

Nationale ausgabenseitige Budgetregeln in Europa

Der vom Staatsschuldenausschuss in Kooperation mit der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) veranstaltete Workshop „Fiscal Spending Rules“ („Nationale ausgabenseitige Budgetregeln in Europa“) am 29. September 2005 widmete sich im Wesentlichen zwei Fragestellungen: Erstens, ob nationale, ausgabenseitige Fiskalregeln, die im Einklang mit dem fiskalpolitischen Rahmen der Europäischen Union stehen, eine nachhaltige solide Budgetpolitik in Europa fördern könnten und zweitens, welche Aspekte bei der Gestaltung einer Fiskalregel, die die öffentlichen Ausgaben beschränkt, zu beachten sind. Zudem wurden zwei konkrete Implementierungsvorschläge für fiskalpolitische Ausgabenregeln in Österreich vorgestellt.

Bernhard Grossmann,
Eva Hauth,
Silvia Pop

Das Interesse an einer regelgebundenen Fiskalpolitik mit dem Ziel, eine solide Budgetpolitik nachhaltig zu erreichen und das Anwachsen der Staatsschuld zu begrenzen, hat – wie Josef Christl (OeNB) einleitend feststellte – in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Für die EU-Mitgliedstaaten bestehen seit dem Vertrag von Maastricht (1992) budgetpolitische Vorgaben, die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt konkretisiert und verstärkt wurden. Dieser EU-weite fiskalpolitische Rahmen knüpft an den Budgetsaldo (3% des BIP) und der Staatsverschuldung (60% des BIP) an. Nationale numerische Vorgaben zur Selbstbindung der Budgetpolitik sehe der Rechtsrahmen der EU zwar nicht explizit vor; die empirischen Erfahrungen mehrerer OECD-Länder würden aber für die Einführung solcher nationalen Regeln (insbesondere für die öffentlichen Ausgaben) sprechen. Mittelfristige, rechtlich verankerte budgetäre Obergrenzen für die öffentlichen Ausgaben auf nationaler Ebene bieten sich als ein praktikabler Lösungsansatz an, um dem verminderten Disziplinierungseffekt unsolider Fiskalpolitiken im Euroraum („Trittbrettfahrer-Problem“ sowie „Moral Hazard“) ebenso wie der prinzipiellen Neigung der Politik, höhere Defizite entstehen zu lassen, entgegenzutreten. Angesichts der nachlassenden Budgetdisziplin in den EU-Mitgliedstaaten seien Maßnahmen, die die Einhaltung des Sta-

bilitäts- und Wachstumspakts der EU fördern und die Glaubwürdigkeit der europäischen Fiskalpolitik stärken, jedenfalls zu begrüßen.

Nationale ausgabenseitige Fiskalregeln im Kontext des fiskalpolitischen Rahmens der EU

Der erste Themenblock beschäftigte sich mit der Effektivität und den konzeptionellen Erfordernissen ausgabenseitiger Budgetregeln als Ergänzung zum gegebenen fiskalpolitischen Rahmen in der EU.

Peter Wierts (Europäische Kommission) präsentierte eine gemeinsam mit Co-Autoren verfasste empirische Studie „National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Empirical Evidence for EU Member States“, die die Effektivität von Ausgabenregeln in den EU-Staaten deskriptiv und statistisch untersuchte. Wierts hob einleitend hervor, dass die budgetären Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren von steigenden Budgetdefiziten und Ausgabenüberschreitungen gekennzeichnet waren. Die an die EU jährlich zu übermittelnden Stabilitätsprogramme der Mitgliedstaaten, die über die budgetäre Entwicklung des laufenden Jahres und der folgenden drei Jahre Auskunft geben, zeigen, dass die Abweichungen der geplanten von den tatsächlichen öffentlichen Ausgaben merklich höher waren als jene von den öffentlichen Einnahmen. Daher stelle sich die Fra-

ge, ob eine verstärkte Steuerung der öffentlichen Ausgaben in Form von nationalen Ausgabenregeln die Einhaltung der Stabilitätsprogramme verbessern könnte bzw. ob nationale Ausgabenregeln effektiv seien.

