen wird es möglich, Projekte mit lokalem Nutzenkreis durch alle Gliedstaaten finanzieren zu lassen. Die Projekte erscheinen so für den Wahlkreis der lokalen Entscheidungsträger billiger, als sie tatsächlich sind. Es ist daher anzunehmen, dass vertikale Finanztransfers die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen steigern. Sie können sogar zu einem so genannten „Flypaper-Effekt“ führen. Das heisst, vertikale Finanztransfers führen zu einer „Übernachfrage“ nach öffentlichen Leistungen, weil eine entsprechende Erhöhung des Volkseinkommens in der Gebietskörperschaft einen geringeren Nachfrageeffekt auslösen würde (zum „Flypaper-Effekt“ vgl. Hines und Thaler, 1995, Wyckoff, 1991). Bei Brennan und Buchanan (1977, 1978, 1980) werden vertikale Finanztransfers sogar als Mittel zur Durchsetzung eines Kartells nachgeordneter Gliedstaaten gesehen. Diese geben bereitwillig ihre Steuerhoheit auf, um sich mittels Transfers dem wettbewerblichen Druck der fiskalisch motivierten Wanderungen entziehen zu können. Die Einkommensungleichheit berücksichtigt die Hypothese von Meltzer und Richard (1981). Die Autoren argumentieren, dass bei Absinken des Medianwählereinkommens unter das Durchschnittseinkommen die demokratische Entschlussfassung zu einer Ausbeutung der Reichen durch die Armen führt. Eine Spirale steigender Transferzahlungen über den Staatshaushalt setzt ein. Als letzte

Kontrollvariable berücksichtigt die Sprache den Effekt kultureller Unterschiede auf die Staatsaktivität.

Die vorliegende Studie interessiert sich hauptsächlich für den Einfluss von Budgetbeschränkungen auf budgetäre Grössen. Dies wird mit der Variablen (*BR*) berücksichtigt. Sie hat einen Wert von eins bis drei, je nach der Stringenz der *Budgetregel* in den fünf Kantonen SO, SG, AR, GR, FR. Im Weiteren geht es um die Frage, in welcher Beziehung Budgetregeln zu anderen Kontrollinstrumenten für das Budget stehen. In der Schweiz besitzen die Bürger auf kantonaler Ebene eine Reihe von Volksrechten zur Begrenzung von Ausgaben, Einnahmen, Steuern oder Schulden. Theoretisch könnte man eine substitutive wie auch eine komplementäre Beziehung zwischen den Budgetregeln und den direktdemokratischen Instrumenten erwarten. Im ersten Fall benutzen Bürger entweder die Budgetregel oder die *Referendumsrechte* zur Kontrolle der Staatsaktivität. Verfügt ein Kanton über eine Budgetregel, so nimmt ihre Wirkung mit zunehmenden Referendumsmöglichkeiten ab. Im zweiten Fall könnte argumentiert werden, dass sich die Wirkung von Budgetbeschränkungen durch die direkten Volksrechte verstärkt. Der gemeinsame Effekt beider Kontrollinstrumente wird mit einer Interaktionsvariablen (*BR*REF*) getestet. Daneben wird erwartet, dass die Variable (*BR*) einen negativen Koeffizienten aufweist, weil Budgetregeln den Zweck haben, die Staatsaktivität zu begrenzen. Die Referendumsrechte (*REF*) werden zusätzlich noch als separate Variable in die Schätzung aufgenommen. Referendumsrechte haben einen entscheidenden Einfluss auf die Staatsaktivität, wie Matsusaka (1995), Feld und Kirchgässner (1999, 2000, 2000a), Feld und Matsusaka (2000), Feld und Savioz (1997), Schaltegger und Feld (2001) oder Schaltegger und Frey (2002) argumentieren. Sie verpflichten die politischen Akteure, ihre Entscheidungen auf die Präferenzen der Wähler abzustimmen. In der Regel zeigt sich, dass die Wähler fiskalisch konservativer sind als ihre Repräsentanten (Peltzman, 1992). Zur Konstruktion der Variable für den unterschiedlichen Umfang direkter Referendumsrechte vgl. *Anhang A*.

Zusätzlich enthalten alle Schätzungen Zeiteffekte (TD), um für zeitinvariante Effekte kontrollieren zu können. Da die Schätzungen Querschnitts- wie auch Längsschnittdaten verwenden, ergeben sich Probleme der Heteroskedastie und der Autokorrelation der Residuen. Im vorliegenden ökonometrischen Modell wird davon ausgegangen, dass die Varianzen der Störglieder ε_{it} homoskedastisch, das heisst identisch und unabhängig verteilt sind (i.i.d.). Querschnittsanalysen unter kantonalen Haushalten sind aber oft mit dem Problem der Heteroskedastie konfrontiert, weil die Daten für die einzelnen, sehr unterschiedlichen Kantone unterschiedlich fluktuieren. Das heisst, je grösser die unabhängigen Variablen, desto grösser sind auch oft die Varianzen der Störglieder ε_{it} . Sind beispielsweise die öffentlichen

Ausgaben eine Funktion des Volkseinkommens, dann gestatten höhere Einkommen auch eher, von der spezifizierten Beziehung mit den öffentlichen Ausgaben abzuweichen. Diese Probleme verzerren zwar den OLS-Schätzkoeffizienten nicht, jedoch dessen Varianz und damit die Signifikanz des geschätzten Koeffizienten. Schwierigkeiten der Heteroskedastie können mittels eines Korrekturverfahrens von Newey und West (1987) behoben werden. Dabei wird getestet, ob die Varianz des Störterms durch einen Regressor, dessen Quadrat oder Kreuzprodukt signifikant beeinflusst wird, und gegebenenfalls die Kovarianzmatrix korrigiert. Letztlich ergeben sich bei einer Zeitreihenanalyse Probleme der Autokorrelation der Residuen. Schocks wie beispielsweise Unwetter, Erdbeben, Streiks, Konkurse von Großfirmen oder Ähnliches beeinflussen die öffentlichen Haushalte oft während mehr als nur einer Periode. Autokorrelation erster Ordnung entsteht dann, wenn solche wirtschaftlichen Störungen einer Periode auch einen Teil der Störung der nächsten Periode erklären. Autokorrelation stellt zwar kein Problem für die Konsistenz der geschätzten Koeffizienten dar, führt aber tendenziell zu einer Überschätzung ihrer Signifikanz (t -Werte). Um diese Probleme zu beheben, wird im vorliegenden Fall, wie oben, eine GMM-Methode von Newey und West (1987) verwendet, um die verzerrten Standardfehler zu korrigieren.

