

Die Bundesfinanzen im Spiegel der Geschichte

Die Finanzgeschichte des Bundes ist geprägt durch die historisch starke Stellung der Kantone. Deren Einfluss widerspiegelt sich in der Bundesgesetzgebung, insbesondere in der Finanzierung und Verwendung des Bundeshaushalts. Dabei bezeichnete bereits der deutsche Finanzwissenschaftler Georg Schanz (1890) den schweizerischen Föderalismus als «ein Versuchsfeld für die Erprobung mancher Vehikel des künftigen Fortschritts». Gleichzeitig wird bei der geschichtlichen Betrachtung der Bundesfinanzpolitik die Bedeutung des Popitz'schen Gesetzes von der Anziehungskraft des zentralen Etats und damit der dauernden Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen Bund und Kantonen deutlich.¹



Mit der Errichtung des Bundesstaats ging zwar auch die Erstellung eines Bundeshaushalts seit 1849 einher. Eine eigentliche Finanzpolitik des Bundes entwickelte sich aber erst allmählich. Im Bild: Allegorie auf den neuen Bundesstaat Schweiz von 1848. Bild: Keystone

Die ersten Versuche einer gesamtschweizerischen Finanzpolitik datieren bereits vor der Gründung des modernen Bundesstaats von 1848. Als durch die französische Intervention die Alte Eidgenossenschaft zusammenbrach, berief man Hans Conrad Finsler 1798/99 zum ersten Finanzminister der neu gegründeten Helvetischen Republik. Das Nationalvermögen der bisherigen Stände der Eidgenossenschaft wurde per Gesetz vom 23. April 1798 auf die Gesamtrepublik übertragen – wobei nach dem französischen Einmarsch von den lang angesparten Staatsschätzen nicht mehr viel übrig war.² Finsler schlug als Ersatz für den Zehnten auch ein modernes helvetisches Steuer- und Abgabensystem vor, das auf Vermögens-, Handände-

rungs-, Stempel-, Luxus-, Getränke- und Erbschaftssteuern fussen sollte.³

Die einheitliche Finanzpolitik scheiterte wie auch die Helvetik. Ein zentraler Etat und ein zentralisiertes Steuersystem, das sich an den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Verhältnismässigkeit der Belastung der Vermögen und Einkünfte mit dem Steuerbaren (Leistungsfähigkeitsprinzip) orientierte, standen in zu grossem Widerspruch zur bisherigen Entwicklung. Unter der Mediationsakte wurde die beschränkte Bundesgewalt daher in die Hände der Tagsatzung – und damit wieder an die Kantone – zurückgegeben. Jeder Kanton hatte seine Abgeordneten selber zu honorieren. Die übrigen eidgenössischen Auslagen wurden aus den Geldkontingenten der Kantone bestritten, während zur Besoldung der Direktoralleitung des besorgenden Landammanns und der beiden eidgenössischen Kanzleibeamten der jeweilige Direktorialkanton aufkommen musste.



PD Dr. Christoph A. Schaltegger
Mitglied der Geschäftsleitung, economiesuisse, Zürich



Martin Weder
M.A.HSG, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Finanzen & Steuern, economiesuisse, Zürich

