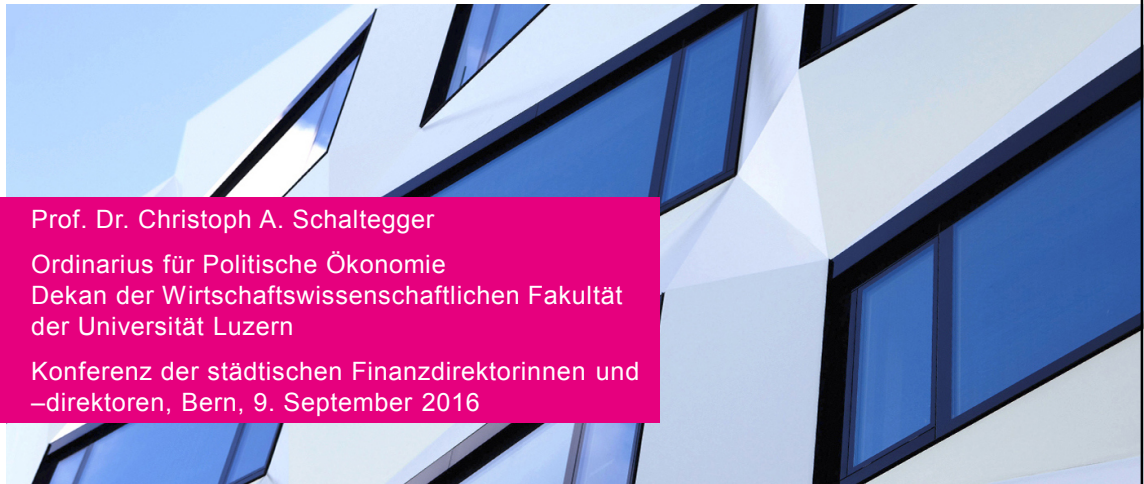


Entwicklungen der kommunalen Finanzhaushalte und Instrumente zur Sanierung

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger

Ordinarius für Politische Ökonomie
Dekan der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Luzern

Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und
-direktoren, Bern, 9. September 2016



«Eine der wichtigsten Erkenntnisse ist laut Alesina: Wenn Staaten sparen, sollten sie **lieber Ausgaben kürzen als die Steuereinnahmen erhöhen**. [...]

Vor diesem Hintergrund lassen sich **drei strategische Pfeiler** identifizieren, die eine Ausgabenreform tragen helfen: Erstens muss die Nachhaltigkeit der **staatlichen Sozialausgaben** und der **Lohnsumme** sichergestellt werden [...].

Zweitens ist die **Effizienz** unter Berücksichtigung von **Gerechtigkeitsüberlegungen** zu steigern. Vielerorts liesse sich die Effizienz der Bildungsausgaben erhöhen. [...] Auch im öffentlichen Beschaffungswesen und bei Infrastrukturinvestitionen liegt ein grosses Einsparungspotenzial brach.

Drittens sollten Institutionen etabliert werden, die helfen, das Ausgabegebaren zu kontrollieren. **Fiskalregeln wie die Schuldenbremse** [...], helfen der Politik, sich auf einen Ausgabenpfad zu verpflichten.»



*Professor Alberto Alesina, Harvard University, im Gespräch mit der NZZ, 31.5.2014,
Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung*

Übersicht

Konsolidierungsbedarf bei den kommunalen Finanzen?

- Persistente Haushaltsdefizite, steigender Ausgabendruck
- «deficit bias» im politischen Prozess

Was gilt es zu tun – kurativ und präventiv?

