

Eine Schuldenbremse für Österreich

Eine Schuldenbremse für Österreich

Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses*)

Wien, Februar 2005.

Autoren:

Peter Brandner, BMF

Helmut Frisch (Projektleiter), TU-Wien

Bernhard Grossmann, Staatsschuldenausschuss

Eva Hauth, Staatsschuldenausschuss

*) Adaptierte und aktualisierte Fassung des Projektberichts im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen vom Februar 2004.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1. Einleitung..... | 1 |
| 2. Das Schweizer Modell der Schuldenbremse | 5 |
| 2.1 Der Mechanismus..... | 5 |
| 2.2 Kontroverse Gesichtspunkte zur Schweizer Schuldenbremse sowie Implikationen für die Konzeption in Österreich | 12 |
| 3. Implementierung der Schuldenbremse in Österreich..... | 16 |
| 3.1 Ausgabenregel für den Gesamtstaat | 16 |
| 3.2 Das Ausgleichskonto als Stabilisierungs- und Flexibilisierungsinstrument..... | 18 |
| 3.2 Empirische Ergebnisse für 2002 bis 2008..... | 23 |
| 4. Die Schuldenbremse und öffentliche Investitionen | 27 |
| 5. Einsatzmöglichkeiten der Schuldenbremse für Österreich..... | 32 |
| 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen | 34 |
| 6.1 Grundzüge der Schuldenbremse für Österreich | 34 |
| 6.2 Empirische Ergebnisse für die Jahre 2002 bis 2008 (aktuelles Stabilitätsprogramm vom November 2004)..... | 35 |
| 6.3 Wirtschaftspolitische Implikationen..... | 36 |
| Literaturverzeichnis | 38 |
| Appendix..... | 40 |
| A1 Einnahmen- und Abgabenelelastizitäten..... | 40 |
| A2 Potenzialwachstum und Konjunkturfaktor | 47 |

1. Einleitung

Die österreichische Fiskalpolitik erzielte mit dem Konzept eines ausgeglichenen Haushaltes über den Konjunkturzyklus einen bemerkenswerten Konsolidierungserfolg. Der negative Budgetsaldo von 1,5% des Bruttoinlandsprodukts 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. Damit erfüllte die österreichische Finanzpolitik nicht nur das Maastricht-Kriterium, das Budgetdefizit (auch in einer Rezessionsphase) unter 3% des BIP zu halten, sie kam auch der Verpflichtung aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt nach, den Staatshaushalt „close to balance or in surplus“ zu führen¹. In den Jahren 2003 und 2004 fiel infolge der anhaltenden Konjunkturschwäche das österreichische Haushaltsergebnis mit rund -1,1% bzw. -1,3% des BIP zwar höher als in den vorangegangenen Jahren aus, blieb aber dennoch deutlich unter dem Durchschnitt des Euroraumes.

Allerdings fehlt bislang der konkrete finanzpolitische Rahmen, der die nachhaltige Umsetzung des Konzeptes eines „ausgeglichenen Haushaltes über den Konjunkturzyklus“ sicherstellt und eine prozyklische Budgetpolitik möglichst vermeidet. Dies würde eine Orientierung der mittelfristigen Einnahmen- und Ausgabenpläne an einem ökonomisch ausgerichteten Rahmen erfordern, um das Konzept eines ausgeglichenen Haushaltes über den Konjunkturzyklus zu konkretisieren.

Die anhaltende konjunkturelle Schwächephase in den letzten Jahren hat sehr klar erkennen lassen, dass Konsolidierungserfolge äußerst schwierig aufrecht zu halten sind. Der Ausgaben- und Druck auf die öffentlichen Budgets stieg infolge von politischen Forderungen bzw. Vereinbarungen nach/von zusätzlichen Leistungen sowie infolge von soziodemographischen und/oder konjunkturellen Entwicklungen, während eine äußerst schwache Einnahmenentwicklung, die im Wesentlichen von der Wirtschaftsentwicklung bestimmt wird, zu beobachten war. Gleichzeitig belegen die gegenwärtigen Budgetprobleme in den großen WWU-Staaten abermals, dass konjunkturelle Aufschwungphasen, die mit höheren Steuereinnahmen einhergehen, vielfach nicht dazu genutzt werden, um Strukturreformen zu implementieren bzw. die Budgetdefizite rückzuführen. Dieses tendenziell prozyklische und asymmetrische Verhalten der Finanzpolitik (Ausweitung des Budgetdefizits in Abschwungphasen ohne analoge Rückführung

¹ Die vorliegende Studie geht von den derzeit gültigen Vorgaben (Februar 2005) aus.

in Aufschwungsphasen) kritisiert nicht nur die EU-Kommission (Europäische Kommission, 2001), sondern steht auch im Widerspruch zu den ökonomischen Theorien.

Für eine nachhaltige Umsetzung eines Konzeptes eines ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus erscheinen daher sowohl rechtlich bindende Maßnahmen zur Verfestigung der Budgetpolitik bei den Gebietskörperschaften, die eine mittelfristige Ausrichtung der Finanzpolitik mit strategischen Zielvorgaben und verstärkte Eigenverantwortung einfordern (siehe dazu Bayer et al., 2002), als auch ein bindender, ökonomisch fundierter budgetärer Rahmen erforderlich, der dem Stabilisierungsauftrag der Finanzpolitik sowie den rechtlichen Verpflichtungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nachkommt. Eine vor kurzem veröffentlichte OECD-Studie zum Thema „Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending“ (Jourmard et al., 2004)², die auf Einzelerhebungen bei den Mitgliedstaaten basiert, bestätigt, dass neben dem Einsatz von modernen Managementmethoden und Marktmechanismen vor allem Reformen beim Budgetprozess (Budgetregeln, Ausweitung der mittelfristigen Planung, Erhöhung des Erfassungsgrades (außerbudgetärer Einheiten), Transparenz) als wesentlich angesehen werden, um dem Ausgabendruck entgegen zu wirken.

Die **vorliegende Studie** stellt ein auf dem „Schweizer Modell der Schuldenbremse“ aufbauendes Konzept für eine **ausgabenseitige Budgetregel für Österreich** vor. Es handelt sich dabei um ein **makroökonomisches Konzept**, das eine Trennung zwischen „konjunkturellen“ Budgetdefiziten und dem „strukturellen“ Budgetdefizit vorsieht, und damit jene Informationen gewinnt, die erforderlich sind, um ein ausgeglichenes Budget über den Konjunkturzyklus zu gewährleisten und um der Stabilisierungsfunktion der Finanzpolitik nachzukommen. Dieser Ansatz gibt den budgetären Rahmen vor, woran sich die Budgetpolitik aus ökonomischer Sicht orientieren sollte. Wirtschaftspolitische Akzentsetzungen, die Verteilung der Mittel zwischen den öffentlichen Haushalten ebenso wie der detaillierte Budgetprozess sind nicht Gegenstand dieses Ansatzes. In der Schweiz findet das „Modell der Schuldenbremse“ seit 2003 bereits Anwendung. Nach Durchführung einer Volksabstimmung 2001 – die eine Zustimmung von 85% erreichte – wurde diese Ausgabenregel für den Zentralstaat verbindlich eingeführt und in der Bundesverfassung sowie im Finanzhaushaltsgesetz rechtlich verankert.

² Diese Studie enthält auch einen Überblick über angewandte Budgetregeln in den OECD-Staaten, S. 15. Zu wesentlichen Merkmalen einzelner Ausgabenregeln, die in den EU-Mitgliedstaaten Anwendung finden, siehe Europäische Kommission (2003a), S. 135 f. Hinsichtlich einer Detailanalyse zu Niederlande, Schweden oder Finnland siehe Brandner (2003).

Die **Staatsausgaben** folgen nach dem Schweizer Modell der Schuldenbremse nicht einem isoliert, ex ante festgelegten Pfad, sondern werden mit der Einnahmenseite und einem Konjunkturfaktor in Beziehung gesetzt. Die Implementierung dieser ausgabenseitigen Budgetregel würde die nominelle Staatsschuld über den Konjunkturzyklus stabilisieren und die Schuldenquote senken. Der hier vorgestellte Ansatz soll eine prozyklische Haushaltspolitik weitestgehend verhindern und mittelfristig zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt führen. Schließlich wird dieser ökonomische Ansatz um ein so genanntes „Ausgleichskonto“ ergänzt, um ein vorübergehendes Abweichen vom vorgegebenen Ausgabenpfad zu ermöglichen. Mit Hilfe dieses Ausgleichskontos nimmt der hier vorgestellte Ansatz einer ausgabenseitigen Budgetregel für die Finanzpolitik in Österreich auch auf die bei der Implementierung auftretenden Probleme (Prognosefehler, Datenrevisionen, statistisch-methodische Unschärfen, außergewöhnliche Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen) sowie auf budgetpolitische Handlungsspielräume Bedacht.

Der Inhalt der vorliegenden Studie gliedert sich wie folgt:

Im **zweiten Kapitel** werden die Grundlagen des Schweizer Modells zur Schuldenbremse vorgestellt. Es werden die wesentlichen Merkmale des Ansatzes (Ausgabenregel, Ausgleichskonto, Handhabung außerordentlicher Einnahmen und Ausgaben) erläutert und methodische, statistische sowie konzeptionelle Problemfelder aufgezeigt. Diese kritischen Aspekte reichen aus der Sicht der Autoren jedenfalls nicht aus, um den Einsatz dieser Ausgabenregel in Frage zu stellen.

Das **dritte Kapitel** stellt das Konzept der Schuldenbremse für Österreich und deren Anwendung vor. Anhand von Berechnungen, die auf dem aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung für 2004 bis 2008 basieren, wird die Auswirkung der Schuldenbremse auf den budgetären Verlauf des Gesamtstaates illustriert und die Funktionsweise des theoretischen Modells erläutert. Darüber hinaus werden konzeptive Adaptionen gegenüber dem Schweizer Modell – insbesondere bei der Handhabung des „Ausgleichskontos“ – vorgeschlagen, um einerseits eine hohe fiskalpolitische Flexibilität zu gewährleisten und andererseits geeignete Limits für das Ausgleichskonto vorzugeben, die die Funktionsweise der Schuldenbremse als Instrument zur Stabilisierung der Staatsverschuldung absichern.

Das **vierte Kapitel** geht der Frage nach, ob die Ausgabenkomponente „öffentliche Investitionen“ von der Ausgabenregel ausgenommen werden sollte. Der Finanzierung öffentlicher Investitionen kommt in der finanzwissenschaftlichen Literatur besondere Bedeutung zu. Unter dem Stichwort „Goldene Regel“ wird häufig argumentiert, dass öffentliche Investitionen über Fremdmittel zu finanzieren seien, sofern sie eine „angemessene Rendite“ erwarten lassen. Die Kreditfinanzierung, die eine finanzielle Belastung der zukünftigen Generationen bedeutet, kann aus intergenerativer Sicht als gerechtfertigt angesehen werden, da die nächsten Generationen von den öffentlichen Investitionen ebenso profitieren. Für Österreich ergibt sich allerdings, dass der Großteil der „öffentlichen Investitionen“ durch ausgegliederte, zum Unternehmenssektor zählende Organisationseinheiten (z. B. ASFINAG, SCHIG, BIG) in Form von Fremdmittelaufnahmen finanziert wird.

Gegenstand des **fünften Kapitels** sind Einsatzmöglichkeiten des Konzeptes der Schuldenbremse in Österreich. Dabei ergibt sich, dass das gesamtstaatliche Konzept der Schuldenbremse sich insbesondere als Maßstab für die Erstellung der Stabilitätsprogramme der Bundesregierung sowie zur Evaluierung der Stabilitätsprogramme der Bundesregierung durch den Staatsschuldenausschuss anbietet. Weiters könnten die vom Modell gewonnenen Informationen über die „Konjunkturkomponente“ zur Festlegung der zulässigen sektoralen Budgetsalden von Bund, Ländern und Gemeinden im Rahmen des innerösterreichischen Stabilitätspaktes herangezogen werden.

Im **sechsten Kapitel** werden die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Studie zusammengefasst.

Im **Appendix** befinden sich zwei Spezialbeiträge, die die Annahmen des Modells auf ihre Plausibilität sowie empirische Ergebnisse der Schuldenbremse auf ihre Sensitivität untersuchen: Es handelt sich dabei zum einen um ökonometrische Berechnungen der Einnahmelenstizitäten des Staates sowie zum anderen um Berechnungen des Potenzialoutputs und dessen Implikationen für den Konjunkturfaktor in der Anwendung des Konzeptes in Österreich.

2. Das Schweizer Modell der Schuldenbremse

In der Schweiz wurde auf der Grundlage einer Volksabstimmung im Dezember 2001 die so genannte „Schuldenbremse“ als flexibles Instrument der Schuldenbegrenzung beschlossen und in der Verfassung verankert. Dieses neue Konzept fand erstmals für das Bundesbudget des Jahres 2003 Anwendung.

Nachdem sich die Bundesschuld der Schweiz im Zeitraum von 1990 bis 1998 von 15% auf 29% des BIP nahezu verdoppelt hatte, wurde nach Möglichkeiten gesucht, die Verschuldungsdynamik einzubremsen. Durch das Konzept der Schuldenbremse, das konjunkturelle Einflüsse auf das Budget beachtet, soll eine auf Dauer konjunkturverträgliche, antizyklische Finanzpolitik etabliert und permanente strukturelle Defizite verhindert werden. Die Funktionsweise der Schuldenbremse versucht auch die „time-lag“-Problematik³, die bei diskretionären Maßnahmen zur Glättung des Konjunkturzyklus im Regelfall besteht, zu umgehen. Für den Fall, dass die passive Stabilisierungspolitik in Form der automatischen Stabilisatoren als unzureichend angesehen wird, wurden jedoch Ausnahmeregelungen vorgesehen, die diskretionäre Eingriffe zur Konjunkturbelebung weiterhin erlauben.

2.1 Der Mechanismus⁴

Das Konzept der Schweizer Schuldenbremse weist vier wesentliche Merkmale auf:

- Einfache Ausgabenregel mit Bindungswirkung
- Berücksichtigung von Ausnahmefällen
- Führung eines Ausgleichskontos
- Vorgaben zur Verwendung außerordentlicher Einnahmen

2.1.1 Ausgabenregel

Das Kernstück der Schuldenbremse bildet eine **einfache Ausgabenregel**, die die maximale Höhe der Ausgaben einer Periode (Ausgabenplafond) an die Einnahmen dieser Periode bindet und durch die Einbeziehung einer Konjunkturvariablen auf die Konjunkturlage Rücksicht

³ Bei diskretionären Maßnahmen der Finanzpolitik zur Glättung der Konjunktur hat sich in der Vergangenheit oft gezeigt, dass die tatsächliche Implementierung zu spät erfolgt. Die „time-lag“-Problematik ergibt sich durch die Zeitverzögerung, die im Erkennen der spezifischen Konjunktursituation und der notwendigen Maßnahmen („recognition-lag“) sowie im Entscheidungsprozess („decision-lag“) entsteht.

⁴ Die Autoren danken F.-X. Hof für seine wertvollen Anregungen bei der formalen Darstellung des Modells.

nimmt. Als Konjunkturvariable dient der Outputgap, der Quotient aus dem realen Trendwert des Bruttoinlandsproduktes (potenziales BIP) und dem aktuellen realen BIP.⁵

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

Das Produkt aus den geschätzten Einnahmen T_t und der Konjunkturvariablen k_t ergibt den zulässigen Höchstbetrag für die Ausgaben im Voranschlagsjahr, den Ausgabenplafond \bar{A}_t :

$$\bar{A}_t = k_t T_t \quad \text{mit} \quad k_t = \frac{\bar{Y}_t}{Y_t}$$

\bar{A}_t = Ausgabenplafond

T_t = Einnahmen

k_t = Konjunkturvariable (Outputgap)

\bar{Y}_t = reales Trend-BIP

Y_t = reales BIP

Liegt der Konjunkturfaktor k_t über eins, ist also $Y_t < \bar{Y}_t$, deutet dies auf eine rezessive Phase hin und der Ausgabenplafond übersteigt die Einnahmen. Liegt der Konjunkturfaktor unter eins, ist $Y_t > \bar{Y}_t$, deutet dies auf eine Boomphase hin und die Einnahmen übersteigen den Ausgabenplafond. Je nach dem konjunkturellen Umfeld liegt der Ausgabenplafond über oder unter den Einnahmen und der Staat (in der Schweiz: der Bund) erwirtschaftet entsprechende Defizite oder Überschüsse, sodass ein ausgeglichener Haushalt über den Gesamtzyklus erreicht wird.⁶

Die Budgetgleichung des Staates ist durch folgenden bekannten Zusammenhang gegeben:

$$(2.1) \quad D_t - D_{t-1} = iD_{t-1} + G_t - T_t$$

D_t bezeichnet die nominelle Staatsschuld im Zeitpunkt t . $D_t - D_{t-1}$ ist demnach die Zunahme der Staatsschuld, die durch zwei Variablen, den Zinsendienst iD_{t-1} und durch den Budgetsal-

⁵ Näheres siehe Gleichung 2.4 sowie Fußnote 7.

⁶ Unter der Annahme, dass ein Konjunkturzyklus symmetrisch verläuft.

do, die Differenz zwischen Staatsausgaben G_t (ohne Zinsen) und den Gesamteinnahmen des Staates T_t , bestimmt wird. Der Saldo $G_t - T_t$ wird als Primärsaldo des Staates bezeichnet. Ist er positiv, handelt es sich um ein primäres Defizit, ist er negativ um einen primären Überschuss.

Bei der Schweizer Schuldenbremse wird zwischen Zinsendienst und Primärausgaben nicht unterschieden. Die Gesamtausgaben A_t umfassen beide Komponenten der Staatsausgaben: $A_t = iD_{t-1} + G_t$. Die Einnahmenseite bleibt unverändert und umfasst die Gesamteinnahmen T_t . Die Budgetbeschränkung des Staates vereinfacht sich somit zu:

$$(2.2) \quad D_t - D_{t-1} = A_t - T_t, \text{ ein Ausgabenüberschuss } A_t - T_t \text{ erhöht die Staatsschuld.}$$

Die Schweizer Ausgabenregel bindet die Ausgaben durch den Ausgabenplafond in folgender Weise an die Einnahmen:

$$(2.3) \quad \bar{A}_t = T_t \left(\frac{\bar{Y}_t}{Y_t} \right)$$

Demnach ist der Ausgabenplafond \bar{A}_t ⁷ proportional zu den geschätzten Einnahmen T_t , multipliziert mit dem Quotienten (\bar{Y}_t/Y_t) . Der Quotient (\bar{Y}_t/Y_t) bezeichnet den Outputgap, der zur Bestimmung der Konjunktursituation verwendet wird.

$$(2.4) \quad \bar{A}_t - T_t = \left(\frac{\bar{Y}_t - Y_t}{Y_t} \right) T_t$$

Nach Gleichung (2.4) ist auch der Budgetsaldo $\bar{A}_t - T_t$ proportional zu den Staatseinnahmen und schwankt mit der Änderung des Outputgap $((\bar{Y}_t - Y_t)/Y_t)$. Letzterer wird in Gleichung (2.4) in % des aktuellen, realen BIP dargestellt.⁸ Aus (2.2) und (2.4) folgt:

⁷ Ohne Ausgleichskonto (Kapitel 2.1.3) sind die Ausgaben A mit dem Ausgabenplafond \bar{A} ident.

