

SONDERTHEMA

Eine Schuldenbremse für Österreich

Die folgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse der Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, die unter der Leitung des StA-Präsidenten vom Büro des Staatsschuldenausschusses in Kooperation mit einem externen Experten erstellt und im Februar 2005 finalisiert wurde, zusammen.¹ Die gesamte Studie ist mit einem statistisch-methodischen Anhang im Internet unter „www.staatsschuldenausschuss.at“ abrufbar.

1 Inhalt und Beweggründe der Studie

Die österreichische Fiskalpolitik erzielte mit dem Konzept eines ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus einen bemerkenswerten Konsolidierungserfolg. Der negative Budgetsaldo von 1,5% des BIP im Jahr 2000 drehte sich 2001 auf einen Überschuss in Höhe von 0,3% des BIP. Im Jahr 2002 betrug das Budgetdefizit nur 0,2% des BIP, obwohl die konjunkturellen Rahmenbedingungen dämpfend auf den Einnahmenerfolg wirkten. Die anhaltende konjunkturelle Schwächephase in den folgenden Jahren hat aber sehr klar erkennen lassen, dass Konsolidierungserfolge äußerst schwierig aufrecht zu halten sind. Die vorliegende Studie stellt ein auf dem „Schweizer Modell der Schuldenbremse“ aufbauendes Konzept für eine ausgabenseitige Budgetregel für Österreich vor, die die nachhaltige Umsetzung des Konzepts eines „ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus“ sicherstellen könnte und eine prozyklische Budgetpolitik möglichst vermeidet. Es handelt sich dabei um ein makroökonomisches Konzept für den Gesamtstaat (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger), das den Ausgabenrahmen des Staates in Abhängigkeit von der Einnahmenentwicklung und der konjunkturellen Lage festlegt. Innerhalb der Ausgabenobergrenze bleibt der autonome Entscheidungsprozess der Politik über Struktur und Höhe einzelner Ausgabenkategorien jedoch zur Gänze erhalten. Die Implementierung dieses Konzepts würde die nominelle Staatsschuld über den Konjunkturzyklus stabilisieren und die Schuldenquote senken. Das gesamtstaatliche Konzept der Schuldenbremse bietet sich insbesondere als Maßstab für die Erstellung der Stabilitätsprogramme der Bundesregierung sowie deren Evaluierung durch den Staatsschuldenausschuss an.

2 Grundzüge der Schuldenbremse für Österreich

- Es wird jährlich ein höchstzulässiger Ausgabenplafond für den Staat bestimmt, der den Einnahmen – korrigiert um einen Konjunkturfaktor – entspricht:

$$\text{maximale Ausgaben} = \text{Einnahmen} * (\text{reales Trend-BIP} / \text{reales BIP}).$$

- Diese Regel gewährleistet die Entfaltung der automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite und versucht, die „time-lag“-Problematik diskretionärer Fiskalpolitik, die tendenziell prozyklisch wirkt, zu vermeiden. In Boomphasen werden Überschüsse gefordert, in Rezessionen Defizite erlaubt.
- Der Ansatz separiert die auf der Grundlage der konjunkturellen Rahmenbedingungen zulässigen Veränderungen des Budgetsaldos (die sich über einen Zyklus ausgleichen) vom strukturellen Defizit, das unabhängig vom Konjunkturverlauf bestehen bleibt und die Staatsschuld nachhaltig erhöht.
- Es handelt sich bei der Schuldenbremse für Österreich um einen gesamtstaatlichen Ansatz, der im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU² stehen soll. Die budgetären Zielvorgaben sind demnach im Sinne der EU-weit geltenden Buchungsnormen (ESVG 95) zu formulieren.

¹ Autoren: Brandner, P., Frisch, H., Grossmann, B. und Hauth, E.

² Die Studie geht von den gültigen Vorgaben im Februar 2005 aus.