Dazu wurden die länderspezifischen Instrumente zur mittelfristigen Steuerung der öffentlichen Ausgaben mittels Fragebogen erhoben und in Form eines „Stärke-Index“ verarbeitet. Mit Hilfe von Regressionsanalysen wurde sodann der Einfluss dieser nationalen Fiskalregeln auf das öffentliche Ausgabenwachstum und die Abweichung von den Ausgabenplänen der Stabilitätsprogramme untersucht. Der Fragebogen bezog sich auf die Konzeption der Budgetregel (Zielsetzung, Konzeption, Erfassungsgrad, zeitlicher Rahmen), den institutionellen Rahmen (Rechtskraft, Durchsetzungs- und Überwachungsmechanismus, Kompetenzlage des Finanzministers, Grad der Unabhängigkeit der Kontrollinstanz) und auf die Öffentlichkeitswirksamkeit der Fiskalregel. Auf Basis dieser Informationen wurde der „Stärke-Index“ für ausgabenseitige Budgetregeln generiert. Den höchsten Indexstand erzielten die Fiskalregeln im Vereinigten Königreich und in Schweden, gefolgt von jenen in den Niederlanden, in Finnland und in Dänemark. Bei den Fiskalregeln im Vereinigten Königreich und in Schweden handelt es sich um numerische, rechtlich verankerte Zielgrößen, die das jährliche öffentliche Ausgabenvolumen verbindlich über einen mittelfristigen Zeithorizont festlegen, deren Einhaltung von unabhängigen Institutionen überwacht wird und die über Korrekturmechanismen bei Ausgabenüberschreitungen verfügen. Als „schwache“ Fiskalregeln wurden mehrjährige ausgabenseitige Budgetziele bzw.

-programme ohne Verbindlichkeit, wie jene in Deutschland oder Frankreich, identifiziert.

Die Resultate des „Stärke-Index“ decken sich laut Wierts mit den nationalen Erfahrungen über die Wirksamkeit der Ausgabenregel. Länder mit geringem Indexergebnis schätzten den Einfluss ihrer Ausgabenregel auf die tatsächliche budgetäre Ausgabenentwicklung im Regelfall als gering ein, während jene mit vergleichsweise hohen Indexergebnissen ihre Ausgabenregel im Regelfall als effektiv klassifizierten. Die empirischen Analysen über den Einfluss von mittelfristigen Budgetregeln auf Abweichungen von den Ausgabenplänen im Rahmen der Stabilitätsprogramme bzw. auf die tatsächliche Ausgabenentwicklung belegten ebenfalls, dass mittelfristige nationale Ausgabenregeln grundsätzlich dazu beitragen, die Ausgabendynamik zu bremsen und die Planabweichungen zu verringern, wobei die Effektivität mit der „Stärke“ der Fiskalregel zunimmt. Abschließend hob Wierts hervor, dass die Nichteinhaltung der in den Stabilitätsprogrammen skizzierten Ausgabenentwicklungen nicht durch die unerwartet schwache Wirtschaftsdynamik in den letzten Jahren erklärt werden kann. Die negativen Koeffizienten der Regressionsgleichung in Bezug auf das Wirtschaftswachstum widerlegten das von den Mitgliedstaaten vorgebrachte Argument, dass Prognoserevisionen nach unten der Grund für Ausgabenausweitungen gewesen seien.