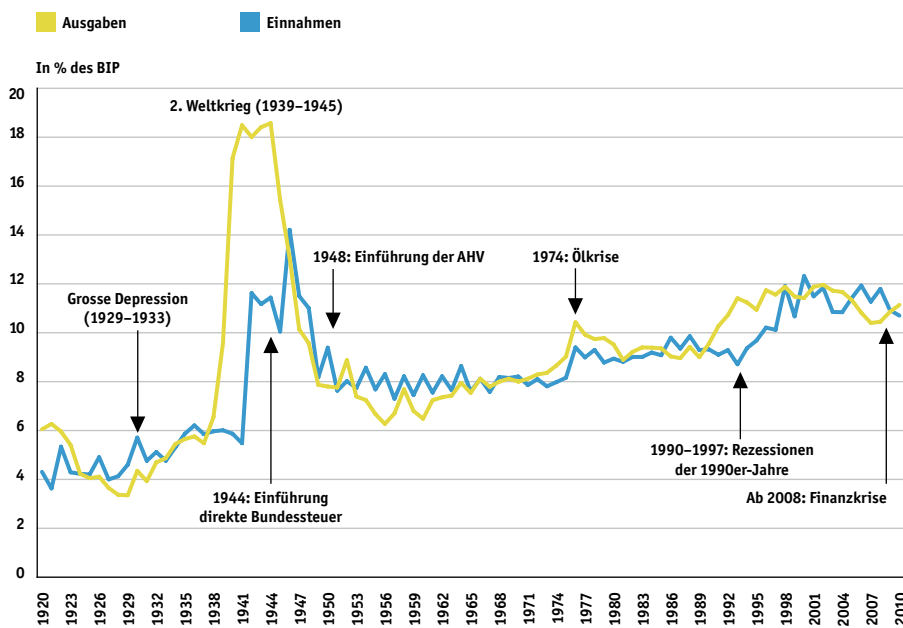
Erste finanzpolitische Ermahnungen des Bundesrates

Mit der Errichtung des Bundesstaats ging zwar auch die Erstellung eines Bundeshaushalts

1 Vgl. Popitz (1927).
2 Vgl. von Burg (1917).
3 Vgl. Weber (1969).

Grafik 1

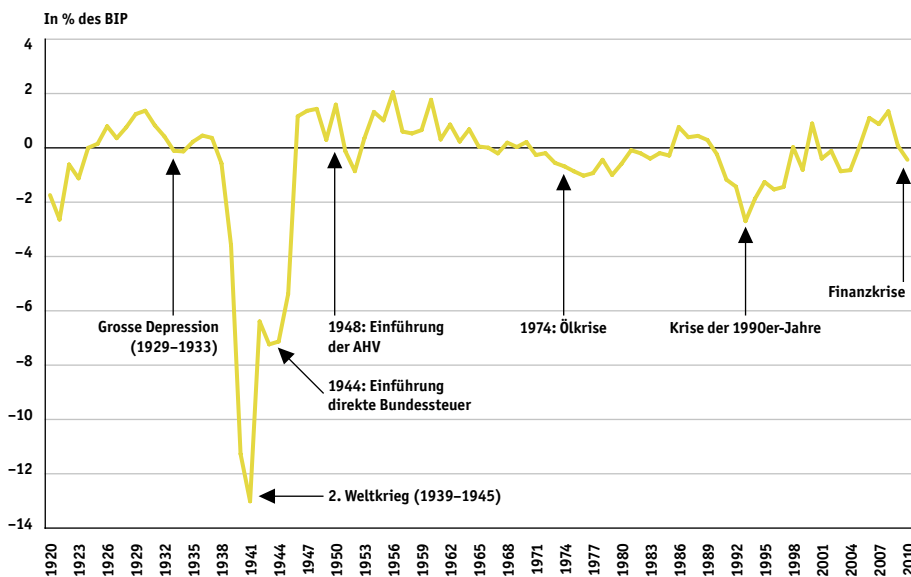
Einnahmen und Ausgaben des Bundes, 1920–2010



Quelle: Statistisches Lexikon der Schweiz, EFV (2009a,b) / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

Defizite des Bundes, 1920–2010



Quelle: Statistisches Lexikon der Schweiz, EFV (2009a,b) / Die Volkswirtschaft

Mit der Verfassungsrevision von 1874 wurde die Finanzierungsgrundlage des Bundes mit der Erhebung des Militärpflichtersatzes etwas breiter. Gleichzeitig stiegen die Zolleinnahmen mit dem steigenden Warenverkehr bis 1914 kontinuierlich an. Trotzdem litt schon der damalige Bundeshaushalt an struktureller Überlastung, sodass sich der Bundesrat in den Budgetberatungen gezwungen sah, die eidgenössischen Räte zu ermahnen: «Wir müssen den festen Entschluss fassen, einzuhalten in diesem Jagden nach neuen Ausgaben, in diesem gegenseitigen Sichüberbieten, das sich jeweils bei der Beratung des Budgets kund gibt und sich auch in zahlreichen Postulaten äussert.» Wenn keine neuen Einnahmen beschafft werden könnten, müsse «die Axt an den Wald der Bundesbeiträge gelegt werden».⁴