⁸ Üblicher Weise wird der Outputgap in % des Trend-BIP $\left(\frac{\bar{Y}_t - Y_t}{\bar{Y}_t} \right)$ angegeben, siehe Kapitel 3.

$$(2.5) \quad D_t - D_{t-1} = \left(\frac{\bar{Y}_t - Y_t}{Y_t} \right) T_t$$

Man erkennt, dass die nominelle Staatsschuld steigt, wenn $Y_t < \bar{Y}_t$ und sinkt, wenn $Y_t > \bar{Y}_t$. Gilt $Y_t < \bar{Y}_t$, befindet sich die Volkswirtschaft in einer Phase schwachen Wachstums oder in einer Rezession (der Outputgap ist positiv). Folgt die Regierung der Schweizer Schuldenbremse, so werden die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, was zu einem Anstieg der Staatsschuld führt. Gilt hingegen $Y_t > \bar{Y}_t$, befindet sich die Volkswirtschaft in einer Aufschwungphase, in der die Einnahmen die Ausgaben überschreiten. Der positive Budgetsaldo wird automatisch der Schuldentilgung zugeführt: Die Staatsschuld sinkt.

Bewegt sich das reale BIP entlang des Trendpfades ($Y_t = \bar{Y}_t$), so ergibt sich automatisch ein ausgeglichenes Budget und der nominelle Wert der Staatsschuld bleibt konstant ($D_t - D_{t-1} = 0$).

Der Zusammenhang lässt sich auch schematisch darstellen. Man kann leicht zeigen, dass für den Fall, dass die Elastizität der Einnahmen bezüglich des realen BIP eins ist, die Einnahmenquote τ nicht von Y_t abhängig, sondern konstant ist. Die Staatseinnahmen sind somit proportional zum realen BIP:

$$(2.6) \quad T_t = \tau Y_t$$

Setzt man dies in die Schweizer Ausgabenregel ein, ergibt dies:

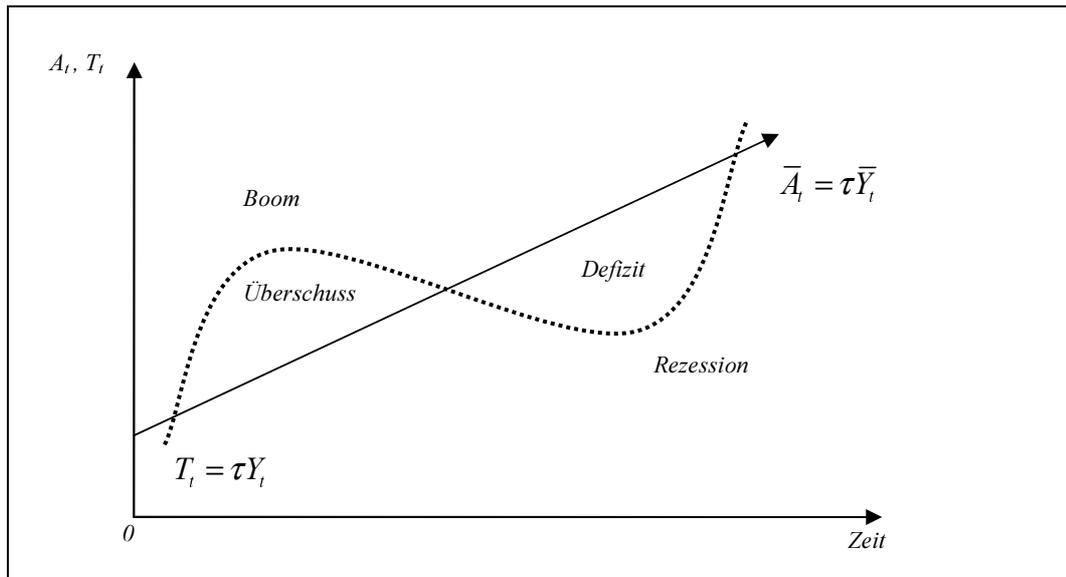
$$(2.7) \quad \bar{A}_t = \tau Y_t \left(\frac{\bar{Y}_t}{Y_t} \right) = \tau \bar{Y}_t$$

Der Ausgabenplafond ist proportional zum Trend-BIP. Wächst das Trend-BIP mit einer konstanten Rate, so wächst auch der Ausgabenplafond mit einer konstanten Rate. Die im Sinne der Regel zulässigen Budgetdefizite und notwendigen Budgetüberschüsse ergeben sich aus den konjunkturbedingten Schwankungen der Einnahmen. Für den Budgetsaldo gilt somit:

$$(2.8) \quad \bar{A}_t - T_t = \tau \bar{Y}_t - \tau Y_t = \tau (\bar{Y}_t - Y_t)$$

In Abbildung 1 bezeichnet die Gerade den Ausgabenplafond \bar{A}_t , die punktierte sinusförmige Funktion den zeitlichen Verlauf der Einnahmen des Staates T_t . In der Boomphase erfordert die Regel Budgetüberschüsse: Aus $Y_t > \bar{Y}_t$ folgt $T_t - \bar{A}_t > 0$, ein Budgetüberschuss, aus $Y_t < \bar{Y}_t$ folgt $T_t - \bar{A}_t < 0$, ein zulässiges Budgetdefizit.

Abb. 1: Schematische Darstellung der Ausgabenkurve



Quelle: Colombier und Frick (2000), eigene Adaptierungen.

Da sich die Maastricht-Kriterien auf Quoten – die Defizitquote und die Staatsschuldenquote – beziehen, ist es sinnvoll, die Schweizer Ausgabenregel gleichfalls in Quotenform darzustellen. Aus Gleichung (2.2) folgt durch Division mit Y_t :

$$(2.9) \quad \frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \frac{Y_{t-1}}{Y_t} = \frac{A_t}{Y_t} - \frac{T_t}{Y_t}$$

Durch Umformung ergibt sich:

$$(2.10) \quad \frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{A_t}{Y_t} - \frac{T_t}{Y_t} - \left(\frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_t} \right) \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

Durch Einsetzen von Gleichung (2.4) erhält man:

$$(2.11) \quad \frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \left(\frac{\bar{Y}_t - Y_t}{Y_t} \right) \frac{T_t}{Y_t} - \left(\frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_t} \right) \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

Die Änderung der Staatsschuldenquote hängt von zwei Faktoren ab: einerseits vom Produkt der Einnahmenquote (T_t/Y_t) und dem Outputgap, andererseits von der Staatsschuldenquote der Vorperiode (D_{t-1}/Y_{t-1}) und der Wachstumsrate des realen BIP $(Y_t - Y_{t-1})/Y_t$ ⁹. Der erste Term der Gleichung (2.11) ist analog zur Gleichung (2.2) zu interpretieren: Ist $Y_t < \bar{Y}_t$, führt die Schweizer Schuldenbremse zu einem Anstieg der Schuldenquote, ist $Y_t > \bar{Y}_t$, so sinkt die Schuldenquote. Für den zweiten Term gilt: Eine positive Wachstumsrate der Wirtschaft $((Y_t - Y_{t-1})/Y_t)$ reduziert ceteris paribus die Schuldenquote. Bewegt sich die Wirtschaft entlang des Trendpfades, sinkt die Schuldenquote, da das reale BIP bei gegebener nomineller Staatsschuld wächst. Weicht die wirtschaftliche Lage vom Potenzialoutput ab, so hängt die Entwicklung der Schuldenquote im Jahr t davon ab, ob der erste oder der zweite Term der Gleichung (2.11) dominiert. Über den Konjunkturzyklus bzw. mittelfristig sinkt die Schuldenquote.

2.1.2 Berücksichtigung von Ausnahmefällen

Neben der Ausgabenbindung besteht ein weiteres Charakteristikum der Schweizer Schuldenbremse darin, dass innerhalb der Ausgabengrenze der autonome Entscheidungsprozess des Parlaments über Struktur und Höhe einzelner Ausgabenkategorien erhalten bleibt. In bestimmten **Ausnahmefällen** (schwere Rezessionen, Naturkatastrophen etc.) ist eine Ausweitung des Ausgabenvolumens zulässig, wobei dies eine absolute Mehrheit des National- und Ständerates voraussetzt. Dadurch handelt es sich bei diesem Ansatz um eine „flexible“ Regelbindung, die diskretionäre Spielräume lässt.

2.1.3 Ausgleichskonto und außerordentliche Einnahmen

Da die Regel auf die Planung des Bundeshaushaltes (Voranschläge) angewendet wird, muss bei der Festlegung des Ausgabenplafonds im Voranschlag auf Einnahmenschätzungen abgestellt werden. Um Abweichungen der tatsächlich realisierten Einnahmen und Ausgaben von den im Voranschlag geschätzten Einnahmen und/oder bewilligten Ausgaben auffangen zu können, wird zusätzlich ein so genanntes „**Ausgleichskonto**“ geführt. Dieses Ausgleichskon-

⁹ In den Gleichungen (2.10) und (2.11) fließt der Einfluss des Wirtschaftswachstums als Veränderung des BIP in Prozent des aktuellen BIP ein.

to stellt kein Konto im buchhalterischen Sinn dar, sondern ein analytisches Instrument, das Abweichungen der tatsächlichen Budgetgebarung gegenüber den zulässigen bzw. veranschlagten Budgetbeträgen (Ausgabenplafonds) aufzeigt und die jährlichen Budgets miteinander verknüpft.

Zu optimistische Einnahmenerwartungen führen zu einem überhöht angesetzten Ausgabenplafond, wodurch die auf der Grundlage des Voranschlags getätigten Ausgaben die letztendlich zulässigen Ausgaben übersteigen. Das Ausgleichskonto wird mit der Differenz zwischen der ex post ermittelten zulässigen Ausgabenhöhe und der (ex ante) veranschlagten Ausgabenhöhe belastet.¹⁰ Resultierende Fehlbeträge kumulieren sich im Zeitablauf auf dem Ausgleichskonto und sind, sofern sie eine bestimmte Grenze erreicht haben, in den nachfolgenden Voranschlägen (bei der Festlegung des Ausgabenplafonds) zu berücksichtigen. Wenn der kumulierte Fehlbetrag des Ausgleichskontos 6% der Ausgaben des letzten Rechnungsjahres überschreitet, muss in der Schweiz der über 6% liegende Fehlbetrag innerhalb von drei Jahren abgebaut werden.¹¹ Durch die verhältnismäßig große Entscheidungsfreiheit bezüglich Höhe und Fristigkeit des Kontoausgleichs bleibt ein Budgetierungsspielraum erhalten, der z. B. im Fall von größeren Investitionsvorhaben von großem Nutzen sein kann.

Hat sich auf dem Ausgleichskonto AK_t durch Ausgabenüberschreitungen und Schätzfehler bei den Einnahmen ein Fehlbetrag (strukturelles Defizit) gebildet, der abgebaut werden soll, so muss die Formel für den Ausgabenplafond wie folgt modifiziert werden:

$$(2.12) \quad \bar{A}_t = T_t k_t - AL_t$$

Dabei ist AL_t die Rückzahlungsrate im Jahr t (ein proportionaler Teil von AK_t).

Man beachte, dass ein positiver Wert von AL_t ($AL_t > 0$) eine Schuld bedeutet. Der maximale Ausgabenplafond wird durch den Abbau des strukturellen Defizits am Ausgleichskonto um den Betrag AL_t reduziert. Anders formuliert: Die Gesamteinnahmen des Staates $T_t k_t$ decken

¹⁰ Unterschreitungen des Ausgabenplafonds werden in der Schweiz ausschließlich dann dem Ausgleichskonto gutgeschrieben, sofern vorab - d. h. bereits bei der Budgetierung - eine diesbezügliche Unterschreitung vorgesehen bzw. veranschlagt wurde (Asymmetrie des Ausgleichskontos).

¹¹ Da diese Regelung nur für Fehlbeträge gilt, kann auch in diesem Zusammenhang von einer Asymmetrie des Ausgleichskontos gesprochen werden.

sowohl den Ausgabenplafond \bar{A}_t als auch die Schuldentrückzahlung (Fehlbetragsreduktion) am Ausgleichskonto AL_t .

Die angestrebte Reduktion der Schuldenquote wird in der Schweiz schließlich auch dadurch unterstützt, dass **außerordentliche Einnahmen** (z. B. Erlöse aus UMTS-Lizenzen) **für die Schuldentilgung** bzw. die Reduktion des Fehlbetrages des Ausgleichskontos und nicht für die Finanzierung laufender Ausgaben herangezogen werden dürfen.

2.2 Kontroverse Gesichtspunkte zur Schweizer Schuldenbremse sowie Implikationen für die Konzeption in Österreich

Der im Kapitel 2.1 vorgestellte Mechanismus der Schweizer Schuldenbremse kann bezüglich einiger Aspekte kritisch gesehen werden (siehe dazu insbesondere Schips et al., 2003). Die Problemfelder reichen aber aus der Sicht der Autoren keinesfalls aus, um den Einsatz dieses Instruments grundsätzlich in Frage zu stellen. Es handelt sich um einen analytischen Ansatz, der den Vorteil bietet,

- in ein ökonomisches Konzept eingebettet zu sein, das klar und stringent kommunizierbar ist,
- jene erforderlichen Zusatzinformationen zu liefern, die zur Erreichung eines ausgeglichenen Budgets über den Konjunkturzyklus unerlässlich sind,
- einen flexiblen ökonomischen Rahmen für die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Budgets der Gebietskörperschaften vorzugeben und
- den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu entsprechen.

Unsicherheiten in Bezug auf die Wirtschaftsentwicklung sowie Datenrevisionen sprechen aus der Sicht der Autoren allerdings für eine flexiblere Handhabung der Schuldenbremse in Österreich als in der Schweiz (Details siehe Kapitel 3.3).

Im Folgenden wird nun auf kontroverse Gesichtspunkte näher eingegangen:

„Globale ausgabenseitige Fiskalregel mit Stabilisierung der nominellen Staatsschuld“

Die Bindung der Budgetpolitik an Regeln kann in unterschiedlicher Weise erfolgen. Neben ausgabenseitigen Regeln mit unterschiedlichem Spezifizierungsgrad, finden auch Regeln für den Budgetsaldo – kombiniert mit Zielvorgaben für den Schuldenstand – Anwendung. Ein

prominentes Beispiel für eine Budget-Salden-Regel in Kombination mit einer Schuldenregel sind die fiskalischen Konvergenzkriterien des Maastrichtvertrages ergänzt um den Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU. In der Vergangenheit hat sich allerdings gezeigt, dass budgetäre Maßnahmen auf der Ausgabenseite im Regelfall effektiver waren (Alesina und Perotti, 1997; Brandner, 2003).

Versucht man die in den OECD-Staaten angewandten Budgetregeln in Hinblick auf den Trade-Off zwischen relativ strikten und detaillierten Ansätzen, die vorrangig mittel- bis langfristige Budgetziele verfolgen und unter Umständen zu wenig Spielraum für kurzfristig erforderliche Maßnahmen (z. B. Konjunkturstabilisierung infolge von unerwarteten Entwicklungen) einräumen, mit relativ flexiblen Ansätzen, bei denen es wiederum oft an Effektivität und Nachhaltigkeit mangelt, einzuordnen, so nimmt die hier präsentierte ausgabenseitige Budgetregel der Schweizer Schuldenbremse eine Zwischenstellung ein. Der vorgegebene ausgabenseitige Rahmen, der durch die Einnahmenentwicklung, ergänzt um den Konjunkturfaktor, limitiert wird, stabilisiert mittelfristig die nominelle Staatsschuld. Dieser klar abgegrenzte Rahmen erfordert eine mittelfristig orientierte, stringente Budgetpolitik, die aber das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren (passive Konjunkturstabilisierung) ebenso wie eine vorübergehende Regelabweichung durch das „Ausgleichskonto“ ermöglicht. Auch bleibt die Flexibilität innerhalb des vorgegebenen Ausgabenrahmens zur Gänze erhalten.

Zur Beantwortung der grundsätzlichen Frage, ob das fiskalpolitische Ziel eines ausgeglichenen Haushalts (über den Konjunkturzyklus) aus ökonomischer Sicht zur Erreichung einer nachhaltig soliden Budgetlage anzustreben ist, lassen sich Pro- und Contra-Argumente anführen. Die ökonomische Theorie gibt der Stabilisierung der Schuldenquote gemessen am BIP den Vorrang, lässt aber die Frage über die Höhe einer tragbaren öffentlichen Verschuldungsquote offen. Ein wichtiger Aspekt, der aus der Sicht der Autoren für ein Konzept eines ausgeglichenen Haushalts mit einer Stabilisierung der nominellen Schuld über den Konjunkturzyklus in Österreich spricht, ist jedenfalls die Tatsache, dass erstens die Schuldenquote in Österreich weiterhin hoch ist (Ende 2004: über 64% des BIP) und die Zinszahlungen den Budgetspielraum spürbar einengen und dass zweitens die Folgen der demographischen Entwicklung den budgetären Ausgabendruck spätestens ab 2015 erheblich erhöhen werden. Auch kann argumentiert werden, dass ein ausgeglichenes Budget (über den Konjunkturzyklus) als passive, wachstumsfördernde Maßnahme (Steigerung des Potenzialoutputs) zu werten ist, da damit sowohl potenziell wachstumsschädliche Steuererhöhungen in der Zukunft als auch Crowding-

Out-Effekte (Verdrängungseffekte der Fiskalpolitik) vermieden werden. Darüber hinaus schränkt der Ausgabenplafond für die Gesamtausgaben des Staates im Sinne der Schuldenbremse die „öffentlichen“ Investitionen in Österreich in relativ geringem Ausmaß ein. Es lässt sich zeigen, dass vom öffentlichen Investitionsvolumen in Österreich nur 40% durch politisch-bürokratische Prozesse bestimmt werden, während 60% marktbestimmt sind und dem privaten Sektor zugerechnet werden (siehe Kapitel 4). Diese dem privaten Sektor zugehörigen Organisationseinheiten wären der Budgetregel nicht unterworfen.