Peter Mooslechner (OeNB) wies in seinem Kommentar darauf hin, dass die zahlreichen akademischen Untersuchungen zu diesem Thema, ebenso wie die konkreten Erfahrungen mit regelgebundenen Fiskalpolitiken, sehr unterschiedliche Ergebnisse liefern würden. Von der politischen Ökono-

mie und der Geldpolitik lasse sich zudem ableiten, dass vor allem die institutionelle Architektur ein entscheidender Parameter sei. Die von den Autoren gewählten Ansätze zur Analyse der Effektivität von Ausgabenregeln im Bereich der Fiskalpolitik seien innovativ und interessant, die Ergebnisse seien jedoch nicht eindeutig. Die ökonometrischen Schätzungen zeigten deutlich, dass der Einfluss budgetärer Ausgabenregeln auf die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und das Ausmaß der Ausgabenüberschreitungen in Bezug auf die Stabilitätsprogramme äußerst gering sei. Weiters wiesen die Schätzergebnisse nur eine niedrige Signifikanz auf, und der kurze Beobachtungszeitraum (1998 bis 2003) stellte eine weitere Schwachstelle der Berechnung dar. Auch die Wirksamkeit von budgetären Ausgabenregeln ließe sich infolge der tatsächlichen Budgetentwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten infrage stellen: Beinahe 60% jener EU-Mitgliedstaaten, die gemäß der Studie ausgabenseitige Fiskalregeln anwenden, notifizierten in den Jahren 2004 und 2005 Budgetdefizite von 3% des BIP oder mehr. Von den EU-Mitgliedstaaten ohne Ausgabenregeln überschritten demgegenüber weniger als 40% die Budgetgrenze von 3% des BIP.

Jürgen von Hagen (*Zentrum für Europäische Integrationsforschung*) konzentrierte sich bei seiner Präsentation über die Effektivität von Ausgabenregeln auf politökonomische Aspekte. Er vertrat die Ansicht, dass politisch-institutionelle Strukturen sowie Prozesse die Ausrichtung der Fiskalpolitik stärker determinieren als numerische Fiskalregeln. Allerdings bestünden Wechselbeziehungen zwischen der Effektivität von Fiskalregeln und der institutionellen Architektur. Budgetäre Obergrenzen seien per se noch

kein Garant für eine nachhaltig solide Budgetpolitik. Sie könnten ihre Wirkung nur dann entfalten und die Fiskaldisziplin fördern, wenn sie in einem entsprechenden effektiven institutionellen Umfeld eingebettet seien.

Common-Pool-Modelle gehen davon aus, dass der politische Prozess in einer Demokratie von organisierten Partikularinteressen dominiert wird. Die Vertreter partikularer Interessen kalkulieren bei der Durchsetzung ihrer Vorhaben ausschließlich die Kosten bzw. den Nutzen der eigenen Gruppenmitglieder und nicht die Konsequenzen bzw. die externen Effekte für die anderen gesellschaftlichen Akteure. Es handelt sich dabei um ein Koordinierungsproblem, das im Bereich der Finanzpolitik zum Tragen kommt. Während staatliche Ausgabenprogramme auf spezifische Bevölkerungsgruppen abzielen, erfolgt die Kostentragung in Form von Steuern durch die gesamte Bevölkerung. Der Anreiz, überhöhte Ansprüche an das Budget zu stellen, sei durch die nur teilweise Kostentragung daher sehr hoch. Um die Internalisierung derartiger externer Effekte zu erreichen, biete sich gemäß von Hagen für Mehrparteienregierungen ein so genannter „Fiscal Contract“-Ansatz an, der den politischen Willen zur Verfolgung einer soliden Budgetpolitik stärke. Dieser politökonomische Zugang konzentriert sich auf den Budgetprozess und streicht die Bedeutung von Verhandlungen zwischen den einzelnen Regierungsmitgliedern im Zuge der Budgeterstellung hervor. Eine ökonomische Gesamtsicht von fiskalpolitischen Maßnahmen könne nur durch Verhandlungen erzielt werden. Für die Effektivität des „Fiscal Contract“-Modells seien folgende Belange von Bedeutung: die Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse (rechtlich bin-