Die Konsistenz der Schätzergebnisse hängt im Weiteren von der Exogenität der Regressoren ab. Die Annahme, dass Budgetregeln exogen budgetäre Grössen beeinflussen, ist aber nicht unproblematisch. Poterba (1996) wendet – wie oben dargelegt – als Erster ein, dass Budgetregeln bloss ein Ausdruck der unterschiedlichen Präferenzen der Bevölkerung in den unterschiedlichen Staaten sein könnten. Beispielsweise könnte die Einsetzung von Budgetregeln nur den Wunsch der Bevölkerung nach einer geringeren Staatsquote widerspiegeln. Wenn die Wähler ihren Wunsch nach einer Senkung der Staatsquote durch die Abstimmung für eine Budgetregel äussern, dann können wir eine negative Beziehung zwischen Budgetregel und Staatsaktivität empirisch nachweisen, obwohl gar keine direkte Beziehung zwischen beiden existiert. Das heisst, dass nicht die Budgetregel per se als bindend betrachtet wird, sondern die Restriktion durch die Wähler. Auf der anderen Seite könnten die Wähler in den Gliedstaaten mit hohen Budgetungleichgewichten besonders stark für Budgetregeln votieren, während in Gliedstaaten mit ausgeglichenem Haushalt ein solcher Ruf aus dem Volk nicht ertönt. Bleiben dann die Haushaltsungleichgewichte in Gliedstaaten mit Budgetregeln persistent, finden wir empirisch einen positiven Zusammenhang zwischen Budgetregel und Staatsaktivität, ohne dass es einen direkten Zusammenhang zwischen beidem gibt. Das heisst, es könnte nicht gefolgert werden, dass Budgetregeln zu einer höheren Staatsquote führen.

Um den direkten Effekt von Budgetregeln auf die Budgets der Gliedstaaten untersuchen zu können, müssen also die unbeobachteten Wählerpräferenzen für die Staatsaktivität vom Einfluss der Budgetregeln getrennt werden können. Dies macht den Einsatz einer Instrumentalvariablenschätzung nötig. Rueben (1999) schlägt vor, das Ausmass der direkten Volksrechte als Instrument zu benutzen. Mit direkten Volksrechten lassen sich Budgetregeln einfacher implementieren, wenn die Wähler dies wünschen. Da in der vorliegenden Schätzung direkte Volksrechte schon in der Schätzung als Regressor berücksichtigt werden, ist es aber nicht möglich, diese auf die Budgetregeln zu instrumentieren. Es wurden deshalb zwei andere Instrumente verwendet: die Häufigkeit kantonaler Abstimmungen (*ZAHL*) und die Stimmbeteiligung (*BET*) an den kantonalen Urnengängen. Beide Variablen können als Proxy für die Präferenzintensität der Bevölkerung zur Durchsetzung einer Budgetregel (*BR*) interpretiert werden. Um zu prüfen, ob Budgetregeln in den Schweizer Kantonen tatsächlich als endogen betrachtet werden müssen und ob die beiden Instrumente (*ZAHL* und *BET*) adäquat gewählt sind, wird ein Hausman-Test in zwei Stufen durchgeführt. In der ersten Stufe wird das folgende lineare PROBIT-Modell geschätzt:

$$(5) \quad \text{PROB}(BR_{it} = 1) = \alpha + \omega \text{ZAHL}_{it} + \psi \text{BET}_{it} + \beta \text{KONTROLL}_{it} + \\ + \zeta \text{BR}_{it} + \theta \text{REF}_{it} + \eta \text{BR}^* \text{REF}_{it} + \text{TD}_t + \varepsilon_{it}$$

Dabei zeigt sich, dass die Häufigkeit der Abstimmungen (*ZAHL*) wie auch die Stimmbeteiligung (*BET*) beide einen positiven Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit ausüben, dass ein Kanton eine Budgetregel (*BR*) hat. In der zweiten Stufe werden die in Gleichung (5) erhaltenen Residuen (*BR_RES*) in die Gleichungen (1) – (4) eingesetzt und ein *t*-Test durchgeführt. Falls Budgetregeln exogen sind, müssten die *t*-Werte der geschätzten Koeffizienten für *BR_RES* insignifikant sein. Die Resultate des Hausman-Tests zeigen aber, dass nur im Falle der Einnahmen die Exogenität der Budgetregel nicht abgelehnt werden kann. Bei den Schulden, den Defiziten und den Ausgaben kann nicht von strikter Exogenität des *BR*-Regressors ausgegangen werden. Der Einsatz einer Instrumentalvariablen-Schätzung (IV) wie auch die getesteten Instrumente scheinen folglich adäquat zu sein.

Auch die Variable Finanztransfers könnte mit dem Problem der Endogenität konfrontiert sein, da ein großer Teil der vertikal ausgerichteten Finanztransfers in der Schweiz an die Bedingung geknüpft sind, dass die Kantone einen Teil der Projektkosten selbst tragen. Um dieses Problem der Endogenität der Finanztransfers zu umgehen, werden nur jene Transferzahlungen in das Modell integriert, die zweckfrei ausgerichtet werden.