Kriegsgefahr und Weltwirtschaftskrise

Finanzpolitisch war der Bund für die Kriegsjahre 1914–1918 nicht vorbereitet, obwohl die politischen Spannungen bereits Jahre vorher sichtbar wurden. Die Ausgaben des Bundes schwollen gewaltig an: Landesverteidigung, Rohstoffversorgung und Arbeitslosigkeit stellten auch finanzpolitisch eine bisher unbekannte Herausforderung dar.⁵ Die Finanzierung erfolgte grossenteils durch die Schweizerische Nationalbank (SNB), denn die Zolleinnahmen – die Haupteinnahmequelle des Bundes – schrumpften kriegsbedingt stark. Die SNB selbst bezeichnete sich als «Kriegsbank», deren wichtigste Aufgabe «... in der Diskontierung von Schatzanweisungen des Bundes sowie von Wechslen der Schweizerischen Bundesbahnen bestehe».⁶ Damit entfachte sich eine inflationäre Preisentwicklung: Der Landesindex der Konsumentenpreise erhöhte sich von 100 bei Kriegsbeginn auf 204 bei Kriegsende. Erst 1916/17 flossen neue Einnahmen aus der am 6. Juni 1915 per Volksabstimmung eingeführten einmaligen Kriegsteuer, der ersten direkten Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen. Später kamen eine Kriegsgewinnsteuer und dauerhaft die Stempelabgaben dazu. Der Bundesrat nahm die daraus resultierenden Haushaltsdefizite aber beinahe kommentarlos hin, während über die angemessene Zentralbankpolitik eine heftige und auch öffentliche Debatte entbrannte.⁷

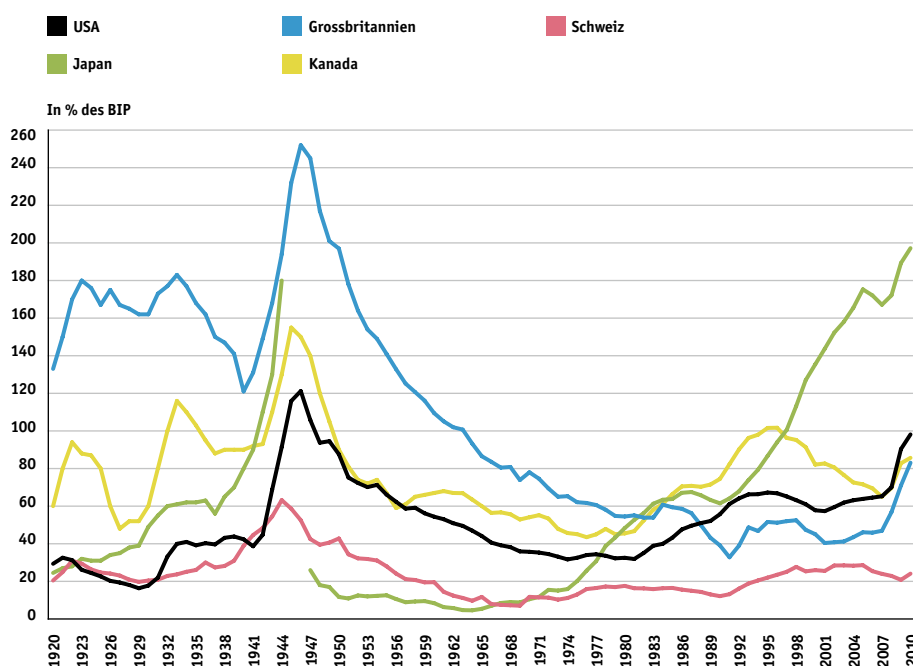
Nach der überstandenen Kriegsgefahr hatten sich mit dem Übergang zum Verhältniswahlrecht bei den Nationalratswahlen 1919 nicht nur die politischen Verhältnisse auf der Bundesebene gravierend verändert. Auch finanzpolitisch fanden nun eingehende Diskussionen über neue Steuer- und Sozialversicherungsprojekte statt – allerdings ohne