dende numerische Budgetgrenzen auf Ressortebene), die Kompetenzausstattung des Finanzministers hinsichtlich der Budgetimplementierung, weit reichende Kontrollbefugnisse der parlamentarischen Gremien sowie möglichst hohe Transparenz. Abschließend wies von Hagen darauf hin, dass der Einfluss der prozessorientierten institutionellen Architektur der Budgeterstellung auf die Fiskaldisziplin auch anhand von empirischen Ergebnissen dokumentiert werden könne. Berechnungen, die den Zusammenhang zwischen der Budgetentwicklung (Budgetsalden) und der institutionellen Architektur (Index of Budgetary Institutions) analysierten, würden signifikante Ergebnisse mit Korrelationskoeffizienten von rund 0,4 liefern.

Daniele Franco (Banca d'Italia) ging in seinem Kommentar insbesondere auf zwei Themenbereiche ein: Erstens auf die empirischen Ergebnisse über die Effektivität des „Fiscal Contract“-Ansatzes und den von von Hagen entwickelten „Institutionen-Index“ (Index of Budgetary Institutions) und zweitens auf konzeptionelle Fragen von Fiskalregeln. Aus der Sicht Francos sei das von von Hagen präsentierte Länderranking der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die institutionelle Architektur zu hinterfragen und erschwere Schlussfolgerungen über die Effektivität des „Fiscal Contract“-Ansatzes. Die Konstruktion des Index, der die Messung der „Stärke“ der institutionellen Architektur eines Landes zum Ziel hat, erfolgte in Form von arbiträren Bewertungsansätzen. Ein diesbezügliches Länderranking hänge demnach stark vom gewählten methodischen Ansatz ab. Der Zusammenhang zwischen der institutionellen „Stärke“ eines Landes und der Budgetpolitik sei aus den präsentierten Ergebnissen schwer erkennbar. Länder, die der

Index mit starken institutionellen Gegebenheiten identifizierte – wie Frankreich, Deutschland oder Griechenland – überschritten die Maastricht-Budgetgrenze von 3% des BIP in den letzten Jahren mehrfach. Gleichzeitig sei die Budgetdisziplin in einigen EU-Mitgliedstaaten mit geringen Index-Werten (z. B. Dänemark oder Finnland) überdurchschnittlich ausgeprägt. Insgesamt dürfte demnach für die Budgetentwicklung der EU-Mitgliedstaaten – neben länderspezifischen Sonderfaktoren – vorrangig die wirtschaftspolitische Ausrichtung ausschlaggebend gewesen sein. Franco verwies auch auf die Europäische Kommission, die in ihrem Bericht 2003 die Effektivität von Ausgabenregeln als gering eingestuft hatte. Franco hob zudem hervor, dass ausgabenseitige Budgetregeln grundsätzlich nicht als Substitut für den fiskalpolitischen Rahmen der EU in Frage kämen. Fiskalregeln, die in einem spezifischen, den nationalen Erfordernissen Rechnung tragenden institutionellen Umfeld eingebettet seien und unterschiedliche Formen der Selbstbindung nahe legten (nominelle oder reale Obergrenzen, gesamtstaatliche oder regionale Bindungen etc.), seien für EU-weite einheitliche Zielvorgaben ungeeignet.

Ausgabenseitige Fiskalregeln für Österreich

Der Fokus des zweiten Veranstaltungsblocks war auf zwei konkrete Vorschläge zur Implementierung von ausgabenseitigen Budgetregeln in Österreich gerichtet.