Um den Effekt von Budgetregeln auf die Staatstätigkeit zu testen, werden für die Gleichung (1) – (4) kantonale Daten verwendet. Dabei werden die Resultate der einfachen OLS-Schätzungen wie auch der IV-Schätzungen präsentiert. Die Schätzungen benutzen auf das Jahr 1980 deflationierte jährliche Daten von 1980 bis 1998. Der Index $i = 1, \dots, 26$ steht für die Kantone und $t = 1980, \dots, 1998$ indexiert die Jahre der Beobachtungen.

5. Resultate

Tabelle 6 präsentiert die Resultate der Schätzungen zu den verschiedenen budgetären Variablen. Die Bevölkerungsvariable hat in den meisten Schätzungen ein positives Vorzeichen, wobei die Signifikanz des Koeffizienten quer über die Schätzungen hinweg aber nicht robust ist. Damit wird entgegen der Erwartung die Hypothese steigender Skaleneffekte beim Bereitstellen der öffentlichen Leistungen abgelehnt. Ähnliches lässt sich aus den Resultaten für den Urbanisierungsgrad in den Schweizer Kantonen schliessen. Die positiven Vorzeichen scheinen sogar eher auf Überfüllungskosten hinzudeuten und damit die Voraussage des Brechtschen Gesetzes (Brecht, 1927) zu bestätigen: Bei steigender Bevölkerungsdichte ist mit Staukosten (crowding effects) zu rechnen. Die geschätzten Koeffizienten der Urbanisierungsvariable sind indessen nur bei den Schulden signifikant unterschiedlich von null. Bei der Einkommensvariablen bestätigt sich die erwartete positive Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern für die Ausgaben wie auch die Einnahmen. Für Defizite und Schulden kann ein positiver Einfluss des Volkseinkommens empirisch nicht nachgewiesen werden, er wäre theoretisch auch nicht mit dem Wagnerschen Gesetz der positiven Einkommenselastizität zu erklären. Die Finanztransfers zeigen empirisch einen expansiven Einfluss auf Ausgaben und Einnahmen, wie theoretisch zu erwarten war. Defizite und Schulden werden hingegen gar nicht bzw. nur schwach durch vertikale Finanztransfers beeinflusst. Die Zahl der Gemeinden als Proxy für die Ausprägung des innerkantonalen Wettbewerbs zeigt einen dämpfenden Einfluss auf die Staatsaktivität, der mit Ausnahme der Schätzungen für die Schulden signifikant ist. Die Einkommensungleichheit wie auch die Sprache in einem Kanton haben dagegen keinen systematischen Effekt auf die betrachteten budgetären Grössen. Der Anteil der über 65-Jährigen hat wie erwartet einen stimulierenden Effekt auf die Staatsaktivität.

Bei den Referendumsrechten bestätigt sich ebenfalls der theoretisch erwartete dämpfende Effekt auf die budgetären Grössen. Der Effekt ist relativ robust signifikant quer über alle Schätzungen, wenngleich die Signifikanz bei den Defiziten das übliche Vertrauensniveau für eine gesicherte Aussage nicht erreicht.

Tabelle 6: Log-lineare Modelle zum Effekt von Budgetregeln auf die Staatsaktivität, 26 Kantone, 1980 – 1998.

Abhängige Variablen	Ausgaben (A)		Einnahmen (E)		Defizite (D)♣		Schulden (S)	
	OLS	IV	OLS	IV	OLS	IV	OLS	IV
Konstante	1.701* (1.785)	1.687* (1.825)	1.752* (1.731)	1.767* (1.792)	-387.515 (-0.482)	-823.562 (-1.291)	5.982*** (3.464)	6.066*** (3.010)
Budgetregel	-0.029 (-0.731)	-0.300* (-1.766)	0.002 (0.061)	-0.278 (-1.634)	-117.123*** (-2.998)	-200.423** (-1.919)	-0.033 (-0.308)	-0.797** (-2.379)
Finanzreferendum	-0.149** (2.576)	-0.169** (-2.252)	-0.139** (-2.448)	-0.171** (-2.254)	-71.166 (-1.460)	57.072 (1.122)	-0.243*** (-2.660)	-0.416*** (-2.956)
Budgetregel* Finanzreferendum	0.011 (0.420)	0.158 (0.968)	-0.005 (-0.183)	0.164 (1.007)	58.611** (2.368)	21.910 (0.137)	-0.003 (-0.033)	0.760 (1.465)
Finanztransfers	0.372*** (7.698)	0.374*** (8.231)	0.373*** (7.456)	0.378*** (8.237)	0.625 (0.016)	-7.642 (-0.188)	0.1661* (1.663)	0.230* (1.936)
Volkseinkommen	0.656*** (4.470)	0.670*** (4.306)	0.682*** (4.530)	0.706*** (4.542)	-47.704 (-0.387)	-53.969 (-0.433)	-0.0352 (-0.117)	0.277 (0.674)
Einkommens- ungleichheit	0.272 (1.362)	0.219 (1.156)	0.247 (1.254)	0.192 (1.019)	144.999 (0.748)	175.053 (1.126)	0.522 (1.505)	0.605 (1.410)
Zahl der Gemeinden	-0.078** (-2.627)	-0.073* (-1.957)	-0.077** (-2.441)	-0.068* (-1.750)	-28.220 (-1.038)	-48.796* (-1.727)	-0.0940 (-1.196)	-0.019 (-0.154)
Bevölkerung > 65	0.050*** (5.045)	0.048*** (4.850)	0.047*** (4.794)	0.045*** (4.665)	11.037 (1.301)	10.868** (2.114)	0.032** (1.872)	0.028 (1.412)