halts seit 1849 einher. Eine eigentliche Finanzpolitik des Bundes entwickelte sich aber erst allmählich. Die dem Bund aufgetragenen Kompetenzen betrafen insbesondere das Militärwesen und im zivilen Bereich die grossen Gewässerkorrekturen, den Bau von Alpenstrassen sowie 1854 die Errichtung der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH). Finanziert wurden die Ausgaben über Zölle, die vollständig in die Bundeshoheit übergingen, sowie das Postregal.

4 Vgl. Weber (1969).
5 Vgl. Weber (1969).
6 Vgl. SNB (2007).
7 Vgl. SNB (2007).

Grafik 3

Entwicklung der Schulden ausgewählter Länder, 1920–2010



Quelle: Chantrill (2009), OECD (2009), Statistics Bureau of Japan (2009), HM Treasury (2009), Maddison (2003), Masson und Mussa (1995), Statistisches Lexikon der Schweiz / Die Volkswirtschaft

umgehende Implementierung. Die Zolleinnahmen stiegen nämlich unerwartet stark an, sodass den Bund spätestens ab 1924 keine unmittelbaren Finanznöte mehr plagten (siehe Grafik 1).

Ab 1929 veränderte sich die Lage allerdings wieder: Die Weltwirtschaftskrise strazierte auch den Bundeshaushalt. Führende Kreise des Landes waren der Meinung, dass das Budgetgleichgewicht über verschärfte Einsparungen und Mehreinnahmen und der Frankenkurs über Einhaltung des Goldstandards einzuhalten seien. Daraufhin entspann sich eine Debatte um die «Deflationspolitik», die am 26. September 1936 mit der Abwertung des Schweizer Frankens um 30% endete.⁸

Mit der aufkommenden Kriegsbedrohung wendete sich die Finanzpolitik: Insbesondere zur Verstärkung der Landesverteidigung wurden Kredite gesprochen und zu deren Deckung eine «Ausgleichssteuer» auf den Umsätzen des Grosshandels eingeführt. Eine umfassendere Finanzreform, die eine verfassungsmässige Grundlage für die durch Notrecht eingeführten Steuern zu schaffen versuchte, scheiterte allerdings 1938 genauso wie die vorgeschlagene «Ausgabenbremse».

Die Erschliessung neuer Steuerquellen

Die unmittelbaren Kriegsjahre 1939–1945 bedeuteten eine immense Belastung für den

Bundeshaushalt (siehe Grafik 2). Alleine für die Landesverteidigung mussten 8,2 Mrd. Franken aufgewendet werden. Die Ausgabenquote erhöhte sich dabei von knapp 10% auf etwa 19% des damaligen Sozialprodukts. Die finanzpolitischen Fehler der Kriegsjahre 1914–1918 wollte der Bundesrat jedoch vermeiden. Gestützt auf die besonderen Vollmachten beschloss er am 12. Januar 1940 die Erhebung einer Kriegsgewinnsteuer zur Finanzierung der Sonderlasten. Rasch wurden weitere Steuerquellen erschlossen: zwei Wehropfer, ein Auswandererwehrbeitrag, eine Luxussteuer, die Wehrsteuer, die Warenumsatzsteuer und als Begleitmassnahme zur Steueramnestie von 1944 die Verrechnungssteuer. Die drei letzteren Fiskalinstrumente wurden später zur Grundlage des Wohlfahrtsstaats.⁹

Die fehlenden Mittel besorgte sich der Bund über Kreditaufnahme, sodass 1946 die öffentliche Schuld des Bundes ein Ausmass von 8,7 Mrd. Franken annahm – gegen 60% des Sozialprodukts (vgl. Grafik 3). Der damalige Bundesrat und Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, Ernst Wetter, hatte zwar Bedenken gegen die häufigen Kreditforderungen der Armeeführung angemeldet, fügte sich jedoch letztlich dem Druck des Faktischen.