- Ausgabenüberschreitungen und Ausgabenunterschreitungen (strukturelle Budgetdefizite oder -überschüsse) sowie die budgetären Folgen von Prognosefehlern bei der Einnahmenschätzung werden im Rahmen eines so genannten „Ausgleichskontos“ erfasst .
- Dieses Ausgleichskonto stellt kein Konto im buchhalterischen Sinn dar, sondern ein analytisches Instrument, das Abweichungen der tatsächlichen Budgetgebarung gegenüber den zulässigen bzw. veranschlagten Budgetbeträgen (Ausgabenplafond) aufzeigt und die jährlichen Budgets miteinander verknüpft.
- Die im Ausgleichskonto verbuchten Fehlbeträge (strukturelle Defizite) müssen zwingend abgebaut werden, sobald sie ein bestimmtes Ausmaß erreicht haben. Es besteht allerdings relativ großer Gestaltungsspielraum bezüglich Höhe und Fristigkeit des Kontoausgleichs. Eine Orientierung an den EU-Vorgaben würde eine Obergrenze für das Ausgleichskonto von jährlich etwa 2% des BIP ergeben. Der maximale Gesamtüberschreitungsrahmen im Ausgleichskonto (Obergrenze für die kumulierten strukturellen Defizite der Vergangenheit) könnte mit etwa 3% des BIP festgelegt werden, um den Konsolidierungsbedarf, der durch strukturelle Budgetdefizite der Vergangenheit entstanden ist, in Grenzen zu halten.
- Der Abbau des strukturellen Defizits ist nur durch strukturelle Einsparungen auf der Ausgabenseite oder durch strukturelle Einnahmenerhöhungen möglich. Eine mit einem konjunkturellen Aufschwung einhergehende Einnahmenerhöhung verändert ausschließlich den konjunkturellen Budgetsaldo.
- 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.

3 Empirische Ergebnisse für die Jahre 2002 bis 2008 (aktuelles Stabilitätsprogramm vom November 2004)

- Das strukturelle Defizit nimmt infolge der zweiten Etappe der Steuerreform deutlich zu und erreicht 2005 3,7 Mrd EUR oder 1,5% des BIP. Erst 2007 ergibt sich auf Basis des Stabilitätsprogramms ein Abbau des strukturellen Budgetdefizits (2007: -0,6% des BIP). Im Jahr 2008 soll sodann ein gesamtstaatlich ausgeglichenes, strukturelles Haushaltsergebnis erzielt werden (siehe Tabelle).
- Im Ausgleichskonto kumulieren sich die jährlichen strukturellen Budgetdefizite, sofern keine Gegenmaßnahmen gesetzt werden. Die relativ hohen strukturellen Budgetdefizite in den Jahren 2005 und 2006 in Höhe von jeweils 1,5% des BIP bedingen bis Ende 2008 einen nachträglichen Konsolidierungsbedarf im Sinne der Schuldenbremse von mehr als 9 Mrd EUR bzw. 3,3% des BIP.
- Insgesamt sprechen die hier präsentierten empirischen Ergebnisse dafür, dass sich eine Implementierung der Schuldenbremse in Österreich aus heutiger Sicht insbesondere ab dem Jahr 2009 anbietet. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte das strukturelle Budgetdefizit abgebaut und das Ausgleichskonto nicht von vornherein belastet sein. Darüber hinaus laufen mit 2008 das aktuelle Finanzausgleichsgesetz sowie der innerösterreichische Stabilitätspakt aus und eröffnen die Möglichkeit, die neuen budgetären Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden für die Periode 2009 bis 2012 im Einklang mit dem Konzept der Schuldenbremse zu treffen.

4 Wirtschaftspolitische Implikationen

- Die Umsetzung eines ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus könnte durch Anwendung der Schuldenbremse nachhaltig sichergestellt werden und zur Stabilisierung der österreichischen (nominellen) Staatsschuld beitragen.
- Dieses Konzept steht im Einklang mit den EU-Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und findet zudem in der Schweiz bereits Anwendung.
- Innerhalb der Ausgabengrenze bleibt der autonome Entscheidungsprozess der Politik über Struktur und Höhe einzelner Ausgabenkategorien erhalten.
- Die Funktionsweise der Schuldenbremse lässt unter Ausnutzung des Ausgleichskontos temporär ein höheres strukturelles Defizit zu und präzisiert den Konsolidierungsbedarf, der sich unabhängig von der konjunkturellen Lage ergibt. Dem Ausgleichskonto im Rahmen des Konzepts der Schuldenbremse kommt große Bedeutung als Kontrollmechanismus des Budgetvollzugs sowie als Instrument für die strategische Budgetplanung zu und trägt zur Transparenz der Haushalte bei.
- Neue Ausgabenwünsche sollten nur implementiert werden, wenn das strukturelle Budgetdefizit vorher abgebaut wurde (Bremsen für neue Ausgaben).
- Die Schuldenbremse hält die nominelle Staatsschuld über den Konjunkturzyklus konstant und senkt in einer wachsenden Wirtschaft automatisch die Schuldenquote. Da die Staatsschuldenquote 2004 mit über 64% über der Maastricht-Obergrenze liegt, ist ein Absenken dieser Quote auch im Sinne des Maastricht-Vertrags eine Forderung, die erfüllt werden muss. Das Regime der Schuldenbremse ist kein finanzpolitisches Dogma, sondern als zeitlich begrenzte Methode zu verstehen, um die Staatsschuldenquote signifikant unter das Niveau von 60% des BIP zu senken. Ist die Staatsschuldenquote signifikant gesunken, so kann als neues finanzpolitisches Ziel die Stabilisierung der Staatsschuldenquote ins Auge gefasst werden.
- Eine Anwendung der Schuldenbremse bietet sich bei der Erstellung der Stabilitätsprogramme der Bundesregierung an. Die Stabilitätsprogramme sind gemäß EU-Vorgaben jährlich zu erstellen und skizzieren den Budgetpfad Österreichs in den nächsten 4 Jahren. Es könnte rechtlich verankert werden, dass die Stabilitätsprogramme den Anforderungen des Modells der Schuldenbremse genügen müssen.
- Die Einhaltung dieses gesamtstaatlichen Budgetpfads im Sinne der Schuldenbremse müsste – wie bisher – durch intergovernmentale Rechtsakte (innerösterreichischer Stabilitätspakt) und durch eine diesen Kriterien folgende – in der Verantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft liegende – mittelfristig orientierte Budgetpolitik ergänzt werden.
- Gleichzeitig wäre auch ein laufendes Monitoring notwendig. Nach Vorliegen der Rechnungsabschlüsse der öffentlichen Haushalte bzw. der Budgetgebarung des Staates gemäß ESVG 95 sollte die Höhe des strukturellen Defizits bzw. das Ausmaß des Konsolidierungsbedarfs transparent gemacht werden. Als Institution für die Festlegung dieser Größe bietet sich der Staatsschuldenausschuss als unabhängiges Gremium an.