- Erfolgsfaktoren
- Bedeutung von Schuldenbremsen

Risiken und Nebenwirkungen

- Konsequenzen für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft

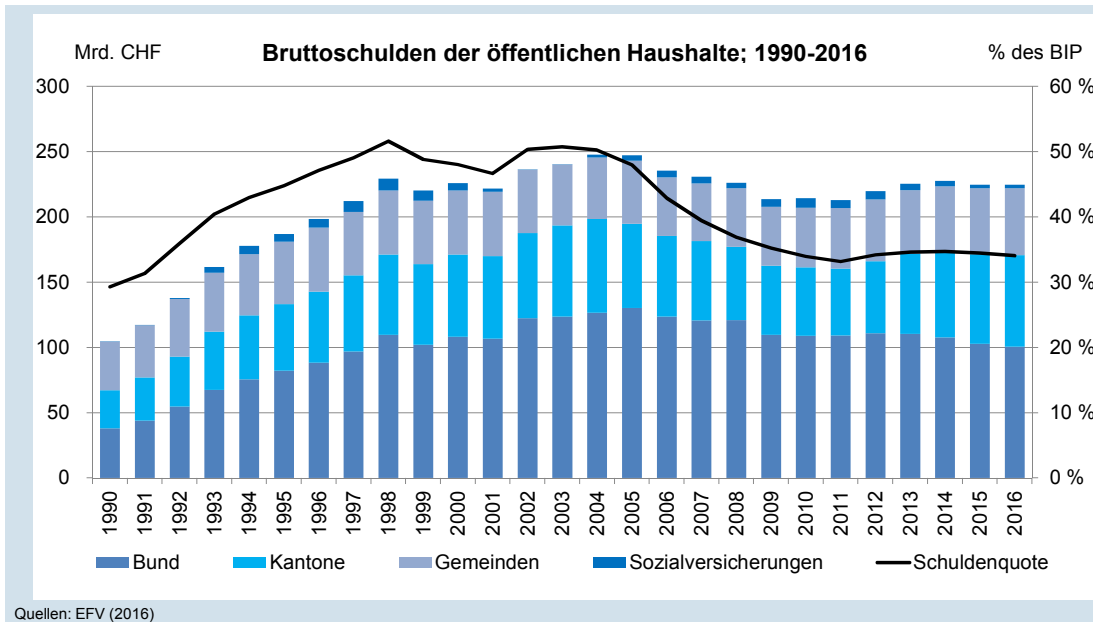
Ultima Ratio

- Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (SchGG)

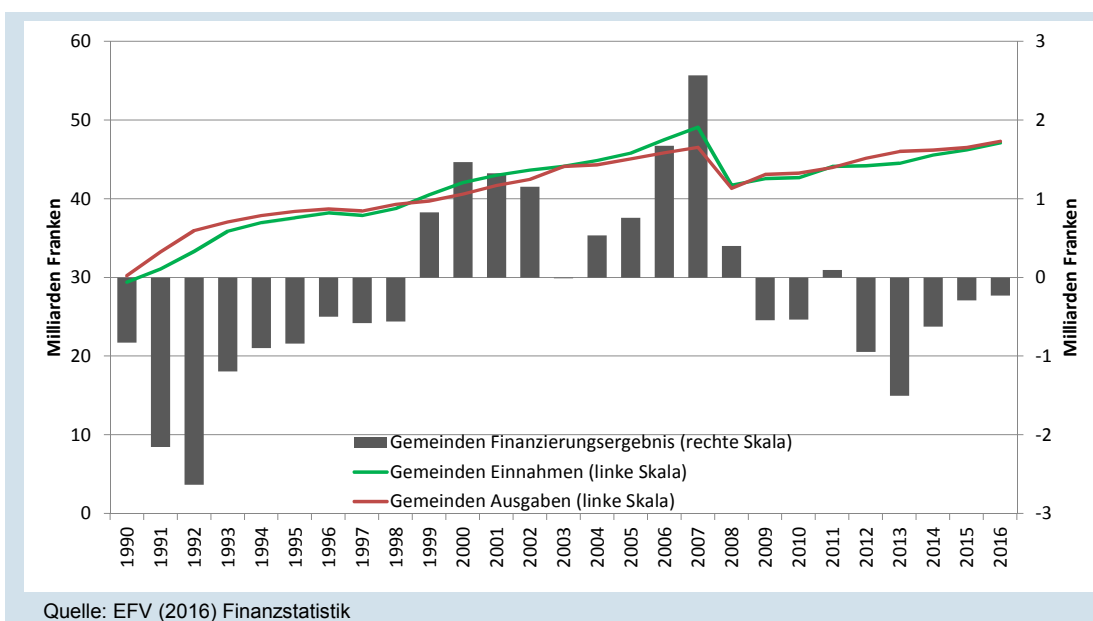
Handlungsbedarf bei den öffentlichen Finanzen?