Helmut Frisch (Staatsschuldenausschuss) präsentierte einen mit Co-Autoren entwickelten Ansatz für eine gesamtstaatliche, ausgabenseitige Fiskalregel in Österreich. Diese so genannte „Schuldenbremse“ basiert auf einer in der Schweiz bereits in Anwendung

befindlichen Fiskalregel, die ein ausgeglichenes Budget über den Konjunkturzyklus zum Ziel hat. Die Regel legt einen jährlichen Ausgabenplafond fest, der den öffentlichen Einnahmen – korrigiert um einen Konjunkturfaktor – entspricht. Nach dieser Regel überschreiten die öffentlichen Ausgaben die öffentlichen Einnahmen in konjunkturellen Schwächephasen, während bei guter Konjunkturlage die öffentlichen Ausgaben unter den Einnahmen liegen sollen. In Boomphasen werden demnach Budgetüberschüsse gefordert, in Rezessionen Budgetdefizite erlaubt. Dieses Wechselspiel trägt zur Konjunkturstabilisierung bei und führt zu einer Stabilisierung der nominellen Staatsschuld bzw. zu einer Reduktion der Staatsschuldquote über den Konjunkturzyklus. Durch diesen Ansatz kann die zyklische Komponente des Budgetsaldos (die sich im Konjunkturverlauf ausgleicht) von der strukturellen Komponente separiert werden. Letztere bleibt unabhängig vom Konjunkturverlauf bestehen und erhöht die Staatsschuld nachhaltig.

Strukturelle Budgetdefizite oder -überschüsse, die sich bei der tatsächlichen Budgetgebarung durch Ausgabenüberschreitungen oder -unterschreitungen sowie durch Prognosefehler bei der Einnamenschätzung ergeben, sind in einem so genannten „Ausgleichskonto“ zu erfassen. Das im Ausgleichskonto dokumentierte strukturelle Budgetdefizit ist, sobald es ein bestimmtes Ausmaß erreicht hat, zwingend abzubauen. Bei der Festlegung dieser Obergrenze schlugen die Autoren der Studie vor, sich an den EU-Vorgaben zu orientieren. Dies würde in Österreich als jährliche Obergrenze einen Wert von rund 2% des BIP für das strukturelle Budgetdefizit bedeuten. Außergewöhnliche Ereignisse

(Naturkatastrophen, tiefer Einbruch der Wirtschaftsaktivität) bleiben bei der Anwendung der Schuldenbremse außer Betracht und sollen weder den verfügbaren Ausgabenrahmen (Ausgabenplafond der Schuldenbremse) noch das Ausgleichskonto belasten. Auch hier lehnt sich das präsentierte Konzept an den EU-Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts an.

Peter Siegenthaler (Eidgenössische Finanzverwaltung) hob in seiner Stellungnahme insbesondere die Bedeutung dieser ausgabenseitigen Regelbindung für den Konsolidierungserfolg des Bundes in der Schweiz hervor. Er skizzierte zunächst das fiskalpolitische Umfeld, das zu der Einführung der „Schuldenbremse“ in der Schweiz im Jahr 2003 führte und strich in der Folge die Notwendigkeit einer strikten Fiskaldisziplin hervor. Die zu erwartenden, demographisch bedingten Ausgabenbelastungen in absehbarer Zeit erfordern die Schaffung von budgetären Spielräumen. Die Schuldenbremse hat gegenüber Defizitregeln jenen essenziellen Vorteil, dass sie den (Konsolidierungs-)Druck von der Einnahmenseite wegnehme und ausgabenseitige Konsolidierungen forcieren. Um die automatischen Stabilisatoren nicht nur auf der Einnahmenseite, sondern auch auf der Ausgabenseite wirken zu lassen, wäre zu überlegen, konjunkturabhängige öffentliche Ausgaben, wie insbesondere die Arbeitslosenunterstützungen, vom Ausgabenrahmen der Schuldenbremse auszunehmen. Als eine Herausforderung sieht Siegenthaler die für Österreich konzipierte gesamtstaatliche Anwendung der Schuldenbremse. In der Schweiz funktionieren der Fiskalföderalismus vorrangig aufgrund des Standort- und Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen. Zudem verfügen viele Kantone über eigene Fiskalregeln zur Erreichung

bzw. Erhaltung solider öffentlicher Finanzen.