Nachkriegszeit: Getrennte Fiskalhoheiten für Bund und Kantone scheitern

Die Nachkriegszeit ist finanzpolitisch charakterisiert durch das Bemühen des Bundesrates, die während der Kriegsjahre über Vollmachten erschlossenen Steuerquellen nun permanent in der Verfassung zu verankern. Die Hoffnung von Wissenschaft, Wirtschaft, Parteien, Presse und Behörden war zunächst, eine neue und dauernde Abgrenzung der Finanzhoheit und eine klare Ausscheidung der Steuerquellen zwischen Bund und Kantonen zu etablieren. Doch bereits die Botschaft des Bundesrates vom 22. Januar 1948 sah nur eine Fortführung des Vollmachtenregimes vor: Neben den Stempelsteuern, den Tabak- und Umsatzsteuern war auch die Erhebung einer Einkommen- und Vermögensteuer vorgesehen. Da auch dieser Vorschlag mit der Volksabstimmung vom 4. Juni 1950 abgelehnt wurde, konnte man sich nur auf eine Verlängerung des bisherigen Fiskalregimes einigen.

Beflügelt durch die konjunkturelle Erholung entwickelten sich die Steuereinnahmen überraschend stark, insbesondere die Wehr- und Warenumsatzsteuer. Damit ergab sich auch kein Druck, auf der Ausgabenseite eine Rückführung auf das Vorkriegsniveau zu erreichen; es wurden sogar neue Ausgaben zur Sanierung der SBB wie auch zur Finanzie-

8 Vgl. SNB (2007).
9 Vgl. SBG (1963).

10 Vgl. Frey (2007).
 11 Vgl. SBG (1963).
 12 Für eine Übersicht vgl. Balastèr (2009).
 13 Vgl. CESifo Forum (2009/2).
 14 Vgl. Schaltegger und Weder (2009).