„Ausgleichskonto“

Eine IMF-Studie zur Schweizer Schuldenbremse (Danninger, 2002) kritisierte im Zusammenhang mit dem Ausgleichskonto, dass durch dessen Einsatz das Risiko einer prozyklischen Budgetpolitik gegeben ist. Andererseits trägt das Ausgleichskonto als „Puffer“ für unerwartete Entwicklungen wesentlich dazu bei, das Konzept auch in der Praxis leicht umsetzen zu können. Um das Risiko einer prozyklischen Budgetpolitik durch den Einsatz des Ausgleichskontos in Grenzen zu halten, sollte erstens der Rahmen des Ausgleichskontos nicht zu großzügig ausgestaltet werden und zweitens der Ausgleich des Ausgleichskontos über mehrere Jahre verteilt erfolgen (siehe Kapitel 3.3). Weiters erscheint eine symmetrische Ausgestaltung des Ausgleichskontos (Gleichbehandlung von Gutschriften und Belastungen im Ausgleichskonto) zweckmäßiger; dies hat die Schweiz bereits zu einer Reform im Jahr 2003 veranlasst (Colombier, 2004). Schließlich wären für das Ausgleichskonto auch zusätzlich Funktionen denkbar, die in der Schweiz nicht explizit vorgesehen sind. In diesem Zusammenhang wäre beispielsweise ein „Übergangsrahmen“ zu nennen, der Überschreitungen des Ausgabenplafonds am Beginn des Einsatzes des Modells der Schuldenbremse innerhalb einer begrenzten Zeitspanne zulässt und damit unerwünschte restriktive Akzentsetzungen der Budgetpolitik vermeidet. Adaptierungsvorschläge für die konkrete Ausgestaltung des Ausgleichskontos, die auf die Situation in Österreich Bedacht nehmen, werden im Kapitel 3.3 vorgestellt.

„Länge des Konjunkturzyklus und Potenzialoutput“

Unterschiedliche Ansätze zur Bestimmung des Konjunkturzyklus¹², unterschiedliche Verfahren zur Ermittlung des Potenzialoutputs sowie naturgemäß Unsicherheiten in Bezug auf die

¹² Der „klassische Zyklus“ betrachtet Konjunktur als Schwankungen im Niveau der Wirtschaftstätigkeit. Aufschwünge sind durch positive und Abschwünge durch negative Wachstumsraten gekennzeichnet. Zur Messung wird üblicherweise ein aus einer Vielzahl von konjunkturrelevanten ökonomischen Zeitreihen gebildeter Konjunkturindikator herangezogen. Der „Wachstumszyklus“ betrachtet demgegenüber Konjunkturschwankungen als Abweichungen der aktuellen Wirtschaftslage (im Regelfall reales BIP) vom Potenzialoutput (ausgelastete

künftigen konjunkturellen Entwicklungen (siehe Anhang sowie Schips et al., 2003), erschweren grundsätzlich eine nach ökonomischen Gesichtspunkten ausgerichtete Budgetpolitik erheblich, stellen aber kein spezifisches Problem des Konzepts der Schuldenbremse dar.

Um der Forderung einer mittelfristig ausgerichteten Budgetpolitik (z. B. antizyklischen Budgetpolitik) nachkommen und/oder um die Budgetentwicklungen einschätzen zu können, sind Informationen über den Konjunkturverlauf und das Trend- bzw. Potenzialwachstum erforderlich.

Im Modell der Schuldenbremse werden Konjunkturschwankungen aus der Perspektive des Wachstumszyklus durch den Abstand des realen BIP vom Potenzialoutput definiert (Output-gap). Es handelt sich dabei um ein anerkanntes, von allen internationalen Organisationen angewandtes Konzept, das zwar einen nicht direkt messbaren Indikator, nämlich den Potenzialoutput, beinhaltet, aber jene Informationen liefert, die unerlässlich sind, um die zyklische Komponente zu bestimmen. Überdies trägt diese Methode zur Bestimmung der Konjunkturlage jenem Umstand Rechnung, dass nach längeren Boomphasen (Rezessionsphasen) auch niedrige (hohe) aktuelle Wachstumsraten nicht ad hoc eine Unterauslastung (Überauslastung) der Wirtschaft bedeuten müssen und wirtschaftspolitische Akzentsetzungen zu diesem Zeitpunkt verfrüht sein könnten.

„Nicht konjunkturelle Einnahmenschwankungen“

Während konjunkturell bedingte Einnahmenschwankungen bei der Schuldenbremse mit dem Konjunkturfaktor ausgeglichen werden, schlagen sich strukturell und diskretionär bedingte Einnahmenentwicklungen direkt mit entsprechenden Veränderungen im Ausgabenplafond nieder. Alle nicht konjunkturell bedingten Einnahmenentwicklungen werden im Modell der Schuldenbremse implizit als strukturell interpretiert und dies auch dann, wenn es sich de facto um „zufällige“ Schwankungen (z. B. der Notenbankgewinn) handelt. In diesem Zusammenhang kann als Gegenargument angeführt werden, dass erstens „zufällige“ Schwankungen sich mittelfristig zumindest großteils ausgleichen müssten und zweitens, dass der Begriff „zufällig“ (von einem statistischen Verfahren abgesehen) nicht immer klar von der strukturellen

Produktionskapazitäten). Aufschwungphasen sind dadurch gekennzeichnet, dass sich der Abstand zwischen dem aktuellen und potenziellen Output verringert bzw. dass die laufenden Wachstumsraten über jenen des Potenzials liegen. Wächst die Wirtschaft über das Potenzial hinaus, so spricht man von einer „Boom-Phase“ (Überauslastung); liegt sie unter dem Potenzialoutput, so bewegt sich die Wirtschaft in einer „rezessiven Phase“ (Unterauslastung).

Komponente abzugrenzen ist. Zwar führen beispielsweise Maßnahmen zur Vermeidung von Steuerhinterziehungen zu Mehreinnahmen, deren Höhe im Regelfall nicht abschätzbar ist und einen Zeitreihenbruch generiert. Gleichzeitig sollte das Schließen von Steuervermeidungspraktiken das Steueraufkommen auch nachhaltig bzw. „strukturell“ erhöhen.¹³

3. Implementierung der Schuldenbremse in Österreich

Das in der Schweiz seit 2003 angewandte Modell der Schuldenbremse für den Zentralstaat (Bund) könnte in Österreich ebenfalls eingesetzt werden. Allerdings sollte bei der konkreten Ausgestaltung eines entsprechenden Modells nach Schweizer Vorbild auf die spezifischen institutionellen, rechtlichen und budgetären Gegebenheiten Österreichs Bedacht genommen werden und Erfahrungswerte der Schweiz einfließen. Die folgenden Ausführungen stellen nun einen Implementierungsvorschlag des Schweizer Modells der Schuldenbremse für Österreich vor.

3.1 Ausgabenregel für den Gesamtstaat

Die Anwendung des Konzeptes der Schuldenbremse soll in Österreich dazu führen, dass mittelfristig die Verschuldung des Gesamtstaates (im Sinne von Maastricht) stabilisiert wird. Die Stabilisierung der nominellen Staatsschuld soll erreicht werden, indem der zulässige Höchstbetrag der in den Voranschlägen (VA) angesetzten staatlichen Ausgaben den staatlichen Einnahmen, korrigiert um den Konjunkturfaktor, entspricht. Der Konjunkturfaktor k_t wird als Quotient aus dem erwarteten realen Trend-BIP und dem erwarteten realen BIP im Zeitpunkt t , dargestellt.

$$(3.1) \quad \bar{A}_t = \left(\frac{\bar{Y}_t}{Y_t} \right) T_t = k_t T_t$$

\bar{A}_t ist der Ausgabenplafond in den VA bzw. der zulässige Ausgabenhöchstbetrag.

T_t sind die geschätzten Einnahmen;

k_t ist die Konjunkturvariable, oder der Outputgap, der Quotient aus dem Trend-BIP \bar{Y}_t und dem tatsächlichen BIP, nämlich Y_t .

¹³ Hinsichtlich Spezialfälle (Einmaleffekte, außergewöhnliche Ereignisse) siehe Kapitel 3.3.3.

Eine weitere Möglichkeit den Outputgap darzustellen ist

$$(3.2) \quad \Delta_t = \frac{\bar{Y}_t - Y_t}{\bar{Y}_t}.$$

Hier wird der Outputgap in Form einer prozentuellen Abweichung des tatsächlichen BIP vom Trend-BIP dargestellt.

Die Konjunkturlagen Boom (Überauslastung) und Rezession (Unterauslastung) werden durch den Outputgap in folgender Weise angezeigt:

(1) Boom: Der Wert des realen, aktuellen BIP übersteigt das Trend-BIP, d. h. $Y_t > \bar{Y}_t$. In diesem Fall ist $k < 1$ bzw. $\Delta_t < 0$.

(2) Rezession: Nunmehr liegt das aktuelle, reale BIP unter dem Trendwert und $Y_t < \bar{Y}_t$. In diesem Fall ist $k > 1$ bzw. $\Delta_t > 0$.

Folgt die Fiskalpolitik der hier formulierten Schuldenbremse, so ist damit eine passive konjunkturstabilisierende Fiskalpolitik implementiert, die die automatischen Stabilisatoren wirken lässt und die „time-lag“ Problematik der diskretionären Fiskalpolitik vermeidet.

Die Schuldenbremse bewirkt, dass durch den Ausgabenplafond ($k_t * T_t$) die in den VA angesetzten staatlichen Ausgaben einen stetigen Verlauf über den Konjunkturzyklus aufweisen, während die konjunkturabhängigen Steuereinnahmen (Mehrwertsteuer, Einkommen- und Körperschaftsteuer, Lohnsteuer etc.) im Abschwung abnehmen und im Aufschwung zunehmen. Dies führt zur erwünschten automatischen antizyklischen Wirkung der Fiskalpolitik. Im Falle einer diskretionären (aktivistischen) Fiskalpolitik versucht man, neben den automatischen Stabilisatoren die Konjunktur in der Rezession durch Investitionsprogramme und/oder Steuersenkungen in Schwung zu bringen. Die Erfahrung der Wirtschaftspraxis zeigt, dass wegen der angesprochenen Zeitverzögerungen (time-lags) die diskretionäre Fiskalpolitik häufig prozyklisch wirkt.

Für den Einsatz des Konzepts der Schuldenbremse in Österreich bietet sich das jährlich zu erstellende Stabilitätsprogramm an (siehe Kapitel 5), das ein äußerst wichtiges Instrument der

mittelfristigen gesamtstaatlichen Budgetplanung darstellt, einem EU-Monitoringprozess unterworfen ist und ebenfalls mittelfristig einen ausgeglichenen Budgetsaldo fordert.

3.2 Das Ausgleichskonto als Stabilisierungs- und Flexibilisierungsinstrument

Das Schweizer Konzept der Schuldenbremse nimmt auf die in der Praxis auftretenden Probleme sowie auf erforderliche budgetpolitische Handlungsspielräume Bedacht. Durch das Ausgleichskonto können

- Ausgabenüberschreitungen (strukturelle Defizite),
- Schätzfehler in Bezug auf die Einnahmen oder den Konjunkturfaktor sowie
- Einmaleffekte (Vermögenstransaktionen)

mittelfristig adaptiert und

- der Handlungsspielraum für diskretionäre Maßnahmen in der Zukunft geschaffen werden.

Lässt man zunächst die „Spezialfälle“ (Einmaleffekte, Schätzfehler, zusätzlicher Handlungsspielraum für die Zukunft) außer Acht, so sei darauf hingewiesen, dass das **Ausgleichskonto nur durch „strukturelle“ Defizite belastet** wird. Das sind jene Budgetdefizite, die auch bei Normalkonjunktur nicht verschwinden. Anders ausgedrückt, strukturelle Budgetdefizite erhöhen die Staatsschuld nachhaltig, sofern sie nicht durch Gegenfinanzierungen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite reduziert werden.

Budgetdefizite und Überschüsse, die sich aus dem Konjunkturverlauf ergeben, werden im Ausgleichskonto nicht „gebucht“; sie gleichen sich über den Konjunkturzyklus (zumindest weitgehend) aus.

In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf hinzuweisen, dass das Ausgleichskonto nicht als ein Konto im buchhalterischen bzw. haushaltsrechtlichen Sinn, sondern als ein analytisches Instrument zu verstehen ist. Es zeigt Abweichungen der tatsächlichen Budgetgebarung gegenüber den zulässigen bzw. veranschlagten Budgetbeträgen (Ausgabenplafond der Schuldenbremse) auf und verknüpft die jährlichen Budgets miteinander. Die jährlichen Fehlbeträge oder Überschüsse des Ausgleichskontos kumulieren sich im Zeitablauf und geben jenen Konsolidierungsbedarf an, der erforderlich ist, um die nominelle Staatsschuld mittelfristig stabil zu halten.

3.2.1 Obergrenzen für das Ausgleichskonto (strukturelle Defizite)

Das Schweizer Konzept sieht vor, dass das Ausgleichskonto mit bis zu 6% des Ausgabenplafonds des letzten Jahres belastet werden darf, ohne dass ein Handlungsbedarf besteht. Wird dieser Gesamtüberschreitungsrahmen überschritten, muss der die Obergrenze übersteigende Betrag innerhalb der nächsten drei Jahre abgebaut werden. Allerdings bezieht sich dieser 6-Prozent-Anteil in der Schweiz nur auf das Ausgabenvolumen des Bundes, was gemessen am Schweizer BIP einer Quote von 0,7% entspricht.

Bei der **Festlegung der Obergrenze für das Ausgleichskonto** in Bezug auf den **Gesamtstaat in Österreich** erscheint eine Orientierung an den budgetären EU-Vorgaben angebracht. Nach den EU-Kommissionsberechnungen (EU-Kommission, 2003) bietet sich für Österreich eine **jährliche Obergrenze** für das Ausgleichskonto von maximal 2% des nominellen BIP an. Die Einhaltung dieser Obergrenze dürfte in Bezug auf das strukturelle Budgetdefizit in Österreich genügen, um ein gesamtstaatliches Budgetdefizit (konjunkturell und strukturell) von über 3% des BIP zu verhindern.

Darüber hinaus wäre ein **maximaler Gesamtüberschreitungsrahmen** im Ausgleichskonto (Obergrenze für die kumulierten strukturellen Defizite der Vergangenheit) festzulegen. Dieser könnte etwa 3% des BIP zum Ziel haben, um den Konsolidierungsbedarf, der durch strukturelle Budgetdefizite der Vergangenheit entstanden ist, in Grenzen zu halten.¹⁴ Zusätzlich könnte dieser maximale Gesamtüberschreitungsrahmen bei der Einführung der Schuldenbremse oder für strukturelle Maßnahmen, die erst mit Zeitverzögerung den strukturellen Budgetsaldo verbessern, vorübergehend etwas höher angesetzt werden. Gegen einen fixen maximalen Gesamtüberschreitungsrahmen von Beginn an, wie es das Schweizer Modell vorsieht, spricht der Umstand, dass damit – sofern strukturelle Budgetdefizite bestehen – ein ad hoc Konsolidierungsdruck generiert wird.

Für den Abbau der strukturellen Defizite erscheint ein iterativer sowie revolvierender Prozess, der vom Schweizer Konzept abweicht und wie folgt lautet, geeignet:

¹⁴ Ein maximaler Gesamtüberschreitungsrahmen von mehr als 2% des BIP bietet sich insofern an, als Schätzfehler und Datenrevisionen erst mit Zeitverzögerung bekannt sind. Im Regelfall können solche Aspekte, die das Ausgleichskonto zum Zeitpunkt t belasten, erst bei der Festlegung des Ausgabenplafonds im Budget t+2 berücksichtigt werden.

- Das realisierte strukturelle Budgetdefizit des Jahres t bzw. der Fehlbetrag im Ausgleichskonto, der im Jahr $t+1$ vorliegt, ist in den Jahren $t+2$ bis $t+5$ abzubauen.
- Dabei darf die festgelegte Gesamtüberschreitungsgrenze in keinem Jahr überschritten werden.
- Die Gebietskörperschaften müssen entsprechende mittelfristige Konsolidierungspläne vorlegen, die jährlich angepasst werden und dabei die strukturellen Budgetdefizite oder Überschüsse der Vergangenheit (Abbau des Fehlbetrages am Ausgleichskonto) sowie in den Folgejahren berücksichtigen (revolvierender Prozess).
- Überschreitet der Fehlbetrag im Ausgleichskonto **eine der beiden Obergrenzen** (jährlicher und gesamter Überschreitungsrahmen), so sollten zusätzlich Sanktionsmaßnahmen zur Anwendung kommen.

3.3.2 Varianten für Be- und Entlastungen des Ausgleichskontos

Folgende Sachverhalte affizieren das Ausgleichskonto:

1) Überschreitungen des Ausgabenplafonds \bar{A}_t durch die effektiven Ausgaben A_t

$$(A_t - \bar{A}_t > 0)$$

Effektive Ausgaben gemäß RA > Ausgabenplafond gemäß VA

=> Belastung des Ausgleichskontos in Höhe der Differenz.

Ausgabenüberschreitungen belasten das Ausgleichskonto, Ausgabenunterschreitungen werden nach der Schweizer Regel nicht gutgeschrieben. Diese Asymmetrie in der Behandlung des Ausgleichskontos sollte bei der österreichischen Variante nicht zur Anwendung kommen. Im Gegenteil, es wäre vorteilhaft, Sparanreize zu schaffen, die darauf hinauslaufen, dass die Ministerien sowie andere öffentliche Einheiten mit ihren effektiven Ausgaben unter dem Ausgabenplafond bleiben (Ausgabenunterschreitung). Die so entstandenen Guthaben könnten als finanzielle Reserve für künftige unerwartete Ausgaben dienen.

2) Prognosefehler bei der Einnahmenschätzung und beim Konjunkturfaktor k_t

2.1 Ausgabenplafond gemäß RA < Ausgabenplafond gemäß VA

=> Belastung des Ausgleichskontos im Umfang der Differenz.