Entwicklung der Schulden in der Schweiz

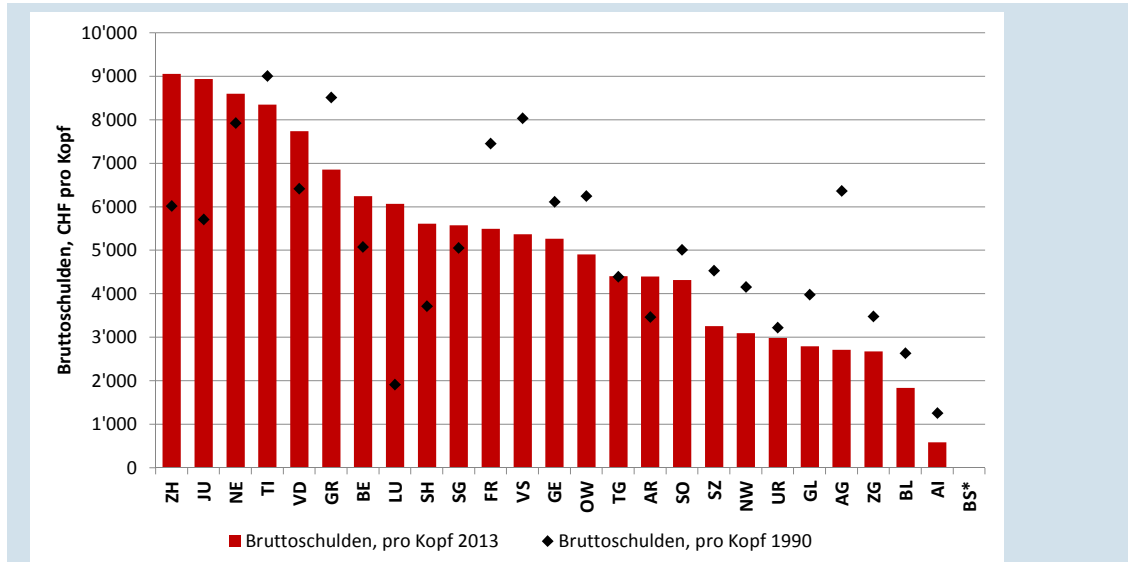


Entwicklung der kommunalen Finanzhaushalte



Kommunale Bruttoschulden nach Kanton

UNIVERSITÄT
LUZERN



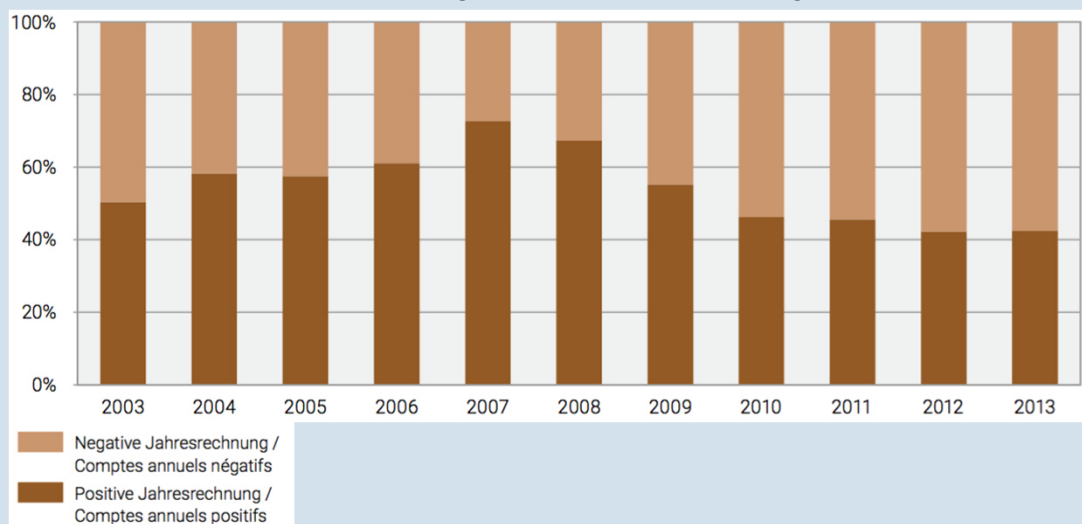
Quelle: EFV (2016) Finanzstatistik (*Die Rechnungen der Stadt und des Kantons Basel lassen sich nicht trennen)

7

Jahresrechnung der Städte

UNIVERSITÄT
LUZERN

Anteil Städte mit positiver/negativer Jahresrechnung



Quelle: Statistik der Schweizer Städte (2016)

8

Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik

Wieviel Schulden können wir uns leisten?