Kasten 1

Chronologie der Steuerpolitik des Bundes

<p>1848 Erhebung von Zöllen bei gleichzeitiger Entschädigung der Kantone durch Beteiligung am Bundeszollertrag; Kompetenz zur Erhebung kantonaler Geldkontingente (werden nur einmal im Jahre 1849 erhoben).</p> <p>1874 Erhebung des Militärpflichtersatzes; Aufhebung der Kantonsanteile der Bundeszolleinnahmen.</p> <p>1885 Alkoholmonopol des Bundes mit entsprechender Kompetenz zur Steuererhebung.</p> <p>1915 Erhebung einer einmaligen eidgenössischen Kriegssteuer auf Vermögen und Erwerb natürlicher Personen und vom Kapitaljuristischer Personen für die Jahre 1916/1917.</p> <p>1916 Erhebung einer Kriegsgewinnsteuer auf dem Mehrertrag, den Handel, Gewerbe und Industrie in den Jahren 1915–1920 gegenüber den Jahren 1912–1913 erzielen.</p> <p>1919 Erhebung einer neuen ausserordentlichen Kriegssteuer auf Vermögen, Erwerb, Kapital und Ertrag für die Jahre 1921/24, 1925/28 und 1929/32.</p> <p>1921 Erhebung einer Stempelabgabe auf Coupons.</p> <p>1925 Tabakbesteuerungskompetenz für Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV).</p> <p>1934 Erhebung der eidgenössischen Krisenabgabe auf dem Erwerb natürlicher Personen und dem Reingewinn von Aktiengesellschaften, Genossenschaften; Erhebung einer allgemeinen Getränkesteuer ohne Belastung des einheimischen Weins und Mosts.</p> <p>1940 Gestützt auf Vollmachtenbeschluss von 1939: Erhebung eines einmaligen Wehroppers auf das Vermögen der natürlichen Personen begleitet durch eine allgemeine Steueramnestie, einer Wehrsteuer auf Einkommen, Vermögen, Reingewinn, Kapital und Reserven sowie einer Warenumsatzsteuer (sogenannte «Ausgleichssteuer»).</p> <p>1941 Erhebung eines Auswanderer-Wehrbeitrags auf das Vermögen von Auswanderern schweizerischer Nationalität.</p> <p>1941 Erhebung einer Luxussteuer auf Umsätzen im Detailhandel.</p> <p>1944 Erhebung einer rückerstattbaren Verrechnungssteuer auf der Quellenwehrsteuer zum Zwecke der Erhöhung der Steuerehrlichkeit bei gleichzeitiger allgemeiner Steueramnestie.</p> <p>1958 Volk und Stände stimmen einer neuen Finanzordnung zu. Die durch den Vollmachtenbeschluss erschlossenen Wehr- und Warenumsatzsteuern werden in die Verfassung aufgenommen und sind ab 1959 in Kraft. Die Vermögensteuer natür-</p>	<p>licher Personen wird aufgehoben und die Grundsätze des Finanzausgleichs in die Verfassung übernommen.</p> <p>1974 Bundesgesetz zum Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei Erreichen einer akkumulierten Teuerung von 7% seit der letzten Anpassung.</p> <p>1977 Volk und Stände verwerfen die Neuordnung der Umsatzsteuer (Übergang der Warenumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer) und der direkten Bundessteuer (Ablösung der Wehrsteuer), nehmen aber gleichzeitig die Grundsätze der formellen Steuerharmonisierung unter den Kantonen an.</p> <p>1978 Aufnahme des Konjunkturartikels in der Bundesverfassung und damit Befugnis, fiskalpolitische Instrumente zur Konjunktur stabilisierung einzusetzen.</p> <p>1979 Ablehnung der Neuordnung der Umsatzsteuer und der direkten Bundessteuer von Volk und Ständen.</p> <p>1984 Volk und Stände stimmen einer Schwerkverkehrsabgabe und einer Autobahn vignette zu.</p> <p>1990 Die Bundesgesetze über die direkte Bundessteuer (DBG) und über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) werden angenommen.</p> <p>1993 Volk und Stände stimmen dem Wechsel von der Warenumsatzsteuer zu einer Mehrwertsteuer zu.</p> <p>1994 Volk und Stände stimmen der Erhebung einer leistungs- und verbrauchsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe zu.</p> <p>1996 Einführung des MWST-Sondersatzes für die Hotellerie.</p> <p>1997 Unternehmenssteuerreform 1997 wird von den eidgenössischen Räten gutgeheissen: Übergang zum Proportionaltarif von 8,5% für juristische Personen; Abschaffung Kapitalsteuer; Beteiligungsabzug für Holdinggesellschaften.</p> <p>2000 Gestützt auf die Aufhebung des Spielbankenverbots wird eine Spielbankenabgabe auf dem Bruttoertrag eingeführt.</p> <p>2004 Volk und Stände nehmen die Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen an.</p> <p>2004 Einführung eines Steuerrückhalts für alle Zinszahlungen aus der Schweiz an eine natürliche Person mit EU-Wohnsitz (Zinsbesteuerungsabkommen).</p> <p>2008 Volk und Stände nehmen die Unternehmenssteuerreform II zur Dividendenentlastung an.</p>
---	---

Quelle: Daten aus der Geschichte der Bundessteuern, ESTV (2004).

ne eigentliche Finanzreform mit getrennten Fiskalhoheiten von Bund und Kantonen konnte jedoch trotz mehrmaligem Bemühen für eine umfassende Finanzordnung nie eine Mehrheit gefunden werden.

Finanzpolitik im Dienste der Konjunktur stabilisierung?