Dieser Fehler ergibt sich häufig beim Auftreten einer nicht antizipierten Rezession. Im Zeitpunkt $t-1$ wird eine Einnahmenprognose für t unter der Hypothese einer Normalkonjunktur erstellt. Die Rezession in t führt dazu, dass die Einnahmen am Ende von $t-1$ überschätzt wurden. Da die Einnahmen im VA zu hoch angenommen wurden, wurde auch der Ausgabenplafond zu hoch angesetzt. Ex-Post, beim Rechnungsabschluss (RA) erkennt man, dass der Ausgabenplafond, der von den realisierten Einnahmen im Zeitpunkt t abhängt, reduziert werden muss. Die Differenz der beiden Ausgabenplafonds belastet das Ausgleichskonto und erhöht das strukturelle Defizit.

2.2 Ausgabenplafond gemäß RA > Ausgabenplafond gemäß VA

=> Gutschrift des Ausgleichskontos im Umfang der Differenz

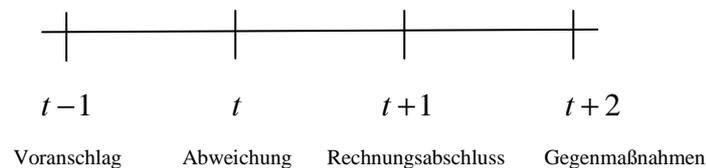
Dieser Schätzfehler ergibt sich fast systematisch beim Einsetzen eines (nicht voll antizipierten) Aufschwunges. Am Ende der Periode $t-1$ wird die Einnahmenprognose für t erstellt, wobei man von einer Normalkonjunktur ausgeht. Der Aufschwung (kräftiger als antizipiert) führt dazu, dass die Einnahmen für t unterschätzt werden. Damit würde auch in $t-1$ für die Periode t ein zu niedriger Ausgabenplafond berechnet. Beim Rechnungsabschluss erkennt man, dass der Ausgabenplafond nach oben korrigiert werden muss. Die Differenz der beiden Ausgabenniveaus, das „ungeplante Sparen des Staates“, wird dem Ausgleichskonto gutgeschrieben und reduziert das strukturelle Defizit.

Bei der Diskussion der Schätzfehler und deren Niederschlag im Ausgleichskonto wurde unterstellt, dass sich am Beginn der Konjunkturphasen (Aufschwung und Rezession) systematische Fehler bezüglich der künftigen Einnahmenschätzung ergeben. Es gibt starke Hinweise, dass es sich dabei um eine empirisch gestützte Hypothese handelt (siehe Schweizer Diskussion: z.B. Bodmer, 2003).

Das folgende Beispiel soll zeigen, dass es sich bei der konjunkturbedingten Über- und Unterschätzung der Einnahmen um Fehler handelt, die sich nicht akkumulieren, sondern im Normalfall wieder ausgleichen:

Zum Zeitpunkt $t-1$ wird für die Periode t , für die eine normale Wirtschaftslage erwartet wird ($k=1$), ein Budget erstellt. Nimmt man nun an, dass sich in t eine (unerwartete) Rezession ergibt, so impliziert dies eine deutliche Überschätzung der in $t-1$ prognostizierten Ein-

nahmen. In t ergibt sich ein Budgetdefizit und damit eine Belastung des Ausgleichskontos. (Buchung gemäß Gleichung (2.1) Ausgleichskonto). Überschreitet überdies das strukturelle Defizit die Maximalgrenze des Ausgleichskontos, so sind Anpassungsmaßnahmen erforderlich. Die Feststellung des Defizits kann aber erst in der Periode $t+1$ erfolgen, sodass mögliche Gegenfinanzierungen erst in $t+2$ eingeleitet werden können. Die gesamte Anpassung muss somit in den Jahren $t+2$ bis $t+5$ erfolgen. Handelt es sich um einen normalen Konjunkturzyklus, ist die Rezession spätestens bis $t+2$ überwunden. Somit wäre einerseits eine Anpassung bei den Ausgaben weniger schmerzhaft und andererseits entsteht zu Beginn des neuen Konjunkturaufschwunges eine Unterschätzung der Einnahmen, die schließlich zu einer Ausgabenunterschreitung (d. h. zu einem Überschuss) führt und damit zu einem automatischen Ausgleich des Kontos beiträgt.



3.3.3 Spezialfälle (Einmaleffekte; außergewöhnliche Ereignisse)

Einnahmenseitige Sondereffekte, wie beispielsweise die Einnahmen aus dem Verkauf der UMTS-Lizenzen, würden durch die Anwendung des Konzepts der Schuldenbremse gleichzeitig den budgetären Ausgabenrahmen vergrößern und zu einer unerwünschten Volatilität der Ausgabenentwicklung führen. Weiters würden außergewöhnliche Ereignisse von erheblichem Ausmaß, wie Naturkatastrophen, den Ausgabenspielraum für alle anderen Aufgabenbereiche einschränken.

Diesen Aspekten könnte wie folgt entgegen getreten werden:

- Betragsmäßig relevante diskretionär bedingte, einnahmenerhöhende Einmaleffekte (i. a. Veräußerungen von Grund und Boden, Lizenzen etc.), sollten direkt im Ausgleichskonto verbucht werden und dazu beitragen, den Fehlbetrag (strukturelle Defizite der Vergangenheit) zu verringern.¹⁵
- Erhebliche Zusatzausgaben oder Einnahmenausfälle infolge unerwarteter, schwerwiegender Ereignisse, die nicht oder kaum von der Budgetpolitik beeinflussbar sind (Naturkatastrophen, tiefer Einbruch der Wirtschaftsaktivität), sollten demgegenüber

¹⁵ In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass Finanztransaktionen, wie Veräußerung von Beteiligungen, Rücklagenentnahmen etc., grundsätzlich keine Einnahmen erhöhenden Transaktionen im Sinne des ESVG 95 darstellen.

bei der Anwendung der Schuldenbremse außer Betracht bleiben und weder den verfügbaren Ausgabenrahmen (Ausgabenplafond der Schuldenbremse) noch das Ausgleichskonto belasten. Vergleichbare Ausnahmeregeln sehen auch die EU-Regeln (Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Art. 2) vor.

Die Position „Spezialfälle“ sollte aber möglichst eng abgegrenzt werden und ausschließlich Transaktionen mit hohem Volumen umfassen.¹⁶ In diesem Zusammenhang ist hervor zu heben, dass Einnahmefälle infolge von Steuerreformen und/oder zeitlichen Verschiebungen nicht als „Spezialfälle“ definiert werden dürfen. Für solche Schwankungen steht das Ausgleichskonto zur Verfügung. Zudem stellen Steuerentlastungen, die nicht durch ausgabenseitige Maßnahmen gegenfinanziert werden, prominente Beispiele für strukturelle Defizite dar.

3.2 Empirische Ergebnisse für 2002 bis 2008

Wenden wir uns der numerischen Darstellung der Schuldenbremse (**Tabelle 1**) zu. Die beiden **ersten Zeilen** zeigen die **BIP-Entwicklung** bis 2008. Die Prognose entspricht dem aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung für die Jahre 2004 bis 2008 vom November 2004. Die **zweite Zeile** ist die mittels eines HP-Filters geschätzte **Trendprognose des BIP**. Diese entspricht der vom BMF an die EU-Kommission gemeldeten Prognose. (Im Appendix werden alternative Berechnungen des Trend- bzw. Potenzialoutputs und dessen Einfluss auf den Konjunkturfaktor k_t diskutiert.)

Die **dritte Zeile** zeigt den **Konjunkturfaktor** $k_t = \frac{\bar{Y}_t}{Y_t}$. Wie eingangs erwähnt, zeigt ein $k_t > 1$ eine Unterauslastung der heimischen Wirtschaft (Rezession) an. Danach wäre beispielsweise die heimische Wirtschaft im Jahre 2004 in Höhe von 1,4% des BIP unterausgelastet; im folgenden Jahr 2005 verbessert sich die Konjunktursituation und die Unterauslastung verringert sich auf 0,9% des BIP ($k = 1,009$). Diese Konjunkturerholung setzt sich in den Folgejahren fort. Im Jahr 2008 sollte die österreichische Wirtschaft laut BMF-Prognose das Potenzialoutputniveau ($Y_t = \bar{Y}_t$ bzw. $k_t = 1$) erreichen.

¹⁶ Dem Gesetzgeber steht es frei, Spezialfälle zu definieren.

Tabelle 1: Stabilitätsprogramm der Bundesregierung vom 30. Nov. 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 (einschl. 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 (Jahresendstände), 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 |

Quelle: Stabilitätsprogramm der Bundesregierung, eigene Berechnungen.

Die vierte und fünfte Zeile: Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben zeigen die Einnahmenprognosen sowie die Ausgabenprojektionen des BMF für den Gesamtstaat im Sinne von Maastricht und es handelt sich wiederum um das Stabilitätsprogramm der Bundesregierung. Die schwache Zunahme der Gesamteinnahmen in den Jahren 2005 und 2006 geht im Wesentlichen auf die Steuersenkung der Bundesregierung zurück. Die Budgetdefizite laut Stabilitätsprogramm betragen in % des BIP für 2004 1,3%, im Jahr der Steuersenkung 2005 1,9% des BIP gefolgt von einer prognostizierten Abnahme auf 0,8% im Jahr 2007. Am Ende des Prognosezeitraumes 2008 ist seitens der Bundesregierung wieder ein ausgeglichener Budgethaushalt vorgesehen.

Die nächste Zeile zeigt den **Ausgabenplafond** \bar{A}_t im Sinne der Schuldenbremse: das Produkt aus dem k-Faktor und den Gesamteinnahmen (4. Zeile). Dieses Produkt ergibt die zulässige Höhe der Ausgaben, den Ausgabenplafond \bar{A}_t bzw. die **siebente Zeile** der Tabelle. Beispielsweise ermittelt man den Ausgabenplafond für 2005 in Höhe von 116,84 Mrd EUR aus dem Produkt $115,80 * 1,009$ und den Ausgabenplafond für 2006 aus dem Produkt $117,20 * 1,004$.

Die **achte Zeile** ist die Differenz zwischen den Gesamteinnahmen T_t und dem Ausgabenplafond \bar{A}_t ; die Differenz zwischen Zeile (4) und Zeile (7).

Ist $T_t - \bar{A}_t < 0$ handelt es sich um ein **konjunkturell zulässiges Defizit**; ist $T_t - \bar{A}_t > 0$ um einen konjunkturell erforderlichen Überschuss. Betrachten wir das Jahr 2005, so ergibt sich:

| | |
|------------------------------|---------------|
| in Mrd EUR | |
| GESAMTEINNAHMEN | 115,80 |
| <u>minus AUSGABENPLAFOND</u> | <u>116,84</u> |
| zulässiges DEFIZIT | - 1,04 |

Da laut Prognose eine Normalauslastung der Produktionskapazitäten für Österreich erst 2008 zu erwarten ist, lässt die Schuldenbremse von 2005 bis 2007 konjunkturell bedingte Budgetdefizite in einer Bandbreite von 0,1 bis 0,4% des BIP zu. Ein ausgeglichener Budgethaushalt sollte im Jahr 2008 erzielt werden.

Die **neunte Zeile** „**Plafondabweichung**“ bezeichnet die Abweichung der tatsächlichen Ausgaben A_t vom Ausgabenplafond \bar{A}_t . Ist $A_t - \bar{A}_t > 0$, so liegt ein **strukturelles Defizit** vor: ein Ausgabenüberhang, der sich unabhängig von der konjunkturellen Lage ergibt. Dieses Defizit erhöht dauerhaft die Staatsschuld. Im Gegensatz dazu entsteht ein konjunkturbedingtes Defizit (Zeile (8)) nur in einer konjunkturellen Schwächephase, die durch Budgetüberschüsse in Zeiten der Hochkonjunktur (zumindest weitgehend) kompensiert wird und die nominelle Staatsschuld über den Konjunkturzyklus konstant lässt. Bei einer konjunkturellen Normalauslastung verschwindet dieses Defizit.

Ein strukturelles Budgetdefizit (des Gesamtstaates) weist darauf hin, dass der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben strukturell zu geringe Einnahmen hat und/oder dass die Staatsausgaben

strukturell zu hoch sind. Ein strukturelles Defizit kann entweder durch eine Erhöhung des Steuerertrags oder durch eine Anpassung des Ausgabenniveaus geändert werden.

Mit Hilfe des Konzeptes der Schuldenbremse – insbesondere des Konjunkturfaktors – kann daher das Budgetdefizit in eine strukturelle und in eine konjunkturbedingte Komponente zerlegt werden. Für die beiden Jahre 2004 und 2005 ergibt sich somit folgende Zerlegung:

| in Mrd EUR | 2004 | 2005 |
|---|-------------|-------------|
| Budgetsaldo (Defizit) | 3,00 | 4,70 |
| strukturelles Defizit $(A_t - \bar{A}_t)$ | 1,44 | 3,66 |
| konjunkturelles Defizit | 1,56 | 1,04 |

Dabei zeigt sich, dass durch die zweite Etappe der Steuerreform im Jahr 2005 das strukturelle Defizit merklich zunimmt, was bewusst in Kauf genommen wurde. Diese strukturellen Budgetdefizite erhöhen die nominelle Staatsschuld nachhaltig und belasten das Ausgleichskonto (elfte Zeile). Die relativ hohen strukturellen Budgetdefizite in den Jahren 2005 und 2006 in Höhe von jeweils 1,5% des BIP kumulieren sich im Ausgleichkonto und bedingen bis Ende 2008 einen nachträglichen Konsolidierungsbedarf von mehr als 9 Mrd EUR bzw. 3,3% des BIP, um die nominelle Staatsschuld ab 2005 zu stabilisieren. Das aktuelle Stabilitätsprogramms sieht einen erheblichen Rückgang des strukturellen Defizits ab 2007 vor, der aber ohne ausgabenseitige Konsolidierungsanstrengungen nicht machbar sein wird.

Die Analyse des aktuellen Stabilitätsprogramms mit Hilfe des Konzeptes der Schuldenbremse zeigt weiters, dass auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms das gesamtstaatliche strukturelle Budgetdefizit Österreichs 2008 zur Gänze abgebaut sein soll. Für 2008 wird sowohl die Erreichung des Potenzialoutputniveaus (konjunkturelle Normallage) erwartet, als auch ein strukturelles Nulldefizit angestrebt. In Tabelle 1 spiegeln sich diese Aspekte durch einen Konjunkturfaktor von eins sowie einem sowohl konjunkturellen als auch strukturellen Budgetsaldo von null wider.

Ingesamt sprechen die hier präsentierten empirischen Ergebnisse dafür, dass eine Implementierung der Schuldenbremse in Österreich aus heutiger Sicht sich insbesondere ab dem Jahr 2009 anbietet. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte das strukturelle Budgetdefizit abgebaut sein und

das Ausgleichskonto nicht von vornherein belastet sein. Darüber hinaus laufen mit 2008 das aktuelle Finanzausgleichsgesetz sowie der innerösterreichische Stabilitätspakt aus. Die erforderlichen neuen budgetären Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden für die Periode 2009 bis 2012 könnten sodann im Einklang mit dem Konzept der Schuldenbremse getroffen werden (siehe dazu auch Kapitel 5).

4. Die Schuldenbremse und öffentliche Investitionen

In diesem Kapitel untersuchen wir die Frage, ob die Schuldenbremse, die einen Ausgabenplafond für die Gesamtausgaben festlegt, die öffentlichen Investitionen beschränkt und der so genannten „Goldenen Regel“ der Finanzwissenschaften widerspricht. Um diesen Aspekt zu analysieren müssen wir zunächst die öffentlichen Investitionen nach den Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung klassifizieren. Wir folgen einer Untersuchung von Fleischmann (2003), die um die Investitionen der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) und der Österreichischen Post AG ergänzt wurden.¹⁷

Wie Tabelle 2 zeigt, sind die Bruttoinvestitionen von Bund, Ländern und Gemeinden von 1995 bis 2002 dramatisch gesunken. Gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung fielen die öffentlichen Investitionen im Jahr 2002 auf 1,2% des BIP, verglichen mit 3,0% im Jahr 1995. In Prozent der Staatsausgaben betrugen die öffentlichen Investitionen 1995 noch 5,4%, während sie 2002 nur mehr einen Anteil von 2,4% erreichten. Tabelle 2 zeigt weiters die prozentuelle Verteilung der öffentlichen Investitionen, wonach 50,7% auf die Gemeinden und jeweils 23% auf den Bund und die Länder entfielen.

Tabelle 2 muss jedoch mit Vorsicht interpretiert werden; die darin dargestellten Zahlen geben kein richtiges Bild der öffentlichen Investitionen. Ein wesentlicher Faktor für den Rückgang der öffentlichen Investitionen in den letzten Jahren liegt in den Ausgliederungen von Aktivitäten der öffentlichen Haushalte in eigenständige öffentliche Unternehmen. Letztere werden von der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dem privaten Sektor zugerechnet. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden diejenigen Unternehmen der öffentlichen

¹⁷ Fleischmann, E. 2003. Budgetkonsolidierung und öffentliche Investitionen, Wien.