- **Kein absoluter, für alle Länder gültiger Höchstwert.**
- Entscheidend: **Stabilisierung der Verschuldung** im Verhältnis zur Wirtschaftskraft (Schuldenquote)
- **Schulden können im Rahmen der Wirtschaftskraft wachsen**, solange sich der Realzins ebenfalls im Rahmen des Wirtschaftswachstums bewegt (Domar-Modell, 1944)

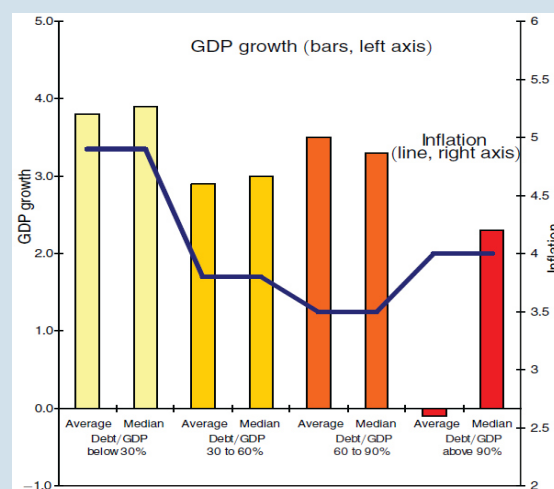
Schuldenquote	2013		2030			2045			
	Quote	Quote	Sensitivitätsanalysen (Veränderung %-punkte)			Quote	Sensitivitätsanalysen (Veränd. %-pkt.)		
	(in % BIP)	(in % BIP)	Produktivität -0.3 +0.3		Migration A-06-2015	(in % BIP)	Produktivität -0.3 +0.3		Migration A-06-2015
Bund	17.2	10.5	+0.7	-0.6	-0.9	7.2	+2.1	-1.7	-2.7
Sozialversicherungen	0.7	-5.3	+0.5	-0.5	-1.1	-4.5	+2.6	-2.5	-5.4
Kantone	9.6	17.8	-0.4	+0.4	-0.5	36.5	-0.0	+0.2	-2.9
Gemeinden	7.6	11.9	-0.2	+0.2	-0.2	20.1	-0.0	+0.0	-0.6
Summe	35.1	34.9	+0.6	-0.6	-2.6	59.4	+4.6	-3.9	-11.5

Quelle: EFD, 2016

Staatsverschuldung und Wachstum

90 Prozent Schwelle (Reinhart & Rogoff, 2010):

Schuldenquote und BIP-Wachstum in Industrieländern 1946-2009:



- Mögliche Erklärung für Wachstumseinbruch ab einer Verschuldung von 90 Prozent des BIP:
 - Stark steigende Schuldzinsen am Kapitalmarkt bei Überschreiten einer Schuldentoleranzschwelle machen eine starke fiskalische Korrektur notwendig, was zu einem Wachstumseinbruch führt.
- Diskussion/Kritik
 - Umgekehrte Kausalität?
 - Rechtfertigung für Austerität?

Strukturelle Defizite in den öffentlichen Finanzen UNIVERSITÄT LUZERN

Warum tendieren öffentliche Finanzen zu strukturellen Defiziten (deficit bias)?

- Asymmetrie in der antizyklischen Finanzpolitik
(Buchanan und Wagner (1977): «Democracy in Deficit»)
- Ausbeutung des öffentlichen Budgets als fiskalische Allmende
(Buchanan und Tullock, 1962; Weingast, Shepsle und Johnson, 1981)
- Strategische Staatsverschuldung (Alesina und Tabellini, 1990)
- Glaubwürdigkeit und Zeitinkonsistenz (Kydland und Prescott, 1977)
- Schleichende Zentralisierung (Schaltegger und Winistörfer, 2014)

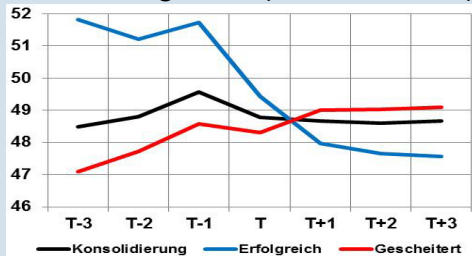
Was gilt es zu tun – kurativ und präventiv?



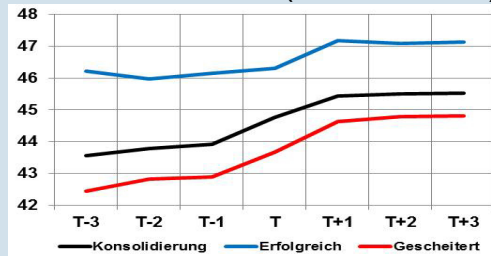
Erfolgreiche Konsolidierungsprogramme

UNIVERSITÄT
LUZERN

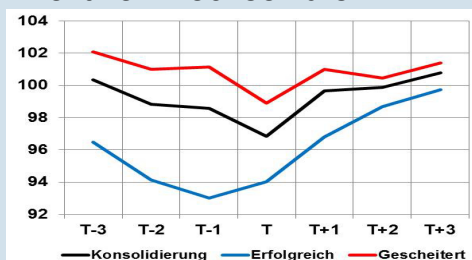
Staatsausgaben (in % des BIP):