Im Gegensatz zu den 1930er-Jahren versuchte der Bund in der Nachkriegszeit explizit, eine antizyklische Finanzpolitik zur Konjunktur stabilisierung zu betreiben. Man wollte aus den finanz- und wirtschaftspolitischen Fehlern der Weltwirtschaftskrise die richtigen Lehren ziehen. Die Grundlage dafür fusste auf den 1947 und 1978 gelegten Wirtschaft- bzw. Konjunkturartikeln in der Bundesverfassung (BV Art. 31 *quinquies*) und der verfassungsmässigen Neuausrichtung des Finanzhaushalts (BV Art. 42^{bis}) von 1958.¹⁰ Bereits in seiner Botschaft zur Staatsrechnung 1951 berief sich der Bundesrat auf diese finanzpolitische Maxime: «Auf die einfachste Formel gebracht, geht die Forderung dahin, der Staat solle in Zeiten der Vollbeschäftigung Überschüsse erzielen und sich in Krisenzeiten eher verschulden.»¹¹ Insbesondere der drastische Konjunkturreinbruch nach der Ölkrise mit einem schrumpfenden Sozialprodukt von über 7% in den Jahren 1974–1976 wurde vom Bund mit drei Arbeitsbeschaffungsprogrammen zur Krisenbekämpfung begleitet. Weitere Stabilisierungsprogramme folgten in den Rezessionen 1978, 1982, 1991, 1993, 2003 und 2008/09.¹²

Die Umsetzung einer auf den Gedanken von *Keynes* (1936) basierenden, koordinierten und antizyklischen Finanzpolitik war in der Schweiz mit der ausgeprägten Autonomie der Kantone, dem spezifischen Verhältnis der Bürger zu ihren Institutionen der direkten Demokratie und der daraus resultierenden zweckgerichteten und zweckgebundenen Finanzierung öffentlicher Leistungen freilich immer nur beschränkt realisierbar. Dies war mit den entsprechenden Vor- und Nachteilen verbunden, die später in der wissenschaftlichen Literatur eingehend diskutiert wurden.¹³ Trotzdem schneidet die verfolgte Finanzpolitik über die letzten 60 Jahre bezüglich Stabilisierungswirkung nicht schlecht ab. Die Bundesfinanzpolitik verhielt sich in allen Rezessionen antizyklisch – die Kantone in etwas mehr als der Hälfte der Rezessionsjahre mit steigender Tendenz.¹⁴

NFA und Übergang zur regelgebundenen Finanzpolitik

Die aktuelle Finanzpolitik des Bundes ist durch zwei grosse Reformprojekte gekenn-

Kasten 2

Literatur

- Balastèr, P. (2009), Die konjunkturpolitisch motivierte Finanzpolitik des Bundes seit 1975, in: Die Volkswirtschaft 82(3), S. 26–30.
- Burg, W. von (1916), Die Entwicklung der schweizerischen Bundesfinanzen 1848–1912, Tanner, Bern.
- CESifo Forum 10/2 (2009), Fiscal Policy in Recession, CESifo, München.
- Feld, L.P. (2009), Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?, economiesuisse, Zürich.
- Frey (2007), Die Finanzpolitik des Bundes seit 1960. Bericht im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen. Basel: CREMA.
- Keynes, J.M. (1936), The General Theory of Employment, Interest and Money. London: MacMillan.
- Peacock, A.T., und J. Wiseman (1961), The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom, Princeton University Press, Princeton.
- Popitz, J. (1927), Der Finanzausgleich, in: W. Gerloff und F. Meisel (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, Tübingen, 338–375.
- Schaltegger, C.A., und M. Weder (2009), Fiskalpolitik als antizyklisches Instrument? Eine Betrachtung der Schweiz, Crema-Working Paper Nr. 2009/24.
- Schanz, G. (1890), Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts (1890, 5 Bände).
- Schweizerische Bankgesellschaft (1963), Ein Vierteljahrhundert Bundesfinanzen, SBG, Zürich.
- Schweizerische Nationalbank (2007), Die Schweizerische Nationalbank 1907–2007, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Wagner, A. (1892), Grundlegung der politischen Ökonomie, C.F. Winter'sche Verlagshandlung, Leipzig.
- Weber, M. (1969), Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen, Bern, Paul Haupt.
- Weder, M., und C.A. Schaltegger (2009), Verschuldungsprobleme als Herausforderung nach der Krise, economiesuisse, Zürich.