Urbanisierung	0.066 (0.385)	0.007 (0.029)	0.050 (0.284)	0.017 (0.068)	138.926 (0.986)	-44.987 (-0.261)	1.103*** (3.217)	1.424** (2.428)
Bevölkerung	0.107** (2.092)	0.115 (1.445)	0.097* (1.792)	0.097 (1.167)	42.791 (1.030)	101.072* (1.666)	0.041 (0.363)	-0.113 (-0.514)
Deutsch- sprachigkeit	-0.079 (-1.601)	-0.094* (-1.660)	-0.068 (-1.306)	-0.078 (-1.389)	-83.312 (-1.566)	-106.772*** (-3.051)	0.022 (0.177)	0.023 (0.173)
Beobachtungen	494	494	494	494	494	494	494	494
F-Test Zeiteffekte	1.929**	1.790**	1.002	1.062	7.341***	7.341***	4.266***	2.887***
F-Test für Budgetregel	0.677	3.627**	0.082	1.381	5.575***	6.063***	0.287	2.857*
F-Test für Finanzreferendum	4.197**	2.684*	4.565**	2.688*	2.999*	0.526	3.764**	4.394**
Adj. R ²	0.776	0.730	0.758	0.713	0.405	0.264	0.524	0.274
Jarque-Bera	4.932*	2.565	6.233**	4.193	95.506***	27.476***	5.708*	8.330**

Bemerkungen: ♣: Die Schätzungen für Defizite erscheinen in realen Werten. Alle Schätzungen enthalten 18 Jahres-Dummies. *, **, *** bezeichnen die Signifikanz auf dem 1 %, 5 %- bzw. 10 %-Vertrauensniveau. Der F-Test für die Budgetregel gibt die gemeinsame Signifikanz der Budgetregel zusammen mit den Referendumsrechten an. Der F-Test für das Finanzreferendum gibt die gemeinsame Signifikanz des Finanzreferendums zusammen mit der Budgetregel an. Der Jarque-Bera Test überprüft die Normalverteilung der Residuen. Die Instrumente der IV-Schätzungen sind: Alle Regressoren mit Ausnahme der Budgetregel sowie der Häufigkeit der Abstimmungen (ZAHU) und der Stimmbeteiligung an den Urnengängen (BET).

Tabelle 6 zeigt im Weiteren den Effekt von Budgetregeln auf Ausgaben, Einnahmen, Defizite und Schulden. Vergleicht man die Resultate der OLS-Schätzungen mit den IV-Schätzungen, so lässt sich erkennen, dass die Koeffizienten der instrumentierten Budgetregel-Variable jeweils deutlich grösser sind. Dies gilt mit Ausnahme der Defizit-Schätzungen auch für die Signifikanz. Da aufgrund des Endogenitätsproblems die Resultate der IV-Schätzungen zuverlässiger sind, stützt sich die Interpretation im Folgenden auf diese Ergebnisse. Sie zeigen, dass vor allem die Defizite und Schulden durch die blosse Existenz einer Budgetregel signifikant negativ beeinflusst werden. Bei den Ausgaben und den Einnahmen sind die Koeffizienten nur knapp bzw. knapp nicht signifikant. Das unterschiedliche Ergebnis zwischen Ausgaben/Einnahmen und Defiziten/Schulden scheint sinnvoll zu sein, denn die in den fünf Kantonen existierenden Regeln können aufgrund ihres Mechanismus als Defizit- bzw. Schuldenbremsen bezeichnet werden. Das Ergebnis impliziert weiter, dass die heute in den Schweizer Kantonen (FR, SG, SO, GR, AR) bestehenden statutarischen Budgetregeln von den politischen Akteuren als bindend betrachtet werden. Präzise und konkret abgefasste gesetzliche Regeln für den Budgetierungsprozess scheinen die politischen Akteure eher zu binden als abstrakte und allgemein gehaltene Verfassungsbestimmungen. Damit stellt sich nun die Frage nach dem Zusammenspiel der beiden Budgetinstitutionen Referendum und Budgetregel. Wie die Resultate in *Tabelle 6* zeigen, ist der Interaktionsterm ($BR*REF$) in jedem Fall positiv, aber meistens insignifikant. Um die Wirkung der Budgetregel auf die budgetären Grössen interpretieren zu können, reicht es aber nicht, nur den t -Wert von BR zu betrachten. Zuerst muss die gemeinsame Signifikanz der Parameter ζ und η mit einem F -Test evaluiert werden. In der Ausgaben-, Defizit- und der Schuldenschätzung sind beide Parameter zusammen mindestens auf dem 10%-Sicherheitsniveau signifikant. Das heisst, die Budgetregel wirkt restriktiv auf die Defizite- bzw. Schuldenstände, weil sie die Ausgaben beschränkt, nicht aber die Einnahmen. Ist der Interaktionsterm ($BR*REF$) in diese Schätzungen eingeführt, so deutet der positive Interaktionsterm $BR*REF$ darauf hin, dass beide fiskalischen Institutionen alternativ verwendet werden, wenngleich der Effekt beider Institutionen zusammen nicht signifikant ist. Der Effekt einer Budgetregel auf die Ausgaben, Defizite und Schulden in einem Kanton nimmt mit der Stärke der Referendumsrechte ab. Dies ist intuitiv sinnvoll, denn die Bürger verwenden entweder das eine oder alternativ dazu das andere Instrument, um den diskretionären Budgetspielraum der politischen Akteure für eine einzelne budgetäre Grösse zu beschränken. Die Resultate zeigen aber auch, dass gerade die Kombination von Finanzreferendum und Budgetregel einen stabilisierenden Einfluss auf die öffentlichen Haushalte insgesamt ausübt. Denn die Beschränkung der Einnahmen ist nur im Fall des Finanzreferendums, jene des Defizits nur im Fall der Budgetregel gegeben. Eine Kombi-

nation der beiden fiskalischen Instrumente beschränkt also die politischen Akteure in ihrer Möglichkeit des Zugriffs auf die Steuerbasis durch das Finanzreferendum, während die Budgetregel mittels Ausgabenbeschränkung verhindert, dass öffentliche Leistungen dann einfach über Defizite finanziert werden. Beide Instrumente zusammen garantieren das Gleichgewicht der öffentlichen Haushalte.