Tabelle

**Stabilitätsprogramm der Bundesregierung vom 30. November 2004
und Schuldenbremse *)**

(Ausgaben nach Swaps; Variante: Normales Wachstumsszenario)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Reales BIP, in Mrd EUR	214,38	216,00	220,18	225,67	231,31	236,42	242,06
%-Veränderung		0,8	1,9	2,5	2,5	2,2	2,4
Trend-BIP real, in Mrd EUR	214,59	218,84	223,20	227,69	232,34	237,14	242,07
%-Veränderung		2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
K-Faktor : Trend-BIP/reales BIP	1,001	1,013	1,014	1,009	1,004	1,003	1,000
Gesamteinnahmen, in Mrd EUR	110,87	111,96	113,80	115,80	117,20	121,00	125,60
%-Veränderung		1,0	1,6	1,8	1,2	3,2	3,8
Gesamtausgaben, in Mrd EUR	111,33	114,45	116,80	120,50	121,60	123,00	125,60
%-Veränderung		2,8	2,1	3,2	0,9	1,2	2,1
Budgetsaldo laut ESVG, in Mrd EUR	-0,46	-2,50	-3,00	-4,70	-4,40	-2,00	0,00
in % des BIP nominell	-0,2	-1,1	-1,3	-1,9	-1,7	-0,8	0,0
Ausgabenplafond, in Mrd EUR	110,98	113,43	115,36	116,84	117,72	121,37	125,61
%-Veränderung		2,2	1,7	1,3	0,8	3,1	3,5
Konjunkturelles zulässiges Defizit/ erforderlicher Überschuss, in Mrd EUR	-0,11	-1,47	-1,56	-1,04	-0,52	-0,37	-0,01
in % des BIP nominell	-0,1	-0,7	-0,7	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
Struktureller Budgetsaldo bzw. Plafondabweichung, in Mrd EUR (< 0 = strukturelles Defizit)	-0,35	-1,02	-1,44	-3,66	-3,88	-1,63	0,01
in % des BIP nominell	-0,2	-0,5	-0,6	-1,5	-1,5	-0,6	0,0
Abgaben (inkl. SV-Beiträge), in Mrd EUR	96,62	97,44	99,70	101,34	102,63	106,03	109,68
in % des BIP nominell	43,7	43,1	42,7	41,6	40,5	40,3	40,0
%-Veränderung		0,8	2,3	1,6	1,3	3,3	4,2
Ausgleichskonto (Endstände), in Mrd EUR				-3,7	-7,5	-9,2	-9,2
in % des BIP nominell				-1,5	-3,0	-3,5	-3,3
BIP nominell, in Mrd EUR	221,0	226,1	233,5	243,6	253,4	263,1	274,2
%-Veränderung		2,3	3,3	4,3	4,0	3,8	4,2

- *) K-Faktor größer 1 = Unterauslastung der Produktionskapazität (Rezession).
K-Faktor kleiner 1 = Überauslastung der Produktionskapazität (Boom).