15 Vgl. Weber (1969).

16 Vgl. Feld (2009).

17 Vgl. Frey (2007).

18 Vgl. Weder und Schaltegger (2009).

zeichnet: die *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)* sowie die *Schuldenbremse*. Seit dem 1. Januar 2008 ist die NFA in Kraft. Das bis Ende 2007 geltende Transfersystem zwischen Bund und Kantonen war historisch gewachsen und schon oft Gegenstand bundesrätlichen Reformwillens: Bereits 1938 unterbreitete eine Expertenkommission ihre Vorstellungen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Da keine klare Trennlinie gefunden werden konnte, unterblieb jedoch eine grössere Reform.¹⁵ 1958 fand dann der Artikel zur «Förderung des Finanzausgleichs» schliesslich Aufnahme in der Verfassung (BV Art. 42^{ter}). Über die Jahre bildete sich damit eine zunehmende Zentralisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung heraus. Der Vollzugsföderalismus über Verbundaufgaben und Verbundfinanzierungen zwischen Bund und Kantonen verwischte mehr und mehr die Aufgaben- und Einnahmenverantwortung und etablierte adverse Anreize mit entsprechend ineffizienter Mittelverwendung.

Mit der NFA konnten Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Sinne der fiskalisch äquivalenten Finanzierung wieder entflochten und somit die Grundlage für eine effizientere Aufgabenerfüllung gelegt werden. Durch das neu konzipierte Gleichgewichtssystem wurden ausserdem zentrale Fehlanreize des alten Finanzausgleichs beseitigt. Im Vordergrund stand dabei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Beiträge. Für die Effizienzwirkungen des neuen Systems wird es aber letztlich entscheidend sein, welchen marginalen Abschöpfungsraten sich die Kantone aufgrund des horizontalen Ressourcenausgleichs gegenüberstellen. Steigt durch eine Neuansiedlung von Unternehmen die Wirtschaftskraft eines Kantons marginal an und schlägt sich positiv im Ressourcenindex nieder, muss dieser Kanton einen marginal höheren Betrag in den horizontalen Ressourcenausgleich zahlen bzw. erhält geringere Beiträge ausbezahlt. Dadurch sinkt der Anreiz, die eigene Steuerbasis zu pflegen.¹⁶ Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wurde seit der Volksabstimmung zur NFA vom 28. November 2004 wieder mehrfach durchbrochen, beispielsweise in der Bildungs- und Familienpolitik. Weiterhin dominiert also das Prinzip des Ausgleichs und der Umverteilung vor der Frage der adäquaten Zuteilung der Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen.

Auch die 2003 auf Bundesebene eingeführte Schuldenbremse zur Regelbindung der Finanzpolitik hatte ihre Vorläufer. Ausgabenbremsen wurden bereits 1953, 1956 und 1974 dem Volk vorgelegt, jedoch jeweils ver-

worfen. Die 1995 angenommene Ausgabenbremse zeigte wenig Wirkung, sodass es eines ausgereifteren Vorschlags bedurfte, der am 2. Dezember 2001 mit über 85%-Ja-Stimmen-Anteil angenommen wurde.¹⁷ Konzeptionell konnte man auf kantonale Erfahrungen zurückgreifen. So kannte der Kanton St.Gallen bereits seit 1929 eine regelgebundene Finanzpolitik mit entsprechend positiven Auswirkungen auf die Verschuldung. Der Schuldenabbau der vergangenen Jahre ist neben der guten Konjunktur vor allem auch auf die Schuldenbremse und ihre Umsetzung über zwei Entlastungsprogramme (EP03 und EP04) zurückzuführen. Die Schulden des Bundes konnten seit 2004 um 13 Mrd. Franken reduziert werden. Die Ergänzungsregel zur Regelbindung der Ausgaben im ausserordentlichen Haushalt ist seit Anfang 2010 in Kraft und verhindert auch hier eine unkontrollierte Schuldenentwicklung.

Inwiefern die Schuldenbremse langfristig den Finanzhaushalt des Bundes ausgeglichen halten kann, bleibt abzuwarten. Nach der Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise wird der Fokus von der Stabilisierungspolitik wieder auf die langfristige Tragfähigkeit der Staatsverschuldung zu lenken sein. Die kommenden Jahre werden damit eine Bewährungsprobe für den Erfolg der schweizerischen regelgebundenen Finanzpolitik darstellen.¹⁸ ■