Damit werden die Argumentation von Kirchgässner (2002) sowie einige Resultate der Panelanalyse über 26 Kantone von 1986 bis 1997 von Feld und Kirchgässner (2001) bestätigt. Budgetregeln, wie sie in den fünf Schweizer Kantonen ausgestaltet sind – als „Defizitbremse“ –, führen zu einer signifikant verringerten Staatsaktivität und stabilisieren die öffentlichen Finanzen in Kombination mit dem Finanzreferendum.

6. Zusammenfassung

Diese Studie hat die Wirkung von Budgetregeln auf die staatlichen Budgets betrachtet. Als Antwort auf zunehmende Haushaltsungleichgewichte wurden vor allem während der 70er und 80er Jahre in den US-Bundesstaaten auf Bundes-, Staaten- wie auch County- und Gemeindeebene unterschiedlichste Budgetregeln eingesetzt. Dies in der Hoffnung, die rechtlichen Regeln würden den diskretionären Spielraum der politischen Akteure beschränken und damit die öffentlichen Haushalte konsolidieren helfen. Viele empirische Studien haben die Wirkung dieser Budgetregeln auf unterschiedliche budgetäre Grössen untersucht. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind keineswegs einheitlich. Während einige Studien keinen signifikanten Effekt der Budgetregeln auf die Staatsaktivität ausmachen können, sind es vor allem neuere und detaillierte Untersuchungen, die den Budgetregeln eine reale Wirkung auf die Haushaltsdisziplin zuschreiben. Das Problem von Budgetregeln im Allgemeinen ist, dass sie von den politischen Akteuren nicht unbedingt als bindend betrachtet werden. Zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten werden genutzt, wobei der Haushaltsausgleich gelegentlich nur dank „kreativer Buchführung“ zustande kommt. Es stellt sich daher die Frage der Durchsetzbarkeit von Budgetregeln. Welche institutionellen Bedingungen können gewährleisten, dass sich die politischen Akteure an die Richtlinien der Budgetregeln halten? US-Amerikanische Studien zeigen, dass die Gerichte eine solche Funktion übernehmen können. In jenen Bundesstaaten, bei welchen die Budgetregeln vom Gericht eingefordert werden und deren Richter direkt vom Volk gewählt werden, ist die Durchsetzung am besten gewährleistet.

Neben den USA kennen auch die nachgeordneten Gliedstaaten der Schweiz unterschiedliche fiskalische Institutionen zur Beschränkung der

Staatstätigkeit. Zusätzlich sind in der Schweiz auf Kantonsebene in unterschiedlichem Umfang Referendumsrechte vorhanden, die theoretisch als alternative politische Institutionen zur Kontrolle der Staatsaktivität dienen könnten. Um zu untersuchen, welchen Effekt die Defizit- und Schuldenbremsen wie auch die Referendumsrechte in den Schweizer Kantonen auf die Staatsaktivität ausüben, wurde eine empirische Analyse im Zeitraum von 1980 bis 1998 durchgeführt. Die Resultate zeigen, dass Budgetregeln in der Schweiz mittels Ausgabenreduktionen einen signifikant dämpfenden Effekt auf Defizite und Schulden ausüben. Referendumsrechte haben zusätzlich eine restringierende Wirkung auf die Einnahmen. Um zu testen, ob Referendumsrechte als Substitut zu Budgetregeln die Einhaltung der rechtlichen Zielwerte garantieren können, wurde der Effekt der Interaktion dieser beiden politischen Institutionen empirisch untersucht. Der Interaktionseffekt ist positiv, aber in der Regel nicht signifikant. Da beide fiskalischen Instrumente alternativ verwendet werden und die Budgetregel stärker auf den Haushaltsausgleich, die Referendumsrechte stärker auf die Beschränkung der Einnahmen wirken, scheint eine Kombination der beiden Instrumente besonders geeignet, eine stabilisierende Wirkung auf die öffentlichen Haushalte auszuüben. Es kann gefolgert werden, dass die Durchsetzung der Haushaltsdisziplin bzw. der Budgetregeln nicht nur durch Gerichte, sondern auch durch die Stimmbürger mittels Referendumsrechten erfolgen kann.

Literatur

- Abrams, B. A. / Dougan, W. R. (1986): The Effects of Constitutional Constraints on Government Spending, *Public Choice* 49, 101 – 116.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1977): State Limitations on Local Taxes and Expenditures, Washington, D.C.
- Alesina, A. / Tabellini, G. (1990): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, *Review of Economic Studies* 57, 403 – 414.
- Bails, D. G. (1982): A Critique on the Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations, *Public Choice* 38, 129 – 138.
- (1990): The Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations: A Re-Evaluation, *American Journal of Economics and Sociology* 49, 223 – 238.
- Barro, R. J. (1979): On the Determination of Public Debt, *Journal of Political Economy* 82, 940 – 971.
- (1986): U.S. Deficits since World War I, *Scandinavian Journal of Economics* 88, 193 – 222.
- Bayoumi, T. / Eichengreen, B. (1995): Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization, *IMF Staff Papers* 42, 32 – 47.
- Bergstrom, T. C. / Goodman, R. P.: Private Demands for Public Goods, *American Economic Review* 63, 280 – 296.