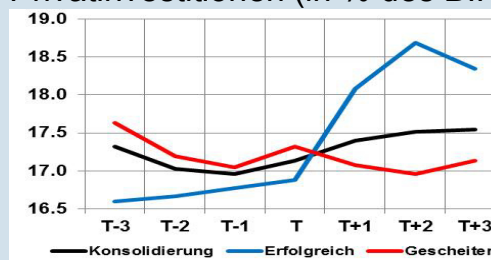
Staatseinnahmen (in % des BIP):



Effektiver Wechselkurs



Privatinvestitionen (in % des BIP):



Quelle: Schaltegger und Weder (2012)

Erfolgreiche Konsolidierungsprogramme

UNIVERSITÄT
LUZERN

Ausgangslage: Angespannte finanzielle Situation

- Hohe Defizite, Schulden, Zinsen erhöhen Handlungsbereitschaft (Barrios et al., 2010, von Hagen et al., 2001, Zaghini, 2001)

Umfang: tiefer Einschnitt; breite Abdeckung

- Abhängig vom Handlungsbedarf, aber möglichst umfangreich (Afonso/Jalles, 2012, Alesina/Perotti, 1995, 1997, Ardagna, 2004)
- Massnahmen werden oft abgeschwächt bzw. ganz ausgesetzt

Zusammensetzung: Ausgabenschnitt zentral

- Fokus auf Ausgabenkürzungen, insb. Transfers, öffentl. Verwaltung (Alesina und Ardagna, 1998, 2010, Alesina and Perotti, 1995, 1997, Hernández de Cos und Moral-Benito, 2011, von Hagen et al., 2001)
- «Front-loading»: Möglichst viele Massnahmen möglichst früh
- Begleitet durch Strukturreformen (Arbeitsmarkt, Soziale Sicherheit) (Alesina und Ardagna, 2012, Alesina et al., 2012)

Erfolgreiche Konsolidierungsprogramme

UNIVERSITÄT
LUZERN

Makroökonomisches und geldpolitisches Umfeld

- Wichtige Rolle einer begleitenden Geldpolitik (Ahrend et al., 2006, Devries et al., 2011)
- Währungsabwertungen können Erfolgschancen erhöhen (Lambertini und Tavares, 2005, Hjelm, 2002, Perotti, 2011)
- Finanzkrisen reduzieren Wahrscheinlichkeit des Erfolgs (Barrios et al., 2010)
- Tiefe Zinsen und hohes Weltwirtschaftswachstum helfen (Heylen und Everaert, 2000, McDermott und Wescott, 1996)

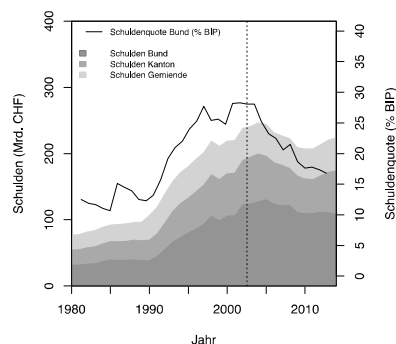
Politische und institutionelle Faktoren

- Möglichst grosse zeitliche Distanz zu den nächsten Wahlen (Alesina et al., 2006, Kumar et al., 2007, Mierau et al., 2007)
- Neue Regierungen sind erfolgreicher als alte (Alesina et al., 2006, Kumar et al., 2007)
- Kürzungen bei der eigenen Klientel erhöhen Chancen (Tavares, 2004)
- Koalitionsregierungen als Hindernis (Alesina et al., 1998)
- Föderalismus kein Hindernis (Schaltegger und Feld, 2009)

Schuldenprävention

UNIVERSITÄT
LUZERN

Schuldenstände



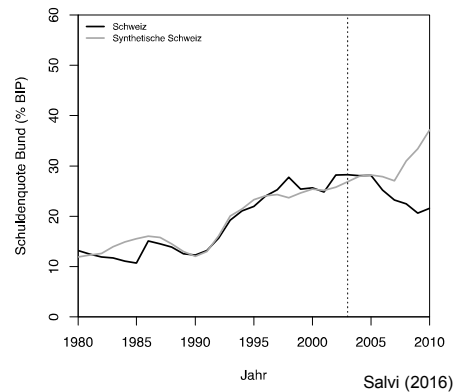
Erfahrungen

- Stärkung der **antizyklischen Finanzpolitik** (erzwungene Überschüsse in den Boomjahren 2006-2008)
- Schuldenabbau und Einsparungen bei der Zinslast, **stabiler Investitionsanteil**
- **Breite Akzeptanz** in Politik und Bevölkerung
- Keine Lösung für langfristige **strukturelle Probleme** (demographische Herausforderung; Verdrängungseffekt durch Finanzierung AHV über 19.55% Bundeshaushalt)