Gerhard Steger (Bundesministerium für Finanzen) ging in seiner Präsentation der Frage nach, ob der Einsatz mittelfristiger ausgabenseitiger Budgetregeln in Österreich zweckmäßig wäre. Er sprach sich dabei für die Implementierung einer Ausgabenregel in Österreich aus, die komplementär zu den bereits existierenden Fiskalregeln (den EU-Fiskalregeln einschließlich des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Österreichischen Stabilitätspakts) verstanden werden sollte. Steger begründete die Notwendigkeit einer geregelten Ausgabenpolitik mit dem inhärenten Ausgabendruck, der mit dem traditionellen Budgetierungsprozess verbunden ist. Die Ursachen dafür lägen im Spannungsfeld meist klar definierter Empfänger(-gruppen) von Ausgaben bei breiter Streuung der Belastung bei der Einnahmearbeitung, dem vorherrschenden Inkrementalismus bei budgetären Entscheidungen sowie der großen Bedeutung rigider, nur mit hohen politischen Kosten zu ändernden Ausgabenkategorien.

Steger präsentierte einen neuen fiskalpolitischen Rahmen für die Haushaltsführung des Bundes, der im Rahmen einer Expertengruppe der im Parlament vertretenen Fraktionen sowie dem Bundesministerium für Finanzen, dem Bundeskanzleramt und dem Rechnungshof entwickelt wurde und in Form eines Bundesverfassungsgesetzes rechtlich verankert werden soll. Dieses Konzept sieht einen vierjährigen Finanzrahmen vor, der für Budgeterstellung und -vollzug verbindlich ist. Der Finanzrahmen setzt an der Ausgabenseite an und gliedert die Gesamtausgabensumme in große Politikfelder (Rubriken). Die Ausgabenobergrenzen richten sich sowohl nach

fixen als auch – im Fall konjunktursensibler Ausgaben – nach flexiblen, indikatorbasierten Vorgaben, die jährlich evaluiert und gegebenenfalls adaptiert werden sollen. Die wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzung werde nach Maßgabe breit formulierter Zielsetzungen (nachhaltig geordnete Staatsfinanzen, Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und Gleichstellung von Männern und Frauen) erfolgen. Dem parlamentarischen Entscheidungsprozess sollen überdies nicht nur die Verwendung der öffentlichen Mittel, sondern auch die angestrebten Ergebnisse und Wirkungen der Mittelverwendung („performance budgeting“) unterworfen werden, um die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel zu unterstützen. Die Verknüpfung von Input und Output bzw. von Input und Outcome und damit verbunden der Einsatz flexibler globaler Ressourcenrahmen, die im Rahmen von Pilotprojekten sehr positive Ergebnisse gebracht haben, wird nach Ansicht Stegers die Qualität der öffentlichen Finanzen deutlich erhöhen.

Bruno Rossmann (Bundesarbeitskammer) vertrat in seinem Kommentar die Ansicht, dass Ausgabenregeln gegenüber Fiskalregeln, die am Finanzierungssaldo (Defizit) anknüpfen, der Vorzug zu geben sei. Ausgabenregeln mit mittelfristiger Ausrichtung bieten die Möglichkeit, die Fiskaldisziplin während guter konjunktureller Rahmenbedingungen zu steigern, Defizite in Abschwungphasen zuzulassen (automatische Stabilisatoren) sowie die Glaubwürdigkeit der Budgetpolitik zu erhöhen. Die Schwächen von Defizitregeln würden sich bei der Anwendung des fiskalischen EU-Rahmens (Konvergenzkriterien, Stabilitäts- und Wachstumspakt) zeigen: fehlender Koordinationsmechanismus zur Begeg-