Hand, die sich überwiegend kostendeckend finanzieren und marktbestimmte Dienstleistungen erbringen, dem privaten Sektor zugerechnet.¹⁸

Tabelle 2: Bruttoinvestitionen des Staates

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bruttoinvestitionen des Staates (in Mio EUR) | | | | | | | | |
| Bund | 1.344 | 1.214 | 935 | 943 | 901 | 820 | 734 | 634 |
| Länder | 731 | 704 | 475 | 479 | 576 | 553 | 402 | 634 |
| Gemeinden | 3.107 | 3.054 | 2.028 | 2.006 | 1.859 | 1.663 | 1.278 | 1.386 |
| Sozialversicherungsträger | 107 | 98 | 151 | 99 | 101 | 116 | 80 | 80 |
| Summe | 5.289 | 5.070 | 3.589 | 3.527 | 3.437 | 3.152 | 2.494 | 2.734 |
| BIP | 175.526 | 181.872 | 185.141 | 192.384 | 200.025 | 210.392 | 215.593 | 221.008 |
| Staatsausgaben | 98.374 | 100.779 | 98.242 | 102.801 | 106.379 | 108.174 | 109.663 | 111.772 |
| Invest. in % des BIP | 3,0 | 2,8 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,5 | 1,2 | 1,2 |
| Invest. in % der Staatsausgaben | 5,4 | 5,0 | 3,7 | 3,4 | 3,2 | 2,9 | 2,3 | 2,4 |
| Anteil in % | | | | | | | | |
| Bund | 25,4 | 23,9 | 26,1 | 26,7 | 26,2 | 26,0 | 29,4 | 23,2 |
| Länder | 13,8 | 13,9 | 13,2 | 13,6 | 16,8 | 17,5 | 16,1 | 23,2 |
| Gemeinden | 58,7 | 60,2 | 56,5 | 56,9 | 54,1 | 52,8 | 51,2 | 50,7 |
| Sozialversicherungsträger | 2,0 | 1,9 | 4,2 | 2,8 | 2,9 | 3,7 | 3,2 | 2,9 |
| Aufteilung nach Investitionsarten (in Mio EUR) | | | | | | | | |
| Immaterielle Anlagen zugekauft | 32 | 35 | 30 | 38 | 36 | 27 | 24 | 27 |
| in % | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 1,0 |
| Maschinen und Geräte | 1.090 | 1.010 | 957 | 926 | 986 | 843 | 750 | 757 |
| in % | 20,6 | 19,9 | 26,7 | 26,3 | 28,7 | 26,8 | 30,1 | 27,7 |
| Fahrzeuge | 170 | 154 | 156 | 167 | 165 | 203 | 160 | 212 |
| in % | 3,2 | 3,0 | 4,4 | 4,7 | 4,8 | 6,4 | 6,4 | 7,8 |
| Wohnbauten | 322 | 353 | 22 | 21 | 13 | 11 | 7 | 6 |
| in % | 6,1 | 7,0 | 0,6 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Nichtwohnbauten | 3.637 | 3.478 | 2.389 | 2.337 | 2.198 | 2.040 | 1.533 | 1.712 |
| in % | 68,9 | 68,7 | 66,7 | 66,4 | 64,1 | 64,8 | 61,5 | 62,6 |
| Immat. Anlagen selbsterstellt | 29 | 33 | 28 | 33 | 33 | 24 | 19 | 19 |
| in % | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 0,7 |
| Erhaltungs- u. Nettoinvestitionen (in Mio EUR) | | | | | | | | |
| Abschreibungen | 3.667 | 3.810 | 2.962 | 3.019 | 3.071 | 3.119 | 2.932 | 2.029 |
| Nettoinvestitionen | 1.622 | 1.260 | 627 | 508 | 366 | 33 | -438 | 705 |
| Nettoinvestitionen in % des BIP | 0,9 | 0,7 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,0 | -0,2 | 0,3 |

Quelle: BMF, ÖBB, Österreichische Post AG und eigene Berechnungen (BIP und Staatsausgaben lt. ESVG 95, Stand: Februar 2005).

Beim Bund betreffen die Ausgliederungen vom öffentlichen Sektor die mit dem Ausbau und der Erhaltung der Autobahnen und Schnellstraßen befasste ASFINAG sowie die BIG (Bundesimmobiliengesellschaft), zu deren Aufgaben die Erhaltung der Hochbauten des Bundes sowie der Neubau von Verwaltungsgebäuden zählt. Aufgrund einer Entscheidung von Eurostat ist die BIG dem privaten Sektor zuzurechnen.

Auf Länderebene ergaben sich vor allem Ausgliederungen von Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften in Kärnten, der Steiermark, im Burgenland und in Tirol (1997) und seit 2001

¹⁸ Kriterien damit ein öffentliches Unternehmen zum privaten Sektor zählt: mindestens 50-Prozent-Kostendeckung durch Preise und Gebühren, eigenständige Rechnungsführung sowie Entscheidungsfreiheit in der Ausübung der unternehmerischen Funktionen.

auch in den Bundesländern Salzburg und Oberösterreich. Die Investitionen dieser ausgegliederten Krankenanstalten werden statistisch dem privaten Sektor zugerechnet.

Die meisten Gemeinden haben seit 1997 ihre Aktivitäten im Bereich der Wasserversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung (so genannte Gebührenhaushalte) in Form von Unternehmen mit marktbestimmter Tätigkeit ausgegliedert. Dieser Teil der Gemeindeinvestitionen wird von Statistik Austria als private Investition klassifiziert, während man sie vorher als öffentliche Investitionen betrachtete.

Fasst man die Investitionen der ausgegliederten Einheiten zusammen und rechnet sie dem öffentlichen Sektor zu, so ergibt sich das Bild der Tabelle 3. Die Investitionen der ausgegliederten Wirtschaftseinheiten des Bundes erreichten 2002 das Volumen von 1.128 Mio EUR, die der Länder 350 Mio EUR und die der Gemeinden 1.038 Mio EUR. Das ergibt ein Investitionsvolumen der ausgegliederten Einheiten von 2.508 Mio EUR bzw. 1,1% des BIP.

Tabelle 3: Bruttoinvestitionen ausgegliederter Einheiten

| <i>in Mio EUR</i> | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------------------------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bund | 87 | 117 | 447 | 507 | 515 | 637 | 965 | 1.128 |
| ASFINAG | | | 288 | 325 | 356 | 425 | 545 | 679 |
| BIG | 87 | 117 | 149 | 152 | 129 | 154 | 357 | 388 |
| Ausgliederungen ¹⁾ | | | 10 | 30 | 30 | 58 | 63 | 61 |
| Länder | 0 | 0 | 226 | 251 | 276 | 242 | 350 | 350 |
| Krankenanstalten | | | 166 | 191 | 216 | 182 | 290 | 290 |
| Sonstige | | | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Gemeinden | 0 | 0 | 878 | 844 | 757 | 772 | 994 | 1.030 |
| Gebührenhaushalte ²⁾ | | | 878 | 844 | 757 | 772 | 714 | 700 |
| Kranken- u. sonst. Anstalten | | | | | | | 280 | 330 |
| Sozialversicherungsträger | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summe | 87 | 117 | 1.551 | 1.602 | 1.548 | 1.651 | 2.309 | 2.508 |
| Invest. in % des BIP | 0,0 | 0,1 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 1,1 | 1,1 |

¹⁾ Bundesrechenzentrum, Bundesmuseen.

²⁾ Wasserversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung.

Quelle: BMF, ÖBB, Österreichische Post AG und eigene Berechnungen (BIP und Staatsausgaben lt. ESVG 95, Stand: Februar 2005).

Die Bruttoinvestitionen des Gesamtstaates inklusive der ausgegliederten Einheiten sind in Tabelle 4 ausgewiesen:

Zu Ende 2002 beliefen sich die öffentlichen Investitionen einschließlich der ausgegliederten Einheiten auf 5.242 Mio EUR bzw. 2,4% des BIP. Addiert man noch die Investitionen der ÖBB und der Österreichischen Post AG in Höhe von 1.584 Mio EUR (0,7% des BIP) hinzu, so ergibt sich ein Gesamtvolumen der öffentlichen Investitionen von 6.826 Mio EUR bzw. 3,1% des BIP. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass vom öffentlichen Investitionsvo-

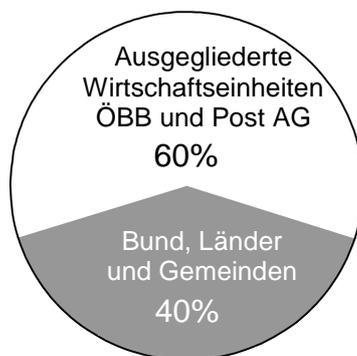
lumen in Österreich 40% durch politisch-bürokratische Prozesse bestimmt werden, während 60% marktbestimmt sind und dem privaten Sektor zugerechnet werden.

Tabelle 4: Bruttoinvestitionen des Staates inklusive Ausgliederungen

| <i>in Mio EUR</i> | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Investitionen des Staates inkl. ausgegliederter Einheiten | | | | | | | | |
| Bund | 1.431 | 1.331 | 1.382 | 1.450 | 1.416 | 1.457 | 1.699 | 1.762 |
| Länder | 731 | 704 | 701 | 730 | 852 | 795 | 752 | 984 |
| Gemeinden | 3.107 | 3.054 | 2.906 | 2.850 | 2.616 | 2.435 | 2.272 | 2.416 |
| Sozialversicherungsträger | 107 | 98 | 151 | 99 | 101 | 116 | 80 | 80 |
| Summe | 5.376 | 5.187 | 5.140 | 5.129 | 4.985 | 4.803 | 4.803 | 5.242 |
| Invest. in % des BIP | 3,1 | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 2,5 | 2,3 | 2,2 | 2,4 |
| Anteil in % | | | | | | | | |
| Bund | 26,6 | 25,7 | 26,9 | 28,3 | 28,4 | 30,3 | 35,4 | 33,6 |
| Länder | 13,6 | 13,6 | 13,6 | 14,2 | 17,1 | 16,6 | 15,7 | 18,8 |
| Gemeinden | 57,8 | 58,9 | 56,5 | 55,6 | 52,5 | 50,7 | 47,3 | 46,1 |
| Sozialversicherungsträger | 2,0 | 1,9 | 2,9 | 1,9 | 2,0 | 2,4 | 1,7 | 1,5 |
| Investitionen der ÖBB | | | | | | | | |
| Bund_Schig | 465 | 465 | 589 | 734 | 898 | 933 | 835 | 1.001 |
| ÖBB_Absatz | | 138 | 225 | 211 | 225 | 338 | 387 | 443 |
| Investitionen der Österreichischen Post AG | | | | | | | | |
| Post | | | | | 145 | 183 | 151 | 140 |
| Bruttoinvestitionen des Staates inkl. Ausgliederungen, Öst. Post AG und ÖBB | | | | | | | | |
| Summe | 5.841 | 5.790 | 5.954 | 6.074 | 6.253 | 6.257 | 6.176 | 6.826 |
| Invest. in % des BIP | 3,3 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,0 | 2,9 | 3,1 |

Quelle: BMF, ÖBB, Österreichische Post AG und eigene Berechnungen (BIP und Staatsausgaben lt. ESVG 95, Stand: Februar 2005).

Abb. 6: Öffentliche Investitionen im Jahr 2002

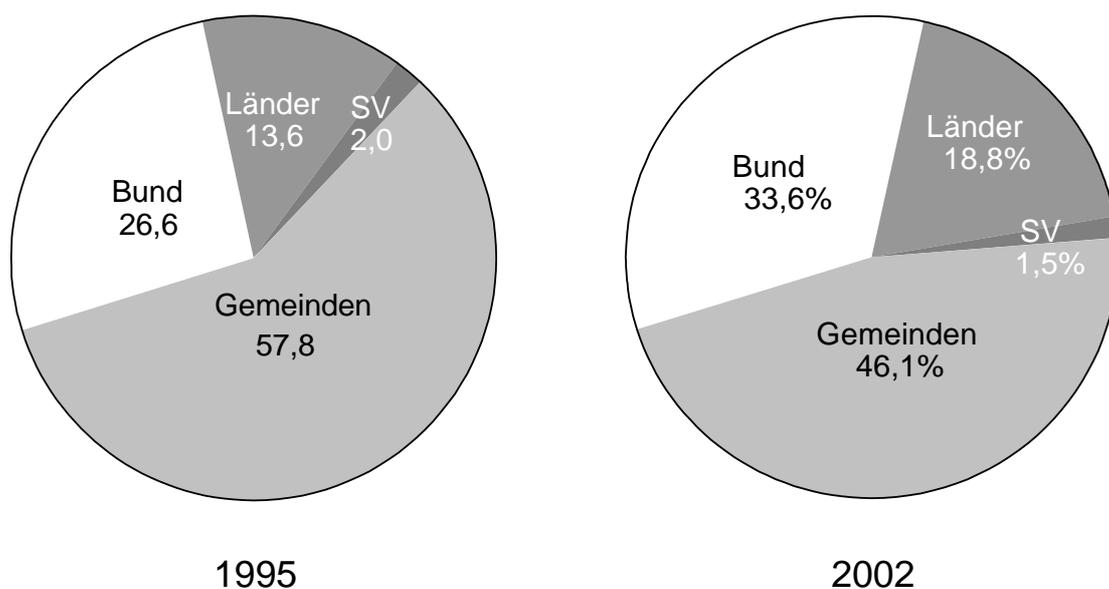


Wir verzichten auf einen internationalen Vergleich der öffentlichen Investitionsquoten wegen der Unsicherheit bezüglich der Frage, ob marktproduzierende Unternehmen der öffentlichen Hand Investitionen tätigen oder nicht. Deutschland meldet beispielsweise für 2002 eine Investitionsquote von 1,6% des BIP, die jener in Österreich exklusive ausgegliederter Unternehmen entspricht. Der EU-15-Durchschnitt beträgt im Jahr 2002 laut Eurostat 2,2% des BIP. Inklusive ausgegliederter Unternehmen liegen die öffentlichen Investitionen in Österreich mit 3,1% des BIP deutlich über dem EU-Durchschnitt.

Die Investitionen der ausgliederten Einheiten sowie jene der ÖBB und der Post AG sind vom Ausgabenplafond der Schuldenbremse nicht betroffen. Dieser Teil der Investitionen folgt den unternehmerischen Entscheidungen des privaten Sektors. Man kann festhalten, dass jener Teil der öffentlichen Investitionen, der dem privaten Sektor folgt, durch die Einführung des Ausgabenplafonds der Schuldenbremse nicht beeinträchtigt wird. Der verbleibende Teil der öffentlichen Investitionen geht aufgrund der relativ geringen Bedeutung in Österreich bei der Einbeziehung in den Ausgabenplafond kaum zu Lasten anderer Ausgabenkategorien..

Das hier entwickelte Konzept der Schuldenbremse widerspricht auch nicht der so genannten „Goldenen Regel“, die eine öffentliche Verschuldung zur Finanzierung der öffentlichen Investitionen erlaubt, wenn die Vorteile der öffentlichen Investitionen sich über mehrere Jahre (oder Generationen) erstrecken. Die „Goldene Regel“ erlaubt, die Kosten dieser Investition mittels Kreditfinanzierung über mehrere künftige Jahre zu verteilen. Die Klassifikation der öffentlichen Investitionen zeigt, dass mittlerweile der Großteil der Infrastrukturinvestitionen (z. B. die Errichtung einer Brücke, von Straßen oder der Bau eines Kraftwerkes).dem privaten Sektor zuzurechnen ist. Diese Infrastrukturinvestitionen des privaten Sektors werden auch überwiegend durch Fremdmittelaufnahmen finanziert, so dass die „Goldene Regel“ zur Anwendung kommt.

Abb. 7: Investitionsausgaben des Staates inklusive Ausgliederungen in %



Wie in Tabelle 4 dargestellt, stiegen die öffentlichen Investitionen des Bundes seit 1995 kontinuierlich an und die der Länder stagnierten (Der Anstieg im Jahr 2002 ergibt sich aus der Übertragung der Bundesstraßen an die Länder). Die Investitionsausgaben der Gemeinden gingen dagegen von 3,1 Mrd EUR (1995) auf 2,4 Mrd EUR (2002) erheblich zurück. Ein Teil dieses Rückgangs bei den Gemeindeinvestitionen ist allerdings sicherlich auch darauf zurück zu führen, dass zunehmend Investitionsgüter in Form von Leasing angeschafft werden.

Die Abnahme der öffentlichen Investitionen der Gemeinden sollte insgesamt aber nicht als Ausdruck der Sättigung des Investitionsbedarfs interpretiert werden.¹⁹ Zwar lässt sich argumentieren, dass die Infrastruktur zahlreicher Gemeinden ein hohes Niveau erreicht hat und nicht alle Gemeindeinvestitionsvorhaben volkswirtschaftlich als zweckmäßig einzustufen sind, jedoch führt ein anhaltender Rückgang der Investitionen auf Gemeindeebene rasch zu einer Veralterung der öffentlichen Infrastruktur.

5. Einsatzmöglichkeiten der Schuldenbremse für Österreich

Die Anwendung des Konzepts der Schuldenbremse beschränkt sich in der Schweiz auf den Zentralstaat (Bund) und orientiert sich an den administrativ geltenden Verbuchungsnormen. Auf regionaler Ebene (Kantone und Gemeinden) wird diese zentralstaatliche Ausgabenregel in der Schweiz durch regionalspezifische Budgetbeschränkungen ergänzt, die teilweise einen jährlich ausgeglichenen Haushalt oder eine konkrete Beschränkung des Defizits vorsehen.

Bei dem hier präsentierten Konzept einer Schuldenbremse für Österreich handelt es sich demgegenüber um ein gesamtstaatliches Modell, das im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU stehen soll. Die budgetären Zielvorgaben sind demnach auch im Sinne der EU-weit geltenden Buchungsnormen (ESVG 95) zu formulieren. Aus ökonomischer Sicht hat dieser gesamtstaatliche Ansatz den Vorteil, dass die Funktion der Konjunkturstabilisierung nicht auf den Zentralstaat eingeschränkt wird und intergovernmentale Aspekte außer Ansatz bleiben können. Das Faktum, dass beispielsweise die Bundesländer traditionell Budgetüberschüsse in Österreich (nach ESVG) erzielen und der Bund Budgetdefizite, ist nicht durch abweichende Budgetpolitiken erklärbar.

¹⁹ Die Ergebnisse der Finanzbedarfserhebung 2002 zeigen, dass die Gemeinden eine deutliche Erhöhung des Investitionsvolumens für notwendig, aber nicht für finanzierbar halten.