- Blankart, C. B.* (2001): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 4. Auflage, München.
- Bohn, H. / Inman, R. P.* (1996): Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 45, 13–76.
- Borcherding, T. E. / Deacon, R. T.* (1972): The Demand for the Services of Non-Federal Governments, *American Economic Review* 62, 891–901.
- Brecht, A.* (1927): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Grundfragen der internationalen Politik, Leipzig, Winter'sche Verlagshandlung.
- Brennan, G. / Buchanan, J. M.* (1977): Towards a Tax Constitution for Leviathan, *Journal of Public Economics* 8, 255–273.
- (1978): Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues, *Journal of Public Economics* 9, 301–318.
 - (1980): The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.).
- Buchanan, J. M.* (1980): Procedural and Quantitative Constitutional Constraints on Fiscal Authority, in W.S. Moore, R.G. Penner (eds.), *The Constitution and the Budget*, Washington and London, 80–84.
- (1985): Tax Moral Dimension of Debt Financing, *Economic Inquiry* 23, 1–6.
- Buchanan, J. M. / Wagner, R.E.* (1977): Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, Academic Press, New York et al.
- (1978): The Political Biases of Keynesian Economics, in: Buchanan, J.M. und R.E. Wagner (eds.), *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, Martinus Nijhoff, Leiden / Boston, 79–100.
- De Haan, J. / Sturm, J.-E.* (2000): Do Financial Markets and the Maastricht Treaty Discipline Governments? New Evidence, *Applied Financial Economics* 10, 221–226.
- Downes, T. A. / Dye, R. F. / McGuire, T. J.* (1998): Do Limits Matter? Evidence on the Effects of Tax Limitations on Student Performance, *Journal of Urban Economics* 43, 401–417.
- Elder, H. W.* (1992): Exploring the Tax Revolt: An Analysis of the Effects of State Tax and Expenditure Limitation Laws, *Public Finance Quarterly* 20, 47–63.
- Feld, L. P. / Matsusaka, J. G.* (2000): Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons, mimeo, University of St. Gallen.
- Feld, L. P. / Kirchgässner, G.* (2001): The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local and Regional Decision-Making, *Economic Policy* 33, 329–367.
- (1999): Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities, in: J. Poterba and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press and NBER, Chicago, 151–179.
 - (2001a): Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities, *Public Choice* 109, 347–370.
- Feld, L. P. / Savioz, M. R.* (1997): Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation, *Kyklos* 50, 507–538.

- Figlio, D. N.* (1997): Does the „Tax Revolt“ Reduce School Performance?, *Journal of Public Economics* 65, 245–269.
- Folkers, C.* (1983): Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden.
- Freitag, M. / Vatter, A.* (2000): Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: ein Vergleich der Schweizer Kantone, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 136, 579–606.
- Gramlich, E. M.* (1990): U.S. Federal Budget Deficits and Gramm-Rudman-Hollings, *American Economic Review* 80, 75–80.
- von Hagen, J.* (1991): A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, *Journal of Public Economics* 44, 99–110.
- von Hagen, J. / Strauch, R. R.* (2001): Fiscal Consolidation: Quality, Economic Conditions, and Success, *Public Choice* 109, 327–346.
- Hahm, S. D. et al.* (1992): The Influence of the Gramm-Rudman-Hollings-Act on Federal Budgetary Outcomes, 1986–1989, *Journal of Policy Analysis and Management* 11, 207–234.
- Hines, J. R. / Thaler, R. H.* (1995). Anomalies: The Flypaper Effect, *Journal of Economic Perspectives* 9, 217–226.
- Holtz-Eakin, D.* (1988): The Line Item Veto and Public Sector Budgets, *Journal of Public Economics* 36, 269–292.
- Howard, M. A.* (1989). State Tax and Expenditure Limitations: There is No Story, *Public Budgeting and Finance* 9, 83–90.
- Jordan, T. J.* (1994): Der Stand der schweizerischen Fiskalpolitik. Eine Analyse anhand neuer Fiskalindikatoren, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 130, 193–206.
- Joyce, P. G. / Mullins, D. R.* (1991): The Changing Fiscal Structure of the State and Local Public Sector: The Impact of Tax and Expenditure Limitations, *Public Administration Review* 51, 240–253.
- Kenyon, D. A. / Benker, K. M.* (1984): Fiscal Discipline: Lessons from the State Experience, *National Tax Journal* 37, 437–446.
- Kiewiet, D. R. / Szakaly, K.* (1996): Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, *Journal of Law, Economics and Organization* 12, 62–97.
- Kirchgässner, G.* (2001): The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, CESifo Working Paper No. 617.
- (2002), Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik föderaler Staaten: Einige theoretische Überlegungen und institutionelle Lösungen in der Schweiz, Schriftliche Fassung eines Vortrags im Rahmen des Dreiertreffens auf Beamtenstufe zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz, Wien 21./ 22. Februar 2002.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren* (1981): Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Bern.
- Ladd, H. F. / Wilson, J. B.* (1982): Why Voters Support Tax Limitations: Evidence from Massachusetts' Proposition 2 1/2, *National Tax Journal* 35, 121–48.