nung asymmetrischer Schocks sowie Unklarheit über fiskalische Vorgaben in konjunkturellen Aufschwungphasen (und damit Förderung prozyklischer Fiskalpolitik). Weiters sei die Lissabon-Strategie der EU nicht im fiskalpolitischen EU-Rahmen eingebettet. Budgetäre Ausgabenregeln können nach Ansicht Rossmanns allerdings auch Unzulänglichkeiten aufweisen. So könnten beispielsweise zu starr formulierte Regeln das prozyklische Verhalten der Fiskalpolitik fördern und konjunkturabhängige oder investive Ausgabenkategorien in unerwünschtem Maß einengen. Der von Steger präsentierte Konzeptvorschlag eines mittelfristigen Ausgabenrahmens für den Bund in Österreich lasse die konkreten Methoden für die Festlegung der Ausgabenpfade offen. Es gebe aus ökonomischer Sicht auch keine klare Antwort dazu. Dennoch seien die ökonomischen Annahmen für den Wachstumspfad sowie die Art der Festlegung der Ausgabenobergrenzen für den Erfolg bzw. für eine effektive Steuerung der budgetären Ausgaben von essenzieller Bedeutung.

Relevanz von Fiskalregeln für die Budgetpolitik Europas

Die abschließende Podiumsdiskussion „Budgetpolitik in Europa: Sind nationale Fiskalregeln für eine nachhaltig solide Budgetpolitik erforderlich?“ leitete *Klaus Liescher (Gouverneur, OeNB)* ein. Er stellte fest, dass nationale und stabilitätsorientierte Fiskalregeln für die Erreichung gesunder Staatsfinanzen und für die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts einen wichtigen Beitrag leisten können. Sie würden zudem die Glaubwürdigkeit der Fiskalpolitik in der Währungsunion stärken. Aus geldpolitischer Sicht seien klare, rechtlich verankerte

budgetäre Vorgaben auf nationaler Ebene, die im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt stehen und insbesondere Budgetkonsolidierungen in wirtschaftlich guten Zeiten einfordern, sehr zu begrüßen.

Nach Ansicht *Karl-Heinz Grassers (Bundesminister für Finanzen, BMF)* sind nationale Fiskalregeln – als Ergänzung zu den bereits existierenden europäischen Regeln – notwendiger Bestandteil für eine nachhaltig solide Budgetpolitik. Grasser hob den Österreichischen Stabilitätspakt als erfolgreiches Beispiel einer innerstaatlichen Haushaltskoordination hervor. Weitere Voraussetzung für einen nachhaltigen Erfolg in der Finanzpolitik Österreichs ist aber ein finanzpolitischer Gesamtrahmen, der ausgehend von einer Top-Down-Budgetierung mit dem Konzept eines ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus sowie mit einem strikten Budgetvollzug vereinbar sein muss. Derzeit werde eine Haushaltsrechtsreform vorbereitet, die durch die Fokussierung auf ausgabenseitige Ziele eine nachhaltige, stabilitätsorientierte Finanzpolitik unterstützen soll. Diese Reformbestrebungen zielen auf eine mehrjährige Ausrichtung des Budgets, die Festlegung verbindlicher Ausgabenobergrenzen sowie eine verstärkt wirkungs- und leistungsorientierte Budgeterstellung ab.

Sepp Rieder (Vize-Bürgermeister, Wien) thematisierte das Spannungsfeld zwischen den steigenden Finanzierungserfordernissen des Staats (z. B. Investitionen) sowie Vorgaben zu einer stabilen Haushaltsführung. Neben dem Grundbekenntnis zu einer soliden Budgetpolitik stellte Rieder die Notwendigkeit eines flexiblen Budgetvollzugs in den Vordergrund, um konjunkturellen Gegebenheiten adäquat begegnen zu können. Dementspre-

chend muss der finanzpolitische Rahmen so formuliert sein, dass im Anfall nötige Spielräume bestehen, ohne dabei mittelfristige Vorgaben zu verletzen. Konkret sprach sich Rieder für eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer des Österreichischen Stabilitätspakts aus. Die Stabilitätsziele sollten demnach über die gesamte Referenzperiode definiert werden, sodass der jährliche Handlungsspielraum nicht a priori eingeschränkt wird. Auf dieser Grundlage sollte es möglich sein, wachstumsorientierte Budgetpolitik zu betreiben und budgetäres Wirken nicht auf die Suche nach Ausnutzungsmöglichkeiten von Maastricht-Vorgaben zu reduzieren.