Für die Anwendung des Konzepts der Schuldenbremse in Österreich ergeben sich daraus folgende Schlussfolgerungen:

- Das Konzept der Schuldenbremse für Österreich stützt sich auf Verbuchungsnormen des ESVG 95 für die Einnahmen- und Ausgabegebarung der öffentlichen Haushalte in Summe. Ein unmittelbarer Konnex zu den haushaltsrechtlichen Budgets bzw. Buchungsvorschriften der einzelnen Gebietskörperschaften einschließlich der Sozialversicherungsträger besteht nicht.
- Eine Anwendung der Schuldenbremse bietet sich daher für die Stabilitätsprogramme der Bundesregierung an, die den Verbuchungsnormen des ESVG 95 unterliegen. Die Stabilitätsprogramme sind gemäß EU-Vorgaben jährlich zu erstellen und skizzieren den gesamtstaatlichen Budgetpfad Österreichs in den nächsten 4 Jahren. Es könnte rechtlich verankert werden, dass die Stabilitätsprogramme den Anforderungen des Modells der Schuldenbremse genügen müssen.²⁰ Darüber hinaus erscheint eine Evaluierung der Stabilitätsprogramme der Bundesregierung unter Heranziehung des Konzepts der Schuldenbremse durch den Staatsschuldenausschuss als zweckmäßig.
- Die Einhaltung dieses gesamtstaatlichen Budgetpfades im Sinne der Schuldenbremse müsste – wie bisher – durch intergovernmentale Rechtsakte (innerösterreichischem Stabilitätspakt) und durch eine diesen Kriterien folgende – in der Verantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft liegende – mittelfristig orientierte Budgetpolitik ergänzt werden.
- Für die Implementierung der mittelfristigen Budgetpolitik der einzelnen öffentlichen Haushalte bieten sich ebenfalls ausgabenseitige Budgetbeschränkungen an, die allerdings zusätzlich auf wirtschaftspolitische Prioritätensetzungen, administrative Gesichtspunkte und den jeweiligen Budgeterstellungprozess Bedacht nehmen (Ausgabenrahmen nach funktionellen Gesichtspunkten, administrative Buchhaltung, haushaltsrechtliche Verankerung).
- In Bezug auf den innerösterreichischen Stabilitätspakt, der die anzustrebenden/zulässigen Budgetsalden bei den Gebietskörperschaften festlegt, könnte durch Einbeziehung der In-

²⁰ Dabei wären auch die Obergrenzen des Ausgleichskontos zu spezifizieren.

formationen aus dem Modell der Schuldenbremse (konjunkturell zulässiges gesamtstaatliches Defizit) die „Konjunkturkomponente“ stärker als bisher berücksichtigt werden. Allerdings wären bei einer Aufteilung des gesamtstaatlichen konjunkturellen Budgetdefizits/-überschusses auf die einzelnen Gebietskörperschaften in Österreich adäquate Informationen über die regionalen Konjunkturkomponenten erforderlich, die nicht zur Verfügung stehen. Hier müsste letztendlich eine pragmatische Vorgangweise gewählt werden, um die Praktikabilität des Gesamtmodells nicht in Frage zu stellen.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

6.1 Grundzüge der Schuldenbremse für Österreich

- Die Schuldenbremse ist ein makroökonomisches Gesamtkonzept, das durch die strikte Trennung zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit jene Informationen (Konsolidierungsbedarf) liefert, die zur Erreichung eines ausgeglichenen Budgets (des Gesamtstaates) über den Konjunkturzyklus benötigt werden.
- Konkret wird jährlich ein höchstzulässiger Ausgabenplafond bestimmt, der den Einnahmen – korrigiert um einen Konjunkturfaktor – entspricht

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

Dadurch werden in Boomphasen Überschüsse gefordert, in Rezessionen Defizite erlaubt. Innerhalb des Gesamtausgabenplafonds bleiben die Ausgabenkategorien autonom verhandelbar.

- Durch die Gestaltung der Regelbindung wird die Entfaltung der automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite gewährleistet und die „time-lag“-Problematik diskretionärer Fiskalpolitik, die tendenziell prozyklisch wirkt, vermieden.
- 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.
- Im Rahmen eines Ausgleichskontos werden Ausgabenüberschreitungen und Ausgabenunterschreitungen (strukturelle Budgetdefizite oder -überschüsse) sowie die budgetären Fol-

gen von Prognosefehlern bei der Einnamenschätzung erfasst, wodurch der strukturelle Budgetsaldo ablesbar ist.

- Das strukturelle Defizit muss zwingend abgebaut werden, sobald es ein bestimmtes Ausmaß erreicht, allerdings besteht 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 jeweiligen 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. Ein 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.

6.2 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.
- 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 Stabilitäts- und Wachstumspakt 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.

6.3 Wirtschaftspolitische Implikationen

- Die Umsetzung eines ausgeglichenen Haushaltes über den Konjunkturzyklus könnte durch Anwendung der Schuldenbremse, die eine einfache Ausgabenregel darstellt, sichergestellt werden und in weiterer Folge zur Stabilisierung der österreichischen (nominellen) Staatsschuld beitragen.
- Dieses Konzept steht im Einklang mit den EU-Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und findet zudem in der Schweiz bereits Anwendung.
- Innerhalb der Ausgabenobergrenze 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 Konzeptes der Schuldenbremse kommt große Bedeutung als Kontrollmechanismus des Budgetvollzuges 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 (Bremse für neue Ausgaben).
- Bei der Festlegung der Obergrenze für den Fehlbetrag im Ausgleichskonto erscheint eine Orientierung an den budgetären EU-Vorgaben angebracht. Nach den EU-Kommissionsberechnungen bietet sich demnach eine jährliche Obergrenze für das Ausgleichskonto von 2% des BIP an. Der Gesamtüberschreitungsrahmen (Obergrenze für die kumulierten strukturellen Defizite) könnte etwa mit 3% des BIP festgelegt, aber unter besonderen Umständen vorübergehend höher angesetzt werden.

- 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-Vertrages 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 Budgetpfades im Sinne der Schuldenbremse müsste – wie bisher – durch intergovernmentale Rechtsakte (innerösterreichischem Stabilitätspakt) und durch eine diesen Kriterien folgende – in der Verantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft liegenden – mittelfristig orientierte Budgetpolitik ergänzt werden.
- Gleichzeitig wäre auch ein laufendes Monitoring über die Einhaltung notwendig. Nach Vorliegen der Rechnungsabschlüsse aller öffentlichen Haushalte sollte die Höhe des strukturellen Defizits bzw. das Ausmaß des Konsolidierungsbedarfes transparent gemacht werden. Als Institution für die Festlegung dieser Größe bietet sich der Staatsschuldenausschuss als unabhängiges Gremium an.
- Das hier präsentierte Konzept einer „Schuldenbremse für Österreich“ steht im Einklang mit den Empfehlungen des Staatsschuldenausschusses (siehe insbesondere Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2004, vom 10. Dezember 2003).

Literaturverzeichnis

Alesina, A., Perotti P., 1997. Fiscal Adjustments in OECD-Countries: Composition and Macroeconomic Effects. In Staff Papers, IMF, Vol 44.

Bayer, K., Fleischmann, E. und Part P. 2002. Ansätze zur Verstetigung und Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der österreichischen Budgetpolitik. In: Steger, G. (Hrsg.). Öffentliches Haushaltswesen. Wien.

Bodmer, F. 2003. Das Ausgleichskonto der Schuldenbremse. Notiz des Ökonomenteams EFV, Nr. 02/2003. Bern.

Bodmer, F. 2003a. Die strukturellen Einnahmen und das strukturelle Defizit: 2002 bis 2007. Working Paper ÖT/2003/06. Bern.

Brandner, P. 2003. Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen? IHS-Projektbericht. Wien.

Bundesministerium für Finanzen. 2004. Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2004 bis 2008. Wien.

Chouraqui, J.C., Hagemann, R.P. und Sartor, N. 1990. Indicators of Fiscal Policy, OECD Working Papers, 78. Paris.

Colombier, C. und Frick, A. 2000. Überlegungen zur Schuldenbremse. In: „Konjunktur“ Monatsbericht 11/2000 und 12/2000. Zürich.

Colombier, C. 2003. Eine Neubewertung der Schuldenbremse. Working Paper ÖT/2003/01. Bern.

Colombier, C. 2003a. Notiz zur Schätzung des strukturellen Defizits mit Hilfe der langfristigen Aufkommenselastizität. Notiz des Ökonomenteams EFV, Nr. 02/2003. Bern.

Colombier, C. 2004. Eine Neubewertung der Schuldenbremse. Working Paper No 2/2004 Revised Version. Bern.

Danninger, S. 2002. A New Rule: „The Swiss Debt Brake“. IMF Working Paper WP/02/18.

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV. 2003. Die Schuldenbremse in der Praxis. Bern.

Europäische Kommission. 2001. Fiscal Policy and Cyclical Stabilisation in EMU, European Economy 3: 57-80.

Europäische Kommission. 2003a. Public Finances in EMU 2003. Brüssel.

Europäische Kommission. 2003b. The Debt Criterion of the Excessive Deficit Procedure. Brüssel.

Fleischmann, E. 2003. Budgetkonsolidierung und öffentliche Investitionen. Wien.

Frisch, H. und Hauth, E. 2002. Verwaltungsreform: Einsparungsnotwendigkeiten und -potenziale, <http://www.staatsschuldenausschuss.at/html/download/synergieeffekte2002.pdf>.

Joumard, I., Kongsrud M., Nam Y., Price R. 2004. Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries. OECD Economic Department Working Paper No 380. Paris.

Kennedy, S. und Robbins, J. 2001. The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. Department of Finance Working Paper 2001-16. Kanada.

Schips, B. et al. 2003. Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse. Schlussbericht. Zürich.

Schweizerischer Bundesrat. 2000. Botschaft zur Schuldenbremse. Bern.

Schweizerischer Bundesrat. 2000. Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse. Bern.

Appendix

A1 Einnahmen- und Abgabenebelastizitäten

Aufgrund der Ausgestaltung der Ausgabenregel im Rahmen der Schuldenbremse wird implizit unterstellt, dass die Gesamteinnahmen in Bezug auf das BIP eine Elastizität von eins aufweisen. Durch den Einfluss des Konjunkturfaktors richtet sich die jährliche Ausgabenhöhe nach der (fiktiven) Einnahmenhöhe bei normaler Konjunkturlage, wodurch unterstellt wird, dass die Ausgaben analog zum langfristigen Wirtschaftswachstum (Trend-BIP) wachsen.

Im folgenden Abschnitt wird die Beziehung zwischen Gesamteinnahmen (aller öffentlichen Gebietskörperschaften) und BIP für Österreich untersucht, um Aufschluss darüber zu erlangen, ob die Annahme einer Einnahmenebelastizität von eins aus empirischer Sicht haltbar ist.

Zunächst werden die Ergebnisse eines Fehlerkorrektur-Modells sowohl für eine Gesamteinnahmen- als auch eine Gesamtabgabenebelastizität präsentiert. In einem zweiten Ansatz wird auf der Grundlage einer disaggregierten Methode eine Gesamtabgabenebelastizität hergeleitet. Dabei wird die Entwicklung der Abgabenearten zunächst anhand von Makrovariablen erklärt, die ein besseres Abbild der steuerlichen bzw. abgabenerechtlichen Bemessungsgrundlage im Vergleich zum BIP liefern. Anschließend wird der Bezug zum BIP hergestellt.

A1.1 Variante 1: Direkter Zusammenhang (Fehlerkorrektur-Modell)

Zur Darstellung des Zusammenhangs zwischen BIP und Einnahmen (Gesamteinnahmen bzw. Abgabeneinnahmen) des Staates wurde ein Fehlerkorrektur-Modell geschätzt, das dem Ansatz der EZB zur Berechnung von Budgetelastizitäten im Rahmen der „cyclically adjusted budget balance“ (CAB) folgt.²¹

Bei diesem Schätzansatz werden in der ersten Stufe die langfristigen Beziehungen zwischen einzelnen Budgetkategorien und erklärenden Makrovariablen – unter Verwendung von Trend- und Dummy-Variablen (zur Berücksichtigung von Änderungen der Steuergesetzgebung) – ermittelt. Da sowohl das BIP als auch die öffentlichen Einnahmen starke Trends aufweisen und zudem die Relation zwischen diesen beiden Trends diskretionär beeinflusst ist, bietet die langfristige Einnahmenebelastizität nur wenig Hilfe für (kurzfristige) Prognosezwecke.

²¹ Siehe dazu EZB (2001), EZB Working Paper No. 77.

Die zweite Stufe des Fehlerkorrektur-Modells dient der Bestimmung der Kurzfristbeziehung zwischen Einnahmenkategorien und Makrovariablen und charakterisiert die Rückführung an das langfristige Gleichgewicht im Falle von Abweichungen. Dabei werden jeweils die ersten Differenzen (exklusive Trendvariablen) und als zusätzliche erklärende Variablen die (um eine Periode verzögerten) Residuen der ersten Stufe verwendet, die sowohl die Struktur der langfristigen Beziehung widerspiegeln (und damit Hinweise für den Verlauf der nächsten Perioden liefern) als auch die gewünschte Stationarität aufweisen. Der Koeffizient der Residuen zeichnet in weiterer Folge für die Anpassung an den langfristigen Gleichgewichtspfad verantwortlich.

Konkret wurden in der ersten Stufe für den Beobachtungszeitraum 1970 bis 2002 folgende Zusammenhänge geschätzt:

$$(1) \text{LOG}(\text{RECGES}) = C(1) + C(2)*(@\text{TREND}) + C(3)*\text{LOG}(\text{GDPNOM}(-1)),$$

$$(2) \text{LOG}(\text{ABGGES}) = C(1) + C(2)*(@\text{TREND}) + C(3)*\text{LOG}(\text{GDPNOM}(-1)) + C(4)*L96,$$

wobei die erste Spezifikation auf die Erklärung der Gesamteinnahmen (*RECGES*), die zweite auf jene der Gesamtabgaben (*ABGGES*)²² Bezug nimmt. Dummy-Variablen werden mit *S* (step) oder *L* (level shift) gekennzeichnet, abhängig davon, ob Maßnahmen einer Abgabenreform zeitlich begrenzt oder permanent wirksam sind. Der Koeffizient *C(3)* spiegelt jeweils die langfristige Relation (Elastizität) zum nominellen BIP (*GDPNOM*) wider.

Die Schätzgleichungen der jeweiligen zweiten Stufe lassen sich wie folgt darstellen:

$$(3) \text{DLOG}(\text{RECGES}) = C(1) + C(2)*\text{DLOG}(\text{GDPNOM}(-1)) + C(3)*\text{RES_EQ8}(-1),$$

$$(4) \text{DLOG}(\text{ABGGES}) = C(1) + C(2)*\text{DLOG}(\text{GDPNOM}(-1)) + C(3)*\text{RES_EQ9}(-1) + C(4)*D(L96),$$

wobei *DLOG* der Vorperiodenveränderung der jeweils logarithmierten Werte, *RES_EQ(-1)* den verzögerten Residuen aus der ersten Stufe des Schätzverfahrens entspricht. Die Darstellung in *DLOGs* führt dazu, dass der Koeffizient *C(2)* direkt als Elastizität zwischen den Gesamteinnahmen bzw. Gesamtabgaben und dem BIP interpretiert werden kann. Der Koeffizient der Residuen *C(3)* wirkt in der Art, dass die langfristige Gleichgewichtsbeziehung zwi-

²² Dazu werden direkte und indirekte Steuern sowie tatsächliche Sozialversicherungsbeiträge gezählt.

schen Einnahmen und BIP wieder erreicht wird (auch wenn die Anpassung erst über mehrere Perioden erfolgt).²³

Die Schätzergebnisse liefern jeweils in der ersten Stufe Elastizitäten in Höhe von knapp unter 1,2, wodurch der langfristige Zusammenhang abgebildet wird (siehe Tabelle 1). Demnach führt eine Veränderung des BIP um 1% zu einer Veränderung der Gesamteinnahmen bzw. -abgaben um knapp 1,2%.

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen BIP und Einnahmen des Staates

| zu erklärende Variable | Koeffizient ¹⁾ | |
|--------------------------|---------------------------|----------|
| | 1. Stufe | 2. Stufe |
| Gesamteinnahmen (RECGES) | 1,173 | 1,105 |
| Gesamtabgaben (ABGGES) | 1,164 | 1,208 |

¹⁾ Signifikanzniveau 5%.

Die generierten Elastizitäten der zweiten Stufe beschreiben den kurzfristigen Zusammenhang, der insbesondere bei politisch beeinflussbaren und damit instabileren Größen bessere Prognosewerte liefert. Den Schätzergebnissen zufolge variieren die Gesamteinnahmen um 1,11% bzw. die Gesamtabgaben um 1,21%, sofern sich das BIP um 1% verändert.

A1.2 Variante 2: Abgeleiteter Zusammenhang aus dem CAB

Im Rahmen der Berechnung der „cyclically adjusted budget balance“ (CAB) erfolgt die Schätzung von Budgetelastizitäten anhand von verschiedenen Makrovariablen, die als Teilkomponenten des BIP ein besseres Abbild der steuerlichen bzw. abgabenrechtlichen Bemessungsgrundlage zur jeweiligen Budgetkategorie liefern. Konkret hat die disaggregierte Methode gegenüber einer Bezugnahme auf das BIP den Vorteil, dass Änderungen in der Zusammensetzung der Nachfrage mit entsprechender Wirkung auf staatliche Einnahmen (und Ausgaben) berücksichtigt werden. Zudem fließen Spezifika der makroökonomischen Basisvariablen, die sich in unterschiedlichen Phasen des Zyklus befinden bzw. unterschiedlich starke Fluktuationen aufweisen können, direkt ein.

²³ Eine Variante des Fehlerkorrektur-Modells ließe sich am Beispiel der Gesamteinnahmen auch in der Form: $DLOG(RECGES) = C(1) + C(2)*DLOG(GDPNOM) + C(3)*(LOG(RECGES-1) - C(4)*LOG(GDPNOM-1) - C(5)*D(L89-1)) + C(5)*D(L89)$ darstellen, wobei C(2) den kurzfristigen und C(4) den langfristigen Zusammenhang beschreiben würde, siehe ETH und KOF (2003), Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse.

Den ermittelten Abgabene­lastizitäten²⁴ liegen folgende Beziehungen zugrunde:

Tabelle 2: Budgetelastizitäten

| Budgetkategorie | Makroökonomische Basis | Geschätzte Elastizität |
|---------------------------------------|------------------------|------------------------|
| Direkte Steuern auf private Haushalte | Durchschnittseinkommen | 1,33 |
| Direkte Steuern auf Unternehmen | Unternehmensgewinne | 0,92 |
| Indirekte Steuern | Privater Konsum | 1,00 |
| Sozialversicherungsbeiträge | Durchschnittseinkommen | 1,12 |

Die geschätzten Elastizitäten können zu einer Gesamtelastizität bezüglich BIP zusammengeführt werden. Unter Verwendung von Elastizitäten, die den Zusammenhang zwischen den einzelnen Makrovariablen und dem BIP widerspiegeln, kann man die jeweilige Abgabene­lastizität in Bezug auf das BIP konstruieren. Gewichtet man diese mit dem Aufkommen und bildet die Summe dieser Beiträge, erhält man eine Gesamtelastizität der Abgaben bezüglich des BIP in Höhe von 0,93.

Tabelle 3: Berechnung einer Gesamtabgabene­lastizität

| Makrovariable (MV) | Ind. Steuern privater Konsum | Dir. Steuern HH Ø-Einkommen | Dir. Steuern Unt. Unternehmensgewinne | SV-Beiträge Ø-Einkommen |
|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--|----------------------------|
| Ø-Aufkommen (1970-2002; Mio.€) | 17.933 | 12.556 | 1.760 | 15.872 |
| Anteil am Gesamtaufkommen | 0,37 | 0,26 | 0,04 | 0,33 |
| Elastizität bez. MV | 1,00 | 1,33 | 0,92 | 1,12 |
| Elastizität der MV bez. BIP | 0,88 | 0,79 | 1,03 | 0,79 |
| Abgabene­lastizität bez. BIP | 0,88 | 1,06 | 0,95 | 0,89 |
| Beitrag zur Gesamtelastizität | 0,33 | 0,28 | 0,03 | 0,29 |

Gesamtabgabene­lastizität bez. BIP: 0,93

Quelle: eigene Berechnungen.