16

Schuldenbremse: Kontrafaktische Analyse

Schuldenquote des Bundes



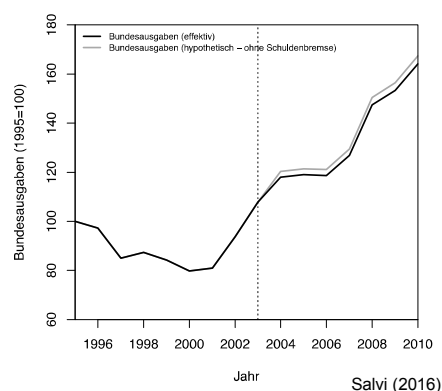
Ergebnisse

- Synthetische Schweiz als eine **Zusammensetzung** von verschiedenen Ländern (hier vor allem Australien)
- Gute Abbildung der Schuldenentwicklung **vor der Schuldenbremse** (Qualitätskriterium)
- Klare **Divergenz** in der Entwicklung nach 2005 (die Schuldenquote der synthetischen Schweiz steigt stark)
- Im 2010 besteht einen **kausale Differenz** von 17 Prozentpunkten (entspricht 2.6 Prozentpunkte Schuldenreduktion pro Jahr dank der Schuldenbremse)

17

Schuldenbremse: Kontrafaktische Analyse

Ausgaben des Bundes



Ergebnisse

- **Geringe Einschränkung** des jährlichen **Ausgabenspielraums** (3.4% pro Jahr)
- **Auswirkungen auf die Schulden materiell** (nach 7 Jahren 17% weniger im Vergleich zur Situation ohne Schuldenbremse)
- **Genauere Ausgabenschätzungen** seit der Schuldenbremse (Geier, 2011)
- Investitionsvolumen wurde nicht beschränkt, weiterhin **hohe und wachsende Infrastrukturintensität** (BAK Basel, 2012)

18

3. Was sind die Konsequenzen?



Auswirkungen auf Politik und Gesellschaft

Führen Konsolidierungsmassnahmen zur Abwahl?

- Kaum empirische Evidenz für Industrieländer (1975-2008)
- Alesina et al. (1998): Ausgabenkürzungen verlängern Amtsdauer
- Blöchliger et al. (2012): Hälfte der Regierungen wiedergewählt

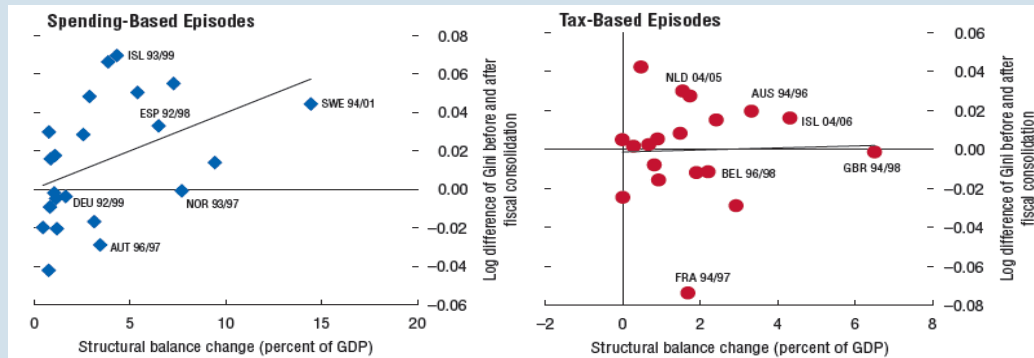
Soziale Kosten

- Ponticelli und Voth (2011): Ausgabenkürzungen in Europa (1919-2008) erhöhen Risiko von Demonstrationen, Protesten, Generalstreiks und politischen Attentaten signifikant
- Agnello und Sousa (2012) sowie IMF (2012a): Konsolidierung führt zu höherer Arbeitslosigkeit, Armut und Einkommensungleichheit

Auswirkungen auf Politik und Gesellschaft

Ungleichheit

- Analyse des IMF (2012a) für 17 Länder (1978-2009):
- Ausgabenkürzungen erhöhen Ungleichheit, Steuererhöhungen weniger klar



- Schaltegger und Weder (2014): Auswirkungen auf die Ungleichheit sind bei Koalitionsregierungen geringer (auch bei erfolgreichen und ausgabenbasierten Programmen)