- Lutz, G. / Strohmann, D. (1998): Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen, Bern, Haupt.
- Matsusaka, J. G. (1995): Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years, *Journal of Political Economy* 103, 587–623.
- Meltzer, A. H. / Richard, S. (1981): A Rational Theory of the Size of Government, *Journal of Political Economy* 89, 914–927.
- Musgrave, R. A. (1966): *Finanztheorie*, Tübingen, Mohr.
- Newey, W. / West, K. (1987): A Simple Positive Semi-Definite, Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent Covariance Matrix. *Econometrica* 55, 703–708.
- Pelzman, S. (1992): Voters as Fiscal Conservatives, *Quarterly Journal of Economics* 107, 327–361.
- Persson, T. / Tabellini, G. (2000): Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts?, mimeo, Stockholm University and London School of Economics.
- Persson, T. / Svensson, L. (1989): Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences, *Quarterly Journal of Economics* 104, 325–345.
- Pettersson-Lidbom, P. (2001): An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt, *Journal of Political Economy* 109, 570–583.
- Poterba, J. M. (1994): State Responses to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics, *Journal of Political Economy* 102, 799–821.
- (1996): Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States, *American Economic Review* 86, 395–400.
- (1997): Do Budget Rules Work?, in: A.J. Auerbach (ed.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, MIT Press, Cambridge (Mass.) 1997, 53–86.
- Poterba, J. M. / Rueben, K. (1999): State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market, in: Poterba, J.M. und J. von Hagen (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, NBER.
- Ross, R. / Schwengel, F. (1982): An Item Veto for the President, *Presidential Studies Quarterly* 12, 125–146.
- Rothstein, B. (1996): Political Institutions: An Overview, in: Goodin, R.E. und H.-D. Klingemann (eds.): *A New Handbook of Political Science*, Oxford, 133–166.
- Roubini, N. / Sachs, J.D. (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, *European Economic Review* 33, 903–938.
- Rueben, K. S. (1999): Tax Limitations and Government Growth: The Effect of State Tax and Expenditure Limits on State and Local Government, mimeo, 1999.
- Schaltegger, Ch. A. / Feld, L. P. (2001): On Government Centralization and Budget Referendums: Evidence from Switzerland, CESifo Working Paper No. 615.
- Schaltegger, Ch. A. / Frey, R. L. (2002): Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, erscheint in *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*.
- Shadbegian, R. J. (1996): Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government?, *Contemporary Economic Policy* 14, 22–35.

- (1998): Do Tax and Expenditure Limitations Affect Local Government Budgets? Evidence from Panel Data, *Public Finance Review* 26, 118–136.
- (1999): Fiscal Federalism, Collusion, and Government Size: Evidence from the States, *Public Finance Review* 27, 262–281.
- (1999a): The Effect of Tax and Expenditure Limitations on the Revenue of Local Government, 1962–87, *National Tax Journal* 52, 211–217.
- Stauffer, TH. P.* (2001): Instrumente des Haushaltsausgleichs: Ökonomische Analyse und rechtliche Umsetzung, Dissertation, Universität St. Gallen.
- Stutzer, A. / Frey, B. S.* (2000): Stärkere Volksrechte – Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz, *Swiss Political Science Review* 6, 1–30.
- Tanzi, V. / Schuknecht, L.* (2000): Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.).
- Trechsel, A.* (2000): Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den Schweizer Kantonen 1970–1996, Basel.
- Trechsel, A. / Serdült, U.* (1999): Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970–1996), Basel.
- U.S. General Accounting Office (GAO)* (1993): Balanced Budget Requirements: State Experiences and Implications for the Federal Government, GAO Document GAO/ARMD-93–58BR, Washington, D.C.
- Wagner, A.* (1892): Grundlegung der politischen Ökonomie. Leipzig, Winter'sche Verlagshandlung.
- Wagner, R. E.* (1970): Optimality in the Local Debt Limitation, *National Tax Journal* 23, 297–305.
- Weingast, B. R. / Shepsle, K. / Johnson, C.* (1981): The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy* 96, 132–163.
- Wicksell, K.* (1896): Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Gustav Fischer, Jena.
- Wykoff, P. G.* (1991): The Elusive Flypaper Effect, *Journal of Urban Economics* 30, 310–328.

Anhang

Aspekte der direkten Demokratie in den Schweizer Kantonen

Will man den Einfluss der direkten Volksrechte auf die Fiskalpolitik empirisch untersuchen, stellt sich die Frage, wie das Ausmass der Volksrechte quantifiziert werden könnte. Dabei geht es grundsätzlich um die Kontroverse der Operationalisierung der direkten Demokratie entweder aufgrund der blossen Existenz formal-rechtlich definierter direkt-demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten oder anhand der tatsächlichen Nutzung der direkten Mitwirkungsmöglichkeiten. Rothstein (1996, 146) unterscheidet

zwischen „rules-in-form“ und „rules-in-use“. Einerseits wird argumentiert, dass erst die effektive Nutzung der Volksrechte zu einer Anpassung der Finanzpolitik führe. Die informell praktizierten Konfliktregelungstechniken, die heute Ausdruck spezifischer kantonaler Kulturen sind, veranlassen die Akteure zu Verhandlungen und zwingen die politischen Entscheidungsträger zu Handlungen (Freitag und Vatter, 2000).¹⁷ Andererseits wird vorgebracht, dass politische Entscheidungsträger ihr Verhalten auf die reine Existenz direkter Volksrechte ausrichten, ohne dass diese erst ergriffen werden müssten. Existiert in einem Kanton ein obligatorisches Finanzreferendum mit einem Schwellenwert, so ist oft zu beobachten, dass die Projekte so konzipiert werden, dass sie den Schwellenwert nicht überschreiten (Feld und Matsusaka, 2000). Damit hat das obligatorische Finanzreferendum schon eine Wirkung aufgrund seiner blossen Existenz. Ähnliches gilt auch für fakultative Referenden oder Initiativen. Alleine die Androhung eines Referendums oder einer Initiative führt in aller Regel dazu, dass die politischen Akteure versuchen, weitere Aspekte und Meinungen in die Vorlage zu integrieren, um die tatsächliche Lancierung zu verhindern. Politiker müssen mit Initiativen und Referenden rechnen, wenn sich ihre Entscheidungen zu weit von den Präferenzen der Wähler entfernen. Diese Möglichkeit ist dabei um so eher zu berücksichtigen, je tiefer die Schwellenwerte für die Ergreifung der Volksrechte liegen. Deren Nutzung ist daher ein unvollständiger Indikator für den Einfluss der direkten Volksrechte auf die Finanzpolitik (Stutzer und Frey, 2000; S. 4).