A1.3 Schlussfolgerung

Der erste Ansatz liefert die empirische Evidenz dafür, dass die Annahme einer Einnahmene­lastizität von eins auch im Falle Österreichs²⁵ nicht verworfen werden kann. Die Abgabene­lastizität liegt bei dieser Variante erwartungsgemäß etwas darüber. Das Ergebnis des zweiten Ansatzes zur Berechnung einer Abgabene­lastizität liefert einen weniger stark ausgeprägten (unterproportionalen) Zusammenhang zwischen Abgaben und BIP.

²⁴ Die Ausführungen beziehen sich auf das Abgabenaufkommen gemäß VGR, ohne dass Bereinigungen (z. B. Isolation des privaten Anteils am Steueraufkommen) vorgenommen werden, die im Rahmen der Berechnung des CAB nötig sind.

²⁵ Zur Haltbarkeit dieser Annahme in der Schweiz siehe z. B. Colombier, C. 2003. Eine Neubewertung der Schuldenbremse.

A1.4 Regressionsoutput – Fehlerkorrektur-Modell

Der Koeffizient des nominellen BIP ist in allen Fällen signifikant (t-Statistik liegt klar über dem kritischen Wert t_c bei einem Signifikanzniveau von 5%), d. h. mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit kann die Hypothese, dass der Koeffizient den Wert null annimmt (Null-Hypothese), verworfen werden. Der P-Value liefert das jeweils exakte Signifikanzniveau und damit die jeweilige Obergrenze für das Verwerfen der Null-Hypothese. Entsprechend dem Regressionsoutput kann in allen Fällen davon ausgegangen werden, dass die Koeffizienten von *GDPNOM* ungleich null sind. Demnach ist auch gesichert, dass der Koeffizient im Konfidenzintervall „Koeffizient \pm Standardfehler“ zu liegen kommt.

Auf der Grundlage der Durbin-Watson-Statistiken (DW) der jeweils zweiten Stufe kann serielle Korrelation ausgeschlossen werden: Bei den Gesamteinnahmen liegt die DW im Intervall $[d_u < DW < 2]$, im Rahmen der Gesamtabgaben im Intervall $[2 < DW < 4 - d_u]$, mit d_u und d_l als 5-Prozent-Signifikanzpunkte des Durbin-Watson-Tests. Beide Intervalle definieren einen Bereich, wo die Null-Hypothese (keine serielle Korrelation) nicht verworfen werden soll.

Gesamteinnahmen – Stufe 1:

Dependent Variable: LOG(RECGES)
Method: Least Squares
Date: 02/02/04 Time: 10:10
Sample(adjusted): 1971 2002
Included observations: 32 after adjusting endpoints

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| C | -2.443012 | 0.319899 | -7.636817 | 0.0000 |
| @TREND | -0.009441 | 0.001970 | -4.791733 | 0.0000 |
| LOG(GDPNOM(-1)) | 1.172505 | 0.030717 | 38.17138 | 0.0000 |
| R-squared | 0.999257 | Mean dependent var | 10.83283 | |
| Adjusted R-squared | 0.999206 | S.D. dependent var | 0.618638 | |
| S.E. of regression | 0.017429 | Akaike info criterion | -5.172321 | |
| Sum squared resid | 0.008809 | Schwarz criterion | -5.034908 | |
| Log likelihood | 85.75714 | F-statistic | 19513.97 | |
| Durbin-Watson stat | 1.388231 | Prob(F-statistic) | 0.000000 | |

Gesamteinnahmen – Stufe 2:

Dependent Variable: DLOG(RECGES)
Method: Least Squares
Date: 02/02/04 Time: 10:10
Sample(adjusted): 1972 2002
Included observations: 31 after adjusting endpoints

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| C | -0.004956 | 0.007218 | -0.686528 | 0.4980 |
| DLOG(GDPNOM(-1)) | 1.104687 | 0.099497 | 11.10277 | 0.0000 |
| RES_EQ8A(-1) | -0.676165 | 0.184119 | -3.672430 | 0.0010 |
| R-squared | 0.818021 | Mean dependent var | 0.067735 | |
| Adjusted R-squared | 0.805023 | S.D. dependent var | 0.037993 | |
| S.E. of regression | 0.016776 | Akaike info criterion | -5.245945 | |
| Sum squared resid | 0.007880 | Schwarz criterion | -5.107172 | |
| Log likelihood | 84.31215 | F-statistic | 62.93201 | |
| Durbin-Watson stat | 1.830530 | Prob(F-statistic) | 0.000000 | |

Abgabeneinnahmen – Stufe 1:

Dependent Variable: LOG(ABGGES)

Method: Least Squares

Date: 02/02/04 Time: 10:11

Sample(adjusted): 1971 2002

Included observations: 32 after adjusting endpoints

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------|
| C | -2.562732 | 0.417435 | -6.139234 | 0.0000 |
| @TREND | -0.008676 | 0.002885 | -3.007714 | 0.0055 |
| LOG(GDPNOM(-1)) | 1.163754 | 0.040358 | 28.83607 | 0.0000 |
| L96 | 0.044532 | 0.014034 | 3.173020 | 0.0036 |
| R-squared | 0.999320 | Mean dependent var | | 10.63523 |
| Adjusted R-squared | 0.999247 | S.D. dependent var | | 0.632091 |
| S.E. of regression | 0.017342 | Akaike info criterion | | -5.154909 |
| Sum squared resid | 0.008421 | Schwarz criterion | | -4.971692 |
| Log likelihood | 86.47855 | F-statistic | | 13718.59 |
| Durbin-Watson stat | 1.569435 | Prob(F-statistic) | | 0.000000 |

Abgabeneinnahmen – Stufe 2:

Dependent Variable: DLOG(ABGGES)

Method: Least Squares

Date: 02/02/04 Time: 10:11

Sample(adjusted): 1972 2002

Included observations: 31 after adjusting endpoints

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------|
| C | -0.009566 | 0.006606 | -1.448007 | 0.1591 |
| DLOG(GDPNOM(-1)) | 1.207533 | 0.089838 | 13.44130 | 0.0000 |
| RES_EQ9A(-1) | -0.903714 | 0.166393 | -5.431212 | 0.0000 |
| D(L96) | 0.022359 | 0.015446 | 1.447572 | 0.1592 |
| R-squared | 0.876008 | Mean dependent var | | 0.071008 |
| Adjusted R-squared | 0.862232 | S.D. dependent var | | 0.040465 |
| S.E. of regression | 0.015020 | Akaike info criterion | | -5.439014 |
| Sum squared resid | 0.006091 | Schwarz criterion | | -5.253983 |
| Log likelihood | 88.30472 | F-statistic | | 63.58561 |
| Durbin-Watson stat | 2.044003 | Prob(F-statistic) | | 0.000000 |

A2 Potenzialwachstum und Konjunkturfaktor

Im Konzept der Schuldenbremse wird der Ausgabenplafond durch die um einen Konjunkturfaktor k korrigierten Einnahmen bestimmt. Der Konjunkturfaktor entspricht dem Outputgap, der empirisch als Quotient vom Trend- bzw. Potenzialoutput und aktuellen Output (BIP) ermittelt werden muss. Während das BIP beobachtbar und direkt gemessen werden kann (zumindest im Rahmen von Konzepten wie dem ESGV 95), ist das Produktionspotenzial nicht direkt beobachtbar. Es ist daher von besonderem Interesse zu untersuchen, wie sich verschiedene Methoden zur Berechnung des Potenzialoutputs auf die Bestimmung der aktuellen Position im Konjunkturzyklus und damit auf den Konjunkturfaktor k auswirken.

A2.1 Methoden zur Ermittlung des Potenzialoutputs

Die empirischen Methoden zur Schätzung des Potenzialoutputs lassen sich im Wesentlichen in zwei Gruppen einteilen: (i) Ansätze auf Basis eines ökonomischen Modells und (ii) Ansätze auf Basis eines statistisch/ökonomischen Modells.

A2.1.1 Potenzialschätzung auf Basis eines ökonomischen Modells

Im Rahmen eines solchen Ansatzes wird versucht, den strukturellen Zusammenhang zwischen dem Produktionspotenzial und wesentlichen Bestimmungsfaktoren angebotsseitig darzustellen. Konkret wird eine gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion (z. B. Cobb-Douglas-Produktionsfunktion) unterstellt, die den Zusammenhang der Inputfaktoren Kapital und Arbeit sowie des technischen Fortschritts mit dem Wirtschaftswachstum auf mittlere Sicht abbilden soll. In der empirischen Umsetzung ist man jedoch auf die Schätzung von Trendkomponenten der Inputfaktoren angewiesen, die mit denselben Methoden erfolgt, die auch in der direkten Ermittlung des Potenzialoutputs herangezogen werden (insbesondere mit dem HP-Filter).

Der Vorteil dieses gesamtwirtschaftlichen Ansatzes liegt darin, dass Entwicklungen im Potenzialoutput auf Veränderungen in den fundamentalen Bestimmungsfaktoren zurückgeführt werden können. Dieser Vorteil der ökonomischen Interpretierbarkeit ist jedoch nur dann gegeben, wenn die unterstellte Produktionsfunktion (funktionale Form, Parameter) die Realität hinreichend genau abbildet. Auch die hohen Datenanforderungen (insbesondere die Kapitalstockdaten sind oft sehr unzuverlässig) können ein erhebliches Problem darstellen.

Der Produktionsfunktionsansatz wird vom IWF und von der OECD zur Berechnung der Potenzialschätzungen herangezogen. Aufgrund eines Beschlusses im ECOFIN-Rat vom Novem-

ber 2001 verwendet nunmehr auch die Europäische Kommission (EK) einen Produktionsfunktionsansatz, nachdem sie jahrelang den HP-Filter genutzt hatte.²⁶

A2.1.2 Potenzialschätzung auf Basis eines statistisch/ökonomischen Modells

Ansätze, die auf ökonomischen Modellen basieren, versuchen mithilfe statistischer Verfahren das beobachtete Wirtschaftswachstum in eine Konjunkturkomponente und eine Trendkomponente (die dann als Potenzialwachstum interpretiert wird) zu zerlegen. Dabei wird stochastischen Verfahren der Vorzug gegenüber deterministischen Verfahren gegeben. Am verbreitetsten in den Anwendungen ist der Hodrick-Prescott-(HP-)Filter.

Der Vorteil dieser Ansätze liegt darin, dass die statistischen Kriterien zur Dekomposition von Trend- bzw. Potenzialwachstum klar und transparent ersichtlich sind. Sie verschließen sich allerdings einer ökonomischen Interpretation der Ursachen der Entwicklung des Potenzialoutputs.

Der HP-Filter filtert die Trendkomponente derart, dass sich einerseits dieser Trend möglichst gut an die zu Grunde liegenden Zeitreihen anpasst, andererseits aber auch ein bestimmtes Maß an Glätte erreicht. Die relative Gewichtung dieser beiden im Konflikt stehenden Ziele wird durch einen Parameter (meist Lambda, λ , genannt) a priori festgelegt. Ein sehr niedriges Lambda passt sich sehr dem Verlauf der Zeitreihen an (im Fall Lambda gleich null entspricht der Trend der aktuellen Zeitreihe), ein sehr hohes Lambda stellt die Glätte in den Vordergrund (im Falle Lambda gleich unendlich entspricht der Trend einem linearen Trend). In der Praxis wird bei Quartalsdaten Lambda gleich 1.600 gesetzt, bei Jahresdaten meist der Wert 100 gewählt, manchmal auch die Werte 7, 25 oder 30. Dem Lambda-Wert von 1.600 bei Quartalsdaten würde bei Jahresdaten – zeitreihentechnisch gesprochen – am ehesten dem Wert 7 entsprechen.

A2.1.3 Warum wird in dieser Studie dem HP-Filter der Vorzug gegeben?

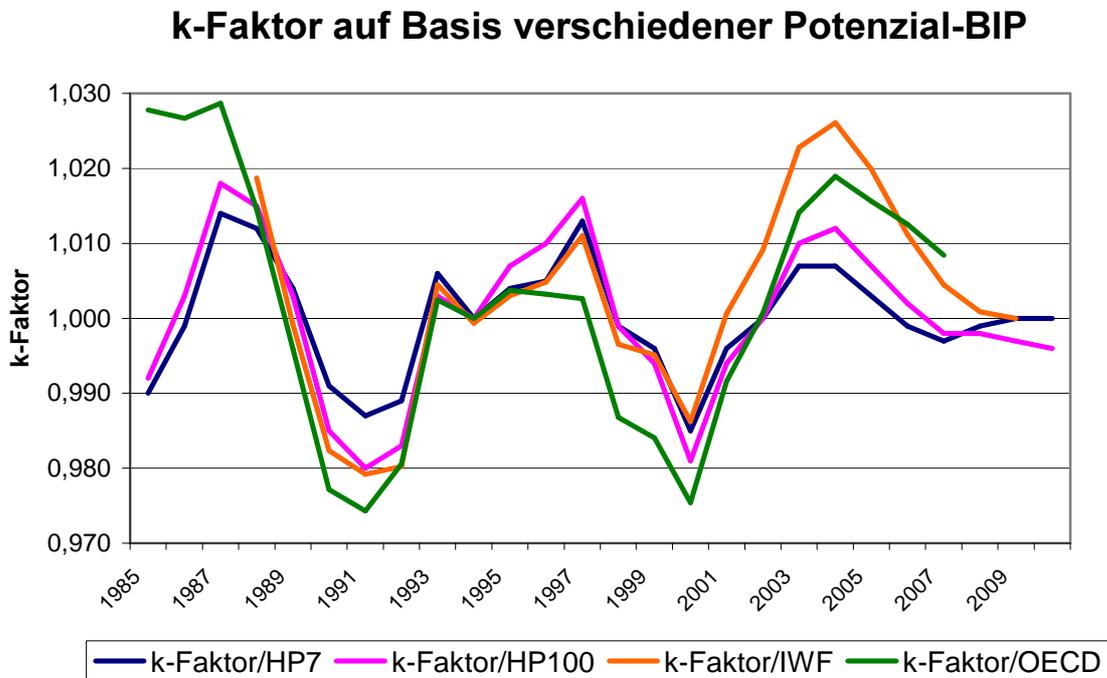
In dieser Studie wird das Produktionspotenzial (PO), das in weiterer Folge zur Bestimmung des Konjunkturfaktors k herangezogen wird, mithilfe des HP-Filters berechnet. Folgende Gründe waren maßgebend:

²⁶ Österreich hat einen begründeten Vorbehalt gegen diese Methode eingebracht und berechnet etwa für die Stabilitätsprogramme das Potenzialwachstum mittels HP-Filter.

- Der mithilfe des HP-Filters geschätzte Outputgap – und damit der Konjunkturfaktor k – gleicht sich (per definitionem) über den Beobachtungszeitraum aus, d. h. „über den Konjunkturzyklus“ hinweg wird durch den so ermittelten Konjunkturfaktor sichergestellt, dass langfristig der Ausgabenplafond den Einnahmen entspricht.
- Die vorliegende Studie ist in den Datenkranz des aktuellen österreichischen Stabilitätsprogramms (Fortschreibung für die Jahre 2004-2008; November 2004) eingebunden. Dort wird das Potenzialwachstum mit dem HP-Filter ($\lambda = 100$) berechnet.
- Der HP-Filter ist einfach anzuwenden und benötigt nur die BIP-Reihen als Input. Seine Wirkungsweise ist transparent und nachvollziehbar.
- Gerade für Österreich liefert der Produktionsfunktionsansatz (insbesondere aufgrund von Datenproblemen) unplausible Ergebnisse. Deshalb hat auch Österreich gegenüber der Europäischen Kommission einen Vorbehalt angemeldet.
- Die Hauptkritik an der Anwendung des HP-Filters, nämlich die Zuverlässigkeit der Schätzung des Produktionspotenzials am Ende des Beobachtungszeitraumes („Endpunktproblematik“), kann relativiert werden:
 - Diese Kritik trifft gleichermaßen den Produktionsfunktionsansatz, da auch dort Trendkomponenten für die Faktorinputs sowie der totalen Faktorproduktivität ermittelt werden müssen. Diese werden in der Regel mit dem HP-Filter berechnet.
 - Durch das Berücksichtigen von Prognosewerten lässt sich ein Großteil des Endpunktproblems korrigieren.
 - Das Endpunktproblem in der Trendschätzung stellt – wie sich im Folgenden zeigt – den relativ geringsten Unsicherheitsfaktor im Konzept der Schuldenbremse dar.

A2.2 Vergleich verschiedener Potenzialoutput-Schätzungen

Die folgende Grafik vergleicht Konjunkturfaktoren, die sich auf Basis unterschiedlicher Berechnungen des österreichischen Potenzialoutputs ergeben.

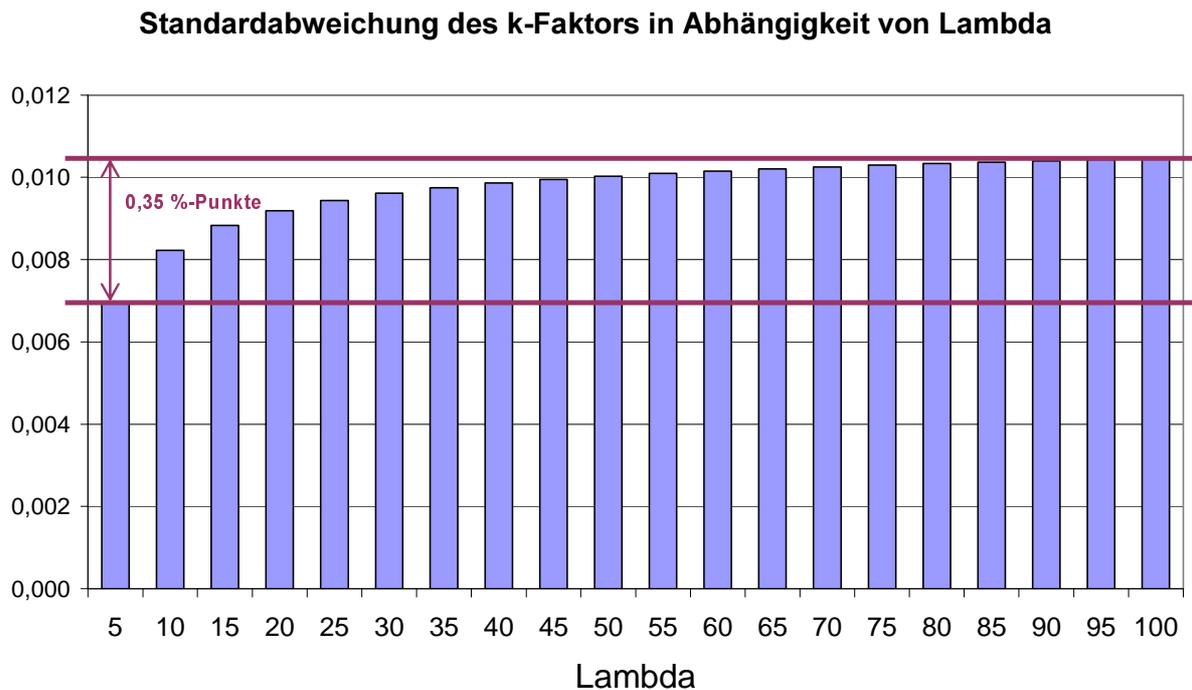


Die PO-Schätzungen sind – trotz unterschiedlicher Methodik (die IWF- und OECD-Schätzungen basieren auf einem Produktionsfunktionsansatz) – sehr ähnlich. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich auch die Konjunkturfaktoren ähnlich entwickeln, insbesondere in den Perioden bis 2002, in denen bereits „Echtdaten“ vorliegen. Die Abweichungen zwischen den unterschiedlichen PO-Schätzungen bewegen sich meist innerhalb eines Prozentpunktes. Die konjunkturellen Wendepunkte stimmen überein, so dass alle Berechnungsmethoden ein einheitliches Bild in Bezug auf den Konjunkturverlauf geben.