3. Ultima Ratio: Insolvenzrecht



Ultima Ratio: Insolvenzrecht (SchGG)

„Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts“ (SchGG) von 1947

- Ziel der bundesgesetzlichen Spezialregelung: **Gläubigerschutz zur Vermeidung eines Systemrisikos bei gleichzeitiger Gewährleistung der kommunalen Aufgaben**

„So stünde man also zu Beginn des Jahres 1942 vor der Situation, welche den Bundesrat veranlasst hatte, durch den Bundesratsbeschluss vom 24. November 1936 einzugreifen, um eine Erschütterung des Landeskredits zu verhüten. Dies wäre aber höchst unzweckmässig, in wirtschaftlich unsicheren Zeiten, wie wir sie heute haben, nach Auffassung massgebender Kreise sogar gefährlich.“

Botschaft des Bundesrats BBl 1939 II, S. 2

Ultima Ratio: Insolvenzrecht – Bsp. Leukerbad

- **Fall Leukerbad:** Die Walliser Gemeinde Leukerbad stand von 1998 bis 2004 als erste Schweizer Gemeinde wegen Zahlungsausfalls unter teilweiser staatlicher Zwangsverwaltung bzw. nach erstmaliger Ablehnung des Sanierungsplans durch die Gläubiger ab 1999 unter **Beiratschaft** des Kantons
- Das Bundesgericht wies am 3.7.2003 mehrere an den Kanton Wallis gerichtete Klagen ab und **vermied damit einen Bailout bzw. stärkte die Gemeindeautonomie**
- Sanierungskonzept: Gewährung einer Bürgschaft des Kantons Wallis und eines Gläubigerverzichts von 78%
- Gläubigerschutz gewahrt? Bedeutung für Kosten des Zahlungsausfalls und damit für „moral hazard“?

4. Lessons learned



Schlussfolgerungen

Nachhaltige Finanzpolitik dank verbindlichen Regeln

- Prävention statt Notfalloperationen

Falls Konsolidierung notwendig: Erfolgsfaktor Ausgabenkürzung

- Fokus auf Ausgabenkürzungen, Strukturreformen
- Ausgewogenheit und Glaubwürdigkeit wichtig
- Schuldenbremsen wichtig für Schuldenprävention

Konsequenzen beherrschbar

- Geringere «Risiken und Nebenwirkungen» als oft befürchtet
- Aber: «no gain without pain»
- Insolvenzregeln wichtig, um «moral hazard» zu vermeiden

Literatur

UNIVERSITÄT
LUZERN

- Afonso, A. und Jalles, J.T. (2012). Measuring the Success of Fiscal Consolidations, *Applied Financial Economics*, 22(13), 1053-1061.
- Agnello, L. und Sousa, R.M. (2012). How does Fiscal Consolidation impact on Income Inequality? Banque de France Working Paper No. 382. Paris: Banque de France.
- Ahrend, R., Catte, P. und Price, R. (2006). Interactions Between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation, OECD Economics Department Working Paper No. 521.
- Alesina, A. und Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy*, 13(27), 487-545.
- Alesina, A. und Ardagna, S. (2010). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, *Tax Policy and the Economy*, 24, 35-68.
- Alesina, A. und Ardagna, S. (2012). The Design of Fiscal Adjustments, NBER Working Paper No. 18423.
- Alesina, A., Ardagna, S. und Trebbi, F. (2006). Who Adjusts and When? The Political Economy of Reforms, *IMF Staff Papers*, 53, Special Issue, 1-29.
- Alesina, A., Favero, C. und Giavazzi, F. (2012). The Output Effect of Fiscal Consolidations, NBER Working Paper No. 18336.
- Alesina, A. und Perotti, R. (1995). Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries, *Economic Policy*, 10(21), 205-248.
- Alesina, A. und Perotti, R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, *IMF Staff Papers*, 44(2), 210-248.
- Alesina, A., Perotti R. und Tavares, J. (1998). The Political Economy of Fiscal Adjustments, *Brookings Papers on Economic Activity*, 29(1), 197-248.