Peter Siegenthaler (Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern) sieht eine regelgebundene Finanzpolitik in der Schweiz als notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingung für eine nachhaltige Finanzpolitik. Insbesondere führten zwei finanzpolitische Asymmetrien – Einnahmen sind in der Verfassung festgeschrieben, während das Parlament über Ausgaben in Form von einfachen Gesetzen entscheidet; konjunkturbedingte Mehreinnahmen werden ausgegeben anstatt sie für Defizitrückführungen zu nutzen – zur Einführung der „Schuldenbremse“ in der Schweiz, die im Rahmen einer Volksabstimmung 85% Zustimmung fand. Diese Ausgabenregel trug in Kombination mit kurzfristigen Entlastungsprogrammen und nachhaltigen Budgetkürzungen dazu bei, das strukturelle Defizit rasch abzubauen. Siegenthaler betonte die Notwendigkeit von weiteren Strukturreformen in ausgabendynamischen Bereichen (Sozialbereich, Altersvorsorge etc.), um die Budgetqualität auf lange Sicht zu verbessern und den Haushalt zu stabilisieren. Die in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende Verschiebung der

Ausgabenstruktur in Richtung Transferausgaben (Renten, Gesundheit, übrige Sozialausgaben) und Zinszahlungen zur Bedienung der Staatsschuld erfolgte auf Kosten wachstumsfördernder Ausgabenkategorien (Investitionen, Bildung). Mithilfe regelgebundener Finanzpolitik sollten derzeit noch existierende Spielräume erhalten werden, um die Finanzierung einer dringend erforderlichen, umfassenden Reform- und Wachstumsagenda sicherstellen zu können.

Nach *Gerhard Schwödiauer (Otto-von-Guericke-Universität, Magdeburg)* unterstützt der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit der Vorgabe, mittelfristig eine Defizitquote von 0% nicht zu überschreiten, eine antizyklische Budgetpolitik. Der Vorwurf, der Stabilitäts- und Wachstumspakt sei einer angemessenen fiskalischen Stabilisierungspolitik hinderlich, sei nicht gerechtfertigt. Bei Einhaltung des Pakts stehen Defizite im Konjunkturabschwung entsprechenden Überschüssen in der Aufschwungphase gegenüber. Allerdings hat Deutschland es verabsäumt, in den wirtschaftlich guten Jahren von 1998 bis 2000 ausreichende Budgetüberschüsse zu erzielen. Dadurch wurde der Grundstein für die derzeitige Budgetsituation in Deutschland gelegt. Dem Stabilitäts- und Wachstumspakt liege eine Defizitregel zugrunde, die nach Ansicht Schwödiauers, zu falschen Anreizen führen kann. Aus der Theorie, aber auch aus der empirischen Forschung, ist abzulesen, dass eine antizyklische Veränderung von Steuersätzen (Reduktion von Steuersätzen im Konjunkturabschwung, Erhöhung im Konjunkturaufschwung) wohlfahrts- bzw. wachstumsmindernd ist. Folglich sollte sich die Fiskalpolitik einnahmenseitig auf die automatischen Stabilisierungswirkungen des Steuer- und Abgabensys-

tems beschränken und eine über die eingebauten Stabilisatoren hinausgehende antizyklische, konjunkturstabilisierende Fiskalpolitik bei den Ausgaben verfolgen. Nationale Ausgabenregeln könnten bei der Implementierung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einen wichtigen Beitrag leisten, sofern sie glaubwürdig

und bindend formuliert werden. In Deutschland müsste die notwendige fiskalische Anpassung – unter Bedachtnahme auf Wachstums- und Beschäftigungseffekte – beim öffentlichen Konsum sowie den Sozialtransfers ansetzen, um die Dynamik der Staatsverschuldung zu stoppen.