A2.3 Einfluss von Lambda auf den Konjunkturfaktor

Durch Wahl des Parameters Lambda lässt sich die Glätte des BIP-Trends steuern. Ein niedriger Wert passt den Trend verstärkt an die Entwicklung der aktuellen Daten an, so dass der Konjunkturfaktor k in geringerem Ausmaß um den Wert eins schwankt als bei einem höheren Lambda.

Der folgenden Grafik lässt sich entnehmen, dass in etwa ab Werten für Lambda über 30 die Variabilität des Konjunkturfaktors kaum mehr zunimmt. Aber selbst der Unterschied zwischen minimalem und maximalem Lambda (5 bzw. 100) ist relativ gering: Die Standardabweichung des Konjunkturfaktors (dessen Mittelwert im Beobachtungszeitraum immer eins ist) liegt zwischen 0,007 und 0,011.²⁷



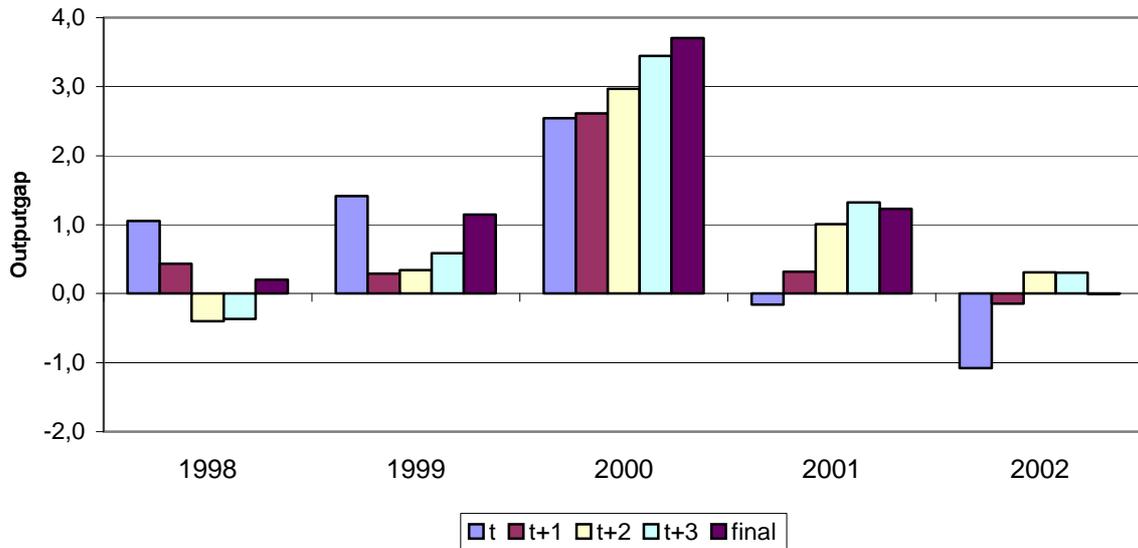
A2.4 Outputgap und Endpunktproblematik

In den folgenden Grafiken wird die Endpunktproblematik verdeutlicht. Für die Jahre 1998 bis 2002 wird der Outputgap dargestellt, wenn bei der Anwendung des HP-Filters der Endpunkt jeweils um ein Jahr verschoben wird. Damit wird der Outputgap dargestellt, wie er sich ergibt, wenn das jeweilige Jahr das letzte Jahr in der Schätzung (erste Säule: "t"), das vorletzte Jahr der Schätzung (zweite Säule: "t+1") usw. (bis zur Säule "t+3" ist. Zusätzlich zu dieser systematischen Betrachtung wurde noch als fünfte Säule ("final") der auf Basis eines bis zum Jahre 2010 ausgeweiteten Prognosehorizonts berechnete Outputgap dargestellt.²⁸

²⁷ Die Standardabweichung des Konjunkturfaktors beträgt 0,013 (0,014 bzw. 0,017), wenn das Trend-BIP des IWF (der EK bzw. OECD) herangezogen wird.

²⁸ Bei den folgenden Darstellungen wird unterstellt, dass die realisierten Daten den Prognosewerten entsprechen. Dadurch kann das Ausmaß der Endpunktproblematik isoliert von anderen Einflüssen (Prognosefehlern, Datenrevisionen) dargestellt werden.

Schätzung des Outputgap und Endpunktproblem (Lambda = 100)



Man erkennt, dass meist bereits nach zwei Jahren der "Schätzfehler"²⁹ aufgrund des Endpunktproblems größtenteils eliminiert ist. Für Lambda gleich 7 ist das Ergebnis ähnlich.

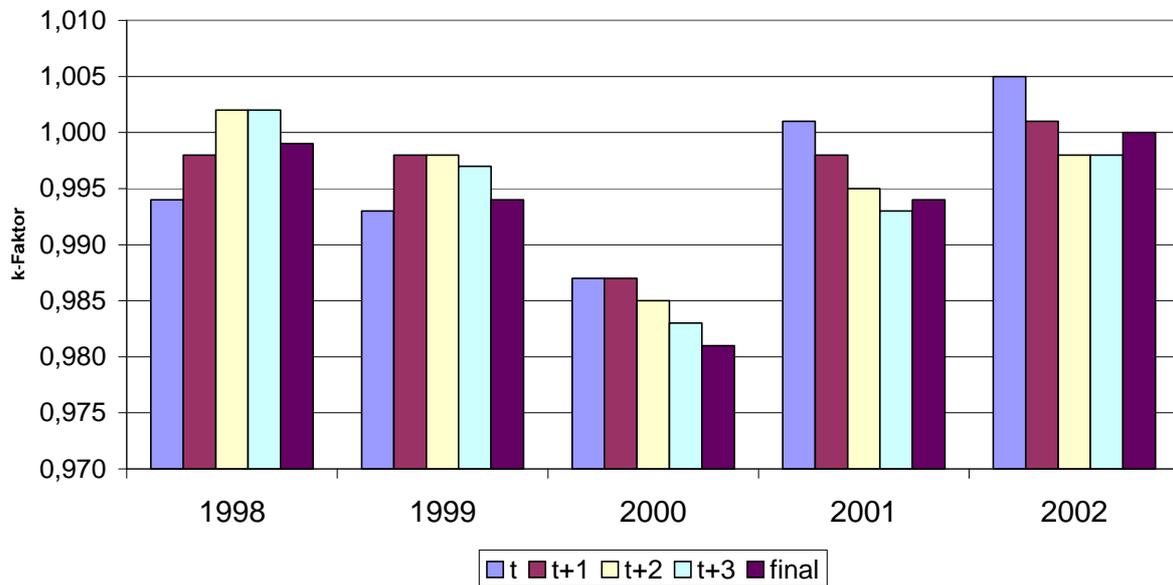
Interessanter ist jedoch die Frage, wie sich der „Schätzfehler“ aufgrund der Endpunktproblematik in Schätzfehler des Konjunkturfaktors überträgt. Die beiden folgenden Grafiken zeigen, dass diese Abweichung³⁰ unter 1 Prozentpunkt liegt und sich durch hinzufügen bloß eines weiteren Jahreswertes meist weiter verringert und sodann unter 0,5 Prozentpunkten liegt.

Bereits wenige Datenpunkte einer in die Zukunft verlängerten Reihe verringern das Endpunktproblem deutlich. In der Praxis stehen dafür allerdings nur Prognosen zur Verfügung. Es kann aber vermutet werden, dass selbst mit Prognosefehlern (in der üblichen Größe, d.h. bei BIP-Wachstumsraten einige Zehntelprozentpunkte) behaftete Daten das Endpunktproblem deutlich reduzieren, sofern es sich nicht um nicht erkannte Konjunkturwendepunkte handelt.

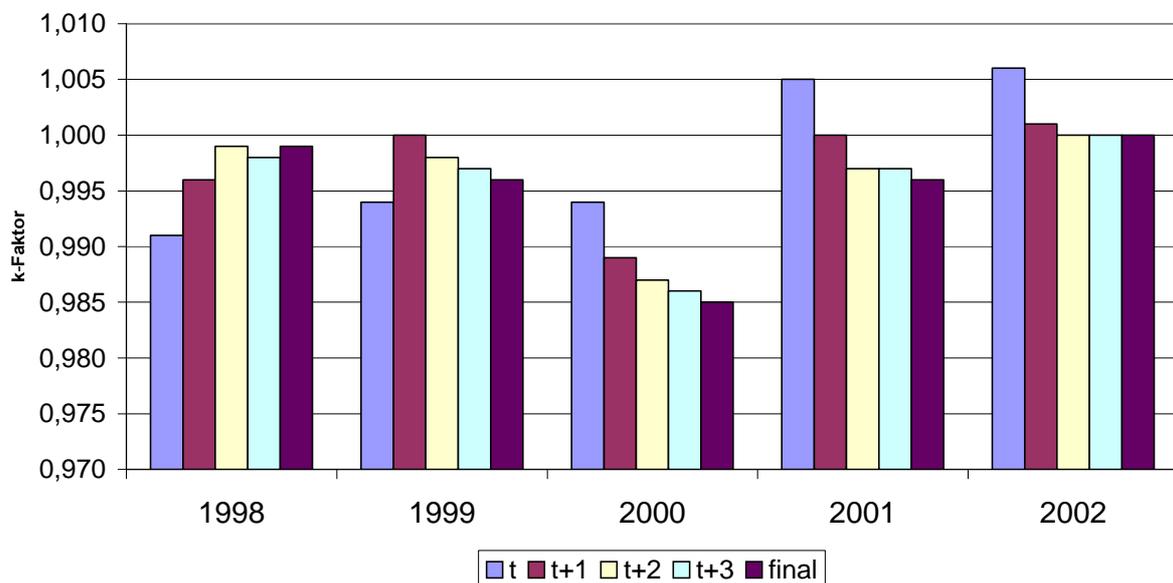
²⁹ Genau genommen handelt es sich nicht um einen Schätzfehler im klassischen Sinn, sondern um die Differenz zweier Berechnungen, die zwar auf denselben Daten, aber auf unterschiedlich langen Perioden basieren.

³⁰ Im Sinne der vorangegangenen Fußnote handelt es sich nicht um Abweichungen von einem "wahren" Wert. Um in der Praxis jedoch die Relevanz des Endpunktproblems abschätzen zu können, böte sich an, "aktuelle" Werte mit Werten auf Basis einer langen Zeitreihe (bis 2010) zu vergleichen.

Schätzung des k-Faktors und Endpunktproblem (Lambda = 100)



Schätzung des k-Faktors und Endpunktproblem (Lambda = 7)



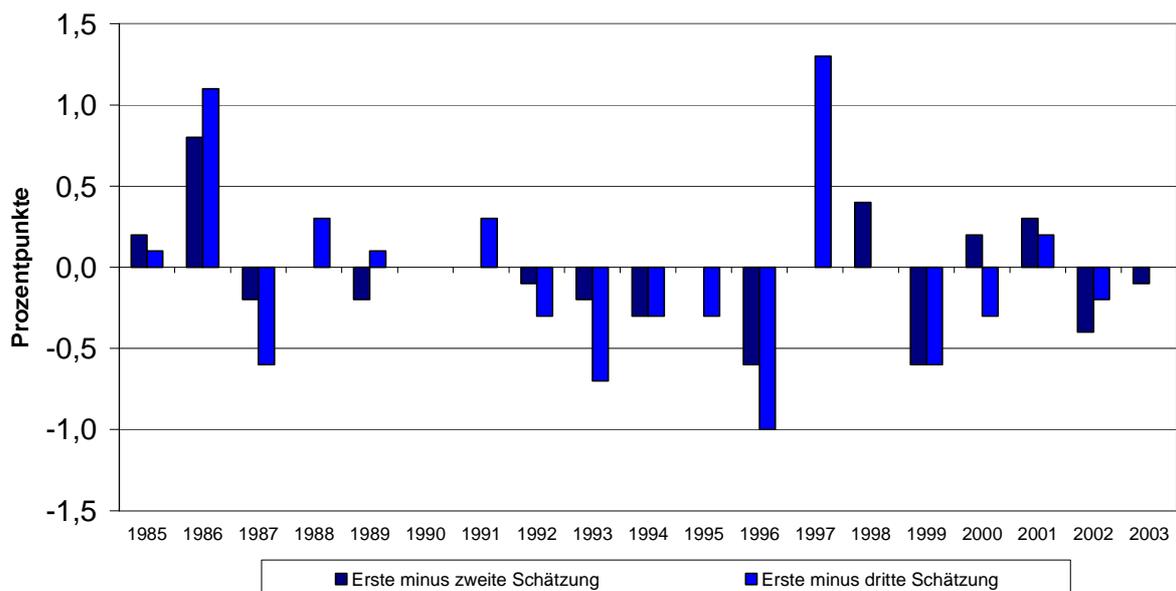
A2.5 Einfluss von Revisionen im BIP

Während die Diskussionen und Kritikpunkte meist an der Berechnung des Potenzialoutputs ansetzen, wird der Aspekt der Revisionen der zu Grunde liegenden BIP-Daten oft völlig ausgeblendet.

BIP-Wachstum, real

| | Erster Wert, März des Folgejahres | Wert im März des zweiten Jahres danach | Wert im März des dritten Jahres danach | Wert in der Datenbank Jänner 2004 | Wert in der Datenbank Jänner 2005 |
|------|---|--|--|---|---|
| | $x(t+1)$ | $x(t+2)$ | $x(t+3)$ | | |
| 1985 | 2,9 | 2,7 | 2,8 | 2,4 | x |
| 1986 | 2,5 | 1,7 | 1,4 | 2,1 | x |
| 1987 | 1,3 | 1,5 | 1,9 | 1,6 | x |
| 1988 | 4,2 | 4,2 | 3,9 | 3,4 | x |
| 1989 | 3,8 | 4,0 | 3,7 | 4,2 | 3,5 |
| 1990 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 4,6 |
| 1991 | 3,0 | 3,0 | 2,7 | 3,3 | 3,6 |
| 1992 | 1,5 | 1,6 | 1,8 | 2,3 | 2,4 |
| 1993 | -0,3 | -0,1 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| 1994 | 2,7 | 3,0 | 3,0 | 2,6 | 2,7 |
| 1995 | 1,8 | 1,8 | 2,1 | 1,6 | 1,9 |
| 1996 | 1,0 | 1,6 | 2,0 | 2,0 | 2,6 |
| 1997 | 2,5 | 2,5 | 1,2 | 1,6 | 1,8 |
| 1998 | 3,3 | 2,9 | 3,3 | 3,9 | 3,6 |
| 1999 | 2,2 | 2,8 | 2,8 | 2,7 | 3,3 |
| 2000 | 3,2 | 3,0 | 3,5 | 3,4 | 3,4 |
| 2001 | 1,0 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,7 |
| 2002 | 1,0 | 1,4 | 1,2 | 1,4 | 1,2 |
| 2003 | 0,7 | 0,8 | x | x | 0,8 |

Revisionen der BIP-Wachstumsrate Abweichung von der ersten Schätzung



Die Standardabweichung der BIP-Revision "erster Wert" minus "dritter Wert" beträgt 0,6 Prozentpunkte und liegt nur geringfügig unter der Standardabweichung des Outputgaps selbst, die in Abhängigkeit von Lambda zwischen 0,7 und 0,11 Prozentpunkten liegt (vgl. A2.4).

Da "Schätzfehler" im aktuellen BIP direkt auf den Konjunkturfaktor wirken und somit bei diesem einen Schätzfehler im praktisch selben Ausmaß hervorrufen – der indirekte Effekt über das Trend-BIP kann vernachlässigt werden, weil ein einzelner Wert am Ende der Reihe nur einen geringen Einfluss auf das Trend-BIP hat –, sollte dem Problem BIP-Revision entsprechende Beachtung geschenkt werden.

A2.6 Zusammenfassung

Der Konjunkturfaktor k spielt im Konzept der Schuldenbremse eine zentrale Rolle. Er kann jedoch nur empirisch ermittelt werden. Die Ausführungen haben Folgendes gezeigt:

- Die Wahl des Glättungsparameters Lambda, sollte der Potenzialoutput mithilfe des HP-Filters berechnet werden, stellt kein großes Problem dar. Mit einer hohen Glättung (z.B. Lambda = 100) werden ähnliche Ergebnisse erzielt wie mit Konjunkturfaktoren auf Basis eines PO von IWF, EK oder OECD.
- Das Endpunktproblem hingegen kann beachtlich sein, durch Heranziehen von Prognosen bei der Berechnung des PO jedoch deutlich entschärft werden.
- BIP-Revisionen stellen ebenfalls ein nicht zu unterschätzendes Problem bei der Festlegung des Konjunkturfaktors dar. Dieser Einfluss wirkt nicht so sehr über den Zähler (Trend-BIP), sondern wesentlich über den Nenner (BIP) des k -Faktors.

Die aufgezeigten Probleme der Empirie stellen jedoch keine Besonderheit der Schuldenbremse dar. Die Budgetpolitik ist generell bei der Berechnung von fiskalpolitischen Planungsgrößen (z.B. Budgeteinnahmen) mit ihnen konfrontiert.