Literatur

UNIVERSITÄT
LUZERN

- Ardagna, S. (2004). Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why? *European Economic Review*, 48(5), 1047-1074.
- Barrios, S., Langedijk, S. und Pench, L. (2010). EU Fiscal Consolidation after the Financial Crisis – Lessons from Past Experiences, *European Economy, Economic Papers* No. 418.
- Barro, R. (1979). On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy*, 87(6), 940-971.
- Blöchliger, H., Song, D. und Sutherland, D. (2012). Fiscal Consolidation: Part 4. Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes, OECD Economics Department Working Papers No. 935.
- Briotti, G. (2004). Fiscal Adjustment between 1991 and 2002: Stylized Facts and Policy Implications, *European Central Bank Occasional Paper* No. 9.
- Buchanan, James M. und Wagner, R.E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. San Diego: Academic Press.
- Devries, P., Guajardo, J., Leigh, D. und Pescatori, A. (2011). A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation, *IMF Working Paper* No. 128.
- Giavazzi, F. und Pagano, M. (1990). Can Severe Fiscal Constraints be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, in: Blanchard, O.J. und Fischer, S. (Hrsg.). *NBER Macroeconomic Annual 1990*, 5, 75-122.
- Giavazzi, F. und Pagano, M. (1996). Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience, *Swedish Economic Policy Review*, 3(1), 67-103.
- Hernández de Cos, P. und Moral-Benito, E. (2011). Endogenous Fiscal Consolidations, *Banco de España Working Paper* No. 1102.
- Heylen, F. und Everaert, G. (2000). Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate Analysis, *Public Choice*, 105(1-2), 103-124.

Literatur

UNIVERSITÄT
LUZERN

- Hjelm, G. (2002). Effects of Fiscal Contractions: The Importance of Preceding Exchange Rate Movements, *Scandinavian Journal of Economics* 104(3), 423-441.
- IMF (2009a). *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Washington, D.C.: IMF.
- IMF (2009b). *The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor*, November 2009, IMF Staff Position Note SPN/09/25. Washington, D.C.: IMF.
- IMF (2012a). *Fiscal Monitor October 2012: Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment*, *World Economic and Financial Surveys*. Washington, D.C.: IMF.
- IMF (2012b). *World Economic Outlook October 2012: Coping with High Debt and Sluggish Growth*, *World Economic and Financial Surveys*. Washington, D.C.: IMF.
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Krugman, P. (2012). *End this depression now!* New York: Norton.
- Kumar, M.S., Leigh, D. und Plekhanov, A. (2007). *Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences*, IMF Working Paper No. 178.
- Lambertini, L. und Tavares, J. (2005). *Exchange Rates and Fiscal Adjustments: Evidence from the OECD and Implications for the EMU*, *Contribution to Macroeconomics*, 5(1), Article 11.
- Matsaganis, M. und Leventi, C. (2011). *The distributional impact of the crisis in Greece*, DEOS Working Paper No. 1124. Athens: Athens University of Economics and Business.
- Mierau, J.O., Jong-A-Pin, R. und de Haan, J. (2007). *Do Political Variables Affect Fiscal Policy Adjustment Decisions? New Empirical Evidence*, *Public Choice*, 133(3-4), 297-319.

Literatur

UNIVERSITÄT
LUZERN

- McDermott, C.J. und Wescott, R.F. (1996). *An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments*, *IMF Staff Papers*, 43(4), 725-753.
- OECD (2007). *Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience*, in: *OECD Economic Outlook No. 81*, Chapter 4. Paris: OECD.
- OECD (2010). *Fiscal Consolidation: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements*, in: *OECD Economic Outlook No. 88*, Chapter 4. Paris: OECD.
- OECD (2012). *OECD Economic Outlook No. 92*. Paris: OECD.
- Perotti, R. (2011). *The "Austerity Myth": Gain without Pain?* NBER Working Paper No. 17571.
- Ponticelli, J. und Voth, H.-J. (2011). *Austerity and Anarchy: Budget Cuts and Social Unrest in Europe, 1919-2008*, *CEPR Discussion Papers* No. 8513.
- Reinhart, C.M. & Rogoff K.S. (2010). *Growth in Time of Debt*. *American Economic Review: Papers and Proceedings* 100: 573-578.
- Schaltegger, C. A. und Feld, L. P. (2009) *Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments?*, *European Journal of Political Economy* 25(1), 115-123.
- Schaltegger, C.A. und Weder, M. (2012). *Are Fiscal Adjustments Contractionary?* *FinanzArchiv – Public Finance Analysis*, 68(4), 335-364.
- Schaltegger, C. A., & Weder, M. (2014). *Austerity, inequality and politics*. *European Journal of Political Economy*, 35, 1-22.
- Tavares, J. (2004). *Does Right or Left Matter? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustments*, *Journal of Public Economics*, 88(12), 2447-2468.
- von Hagen, J., Hallett, A.H. und Strauch, R. (2001). *Budgetary consolidation in EMU*, *European Commission, Economic Papers* No. 148.
- Zaghini, A. (2001). *Fiscal Adjustments and Economic Performance: A Comparative Study*, *Applied Economics*, 33(5), 613-624.