Folgt man Trechsel und Serdült (1999), so lassen sich die direkten Volksrechte in den Schweizer Kantonen in eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente der direkten Mitwirkung unterteilen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit fassen Stutzer und Frey (2000) sie in vier Kategorien zusammen: die Initiative auf Teilrevision der Kantonsverfassung, die Gesetzesinitiative, das Gesetzesreferendum und das Finanzreferendum für einmalige und neue Ausgaben. Die Gewichtung erfolgt dann anhand des absoluten Unterschriftenerfordernisses und in Bezug auf die Stimmberechtigten, beim Finanzreferendum anhand der notwendigen relativen Ausgabenhöhe. Stutzer und Frey (2000) beurteilen die erhaltenen Werte auf einer Skala von eins bis sechs, wobei sechs für sehr direktdemokratisch steht.

Das Verfassungs- und Gesetzesinitiativrecht ermöglicht es dem Stimmbürger, neue Vorschläge in den politischen Prozess einzubringen. Es können Initiativen für eine Total- oder Partialrevision der Verfassung oder für eine Gesetzesrevision ergriffen werden, wenn ein in allen Kantonen unterschiedlich hohes Unterschriften-Quorum erreicht wird. Die erforderliche Unter-

¹⁷ Für eine Übersicht zu den Volksabstimmungen in den Kantonen und zu den Urnengängen auf Bundesebene vgl. Trechsel (2000).

schriftenzahl reicht von 300 im Kanton Uri bis zu 15'000 für die Partialrevision und 30'000 für die Totalrevision der Verfassung im Kanton Bern. Auch die Sammelfristen sind unterschiedlich ausgestaltet. Einige Kantone kennen gar keine Sammelfristen, während die kürzeste Frist drei Monate beträgt (Kanton Waadt). (Für eine umfassende Übersicht vgl. Trechsel und Serdült, 1999, vor allem S. 67 und 71).

Das Gesetzesreferendum kann in allen Kantonen in irgendeiner Form ergriffen werden. Einige Kantone unterstellen neue Gesetze oder Rechtsnormen dem obligatorischen Referendum, andere dem fakultativen Referendum. Beim fakultativen Referendum variieren wiederum das Unterschriftenerfordernis und die Sammelfristen. Die Extremwerte liegen dabei weit auseinander: Der Kanton Uri verlangt 300 Unterschriften in 90 Tagen, während der Kanton Waadt 12'000 Unterschriften in 40 Tagen vorschreibt. (Für eine umfassende Übersicht vgl. Trechsel und Serdült, 1999, vor allem S. 17 und 19).

Dem Finanzreferendum unterliegen Ausgaben ab einem bestimmten Betrag entweder obligatorisch oder fakultativ. Das Finanzreferendum unterscheidet zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben. Es betrifft je nach Kanton aber nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Anleihen, die Steuern, die Beteiligung an Unternehmen oder Immobiliengeschäfte. Auch beim fakultativen Finanzreferendum variieren das Unterschriftenerfordernis und die Sammelfristen. *Tabelle 7* gibt einen Überblick.

Tabelle 7

Das Finanzreferendum in den Schweizer Kantonen

Kanton	Einmalige Ausgaben ^{b)}		Wiederkehrende Ausgaben ^{b)}		Unterschriftenerfordernis	Frey-Stutzer Index ^{a)}
	fakultativ	obligatorisch	fakultativ	obligatorisch		
ZH	2–20	20	0.2–2	2	5'000	4
BE	2		0.4		10'000 (bis 1995: 6'000)	5
LU	3–25 (seit 1995)	25	3–25 (seit 1995) ^{c)}	25	3'000	4.25
UR	0.5	1	0.05	0.1	300	5
SZ		0.25		0.05	2'000	4.38
OW	0.5	1	0.1	0.2	100 ^{e)}	5
NW	0.25	5	0.05	0.5	250 ^{e)}	5
GL		0.5		0.1		4
ZG		0.5		0.05	1'500	4
FR	0.25 %	1 %	0.25 %	1 %	6'000	2

SO	1–2	2	0.1–0.2	0.2	1'500	5
BS	1		0.2		2'000	4.25
BL	0.5		0.05		1'500	4.75
SH	0.3–1	0.3	0.05–0.1	0.05	600	4.5
AR		5%		1%		4
AI	0.25	0.5	0.05	0.1	200 ^{e)}	3
SG	3.15	15	0.3–1.5	1.5	4'000	3.25
GR	1–5	5	0.3–0.5	0.5	3'000	4
AG	3		0.3		3'000	4.5
TG	1	3	0.2	0.6	2'000	4.5
TI	0.2		0.05		7'000	2.75
VD ^{d)}						3
VS	0.75%		0.25%		3'000 (seit 1994)	1
NE		1.5%		1.5%	6'000 (seit 1992)	1.5
GE	0.125		0.06		7'000	1
JU	0.5%	5%	0.05%	0.5%	2'000	2.5

Quelle: Lutz, G. und D. Strohmann (1998); Trechsel, A. und U. Serdült (1999) und Stutzer, A. und B.S. Frey (2000).

^{a)} Die Indexzahlen beziehen sich auf das Jahr 1992.

^{b)} In 1'000'000 Schweizer Franken.

^{c)} Bis 1995 galt ein komplexes System beim Finanzreferendum. Für eine detaillierte Beschreibung vgl. Trechsel und Serdült (1999, 262–264).

^{d)} Der Kanton Waadt kennt seit 1978 kein eigentliches Finanzreferendum mehr. Vorlagen mit Kostenfolgen unterliegen seit 1978 dem fakultativen Gesetzesreferendum. Das Kriterium der Ausgabenhöhe ist seither nicht mehr massgebend.

^{e)} Landsgemeindekanton zwischen 1980 und 1998.