

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Am Heumarkt 10

A-1030 Wien

Tel: +43-664-887 396 23

<http://www.ecoaustria.at>

Email: ulrich.schuh@ecoaustria.at



Wien, November 2011

POLICY NOTE No.1

Was bringt die Schuldenbremse?

POLICY NOTE

Was bringt die Schuldenbremse ?

Dr. Ulrich Schuh, EcoAustria - Institut für Wirtschaftsforschung

November 2011

Abstract:

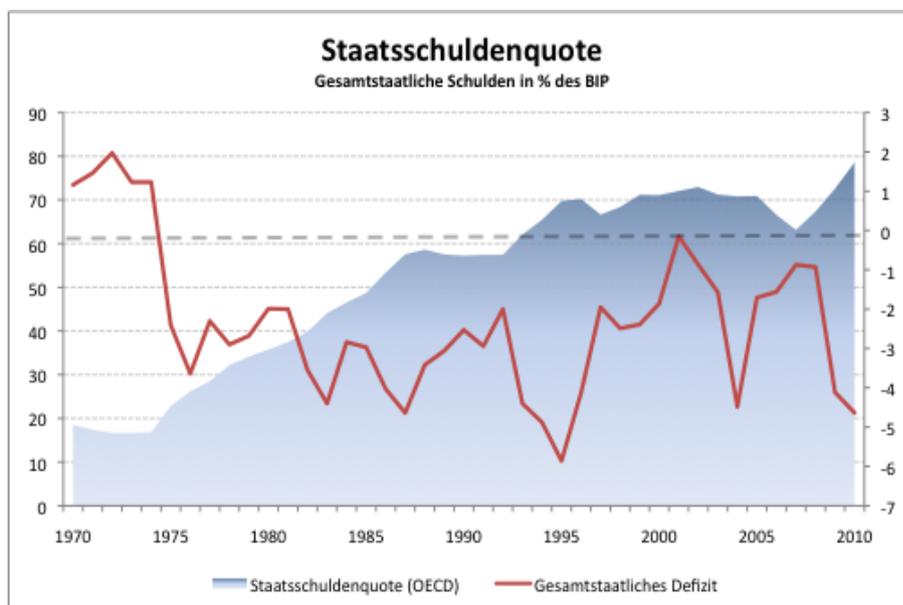
Seit dem Beitritt zur gemeinsamen Europäischen Währung unterliegt Österreich einer regelgebundenen Fiskalpolitik (Stabilitäts- und Wachstumspakt). Schuldenstand und Neuverschuldung haben dennoch historische Höchststände erreicht. Die Österreichische Bundesregierung hat angekündigt mit der Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung eine nachhaltige Rückführung der Staatsverschuldung umzusetzen. Das Forschungsinstitut EcoAustria beschreibt die fiskalpolitischen Konsequenzen der geplanten Schuldenbremse. Theoretische Argumente für und gegen die Umsetzung einer regelgeleiteten Fiskalpolitik werden dargelegt und internationale Erfahrungen dargestellt. Aus der Analyse werden schließlich Empfehlungen für begleitende Maßnahmen abgeleitet, die zum Erfolg der Schuldenbremse beitragen sollten.

Einleitung

Die Österreichische Bundesregierung hat angekündigt eine Schuldenbremse verfassungsrechtlich zu verankern. Demnach soll die gesamtstaatliche strukturelle Nettoneuverschuldung ab dem Jahr 2017 dauerhaft mit 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzt werden.

Seit Mitte der 1970er Jahre weist der Gesamtstaat chronische und zum Teil beträchtliche Haushaltsdefizite auf, die zu einem kontinuierlichen Anstieg der Staatsverschuldung in Prozent der österreichischen Wirtschaftsleistung geführt haben (siehe Abbildung 1). Der massive Anstieg der Staatsverschuldung ist dabei nicht alleine Symptom der angespannten Finanzierungssituation der öffentlichen Haushalte, sondern führt auch – über die laufende Ausweitung der erforderlichen Zins- und Tilgungszahlungen für die Staatsschuld – zu einer stetigen weiteren Belastung der öffentlichen und somit auch der privaten Haushalte.

Abbildung 1: Entwicklung von Budgetsaldo und Staatsschuldenquote



Quellen: Statistik Austria, OECD

Diese Problematik wird in der mittleren bis längeren Frist durch die Konsequenzen des demografischen Wandels weiter deutlich verschärft werden. Der laufend zu beobachtende Anstieg der Lebenserwartung gekoppelt mit einer rückläufigen Fertilität führt zu einer beträchtlichen Verschiebung der Altersstruktur in Österreich. Dadurch wird bei demografieabhängigen öffentlichen Ausgaben wie Gesundheit, Pensionen und Pflege tendenziell ein zusätzlicher Druck auf Leistungsausweitungen entstehen.

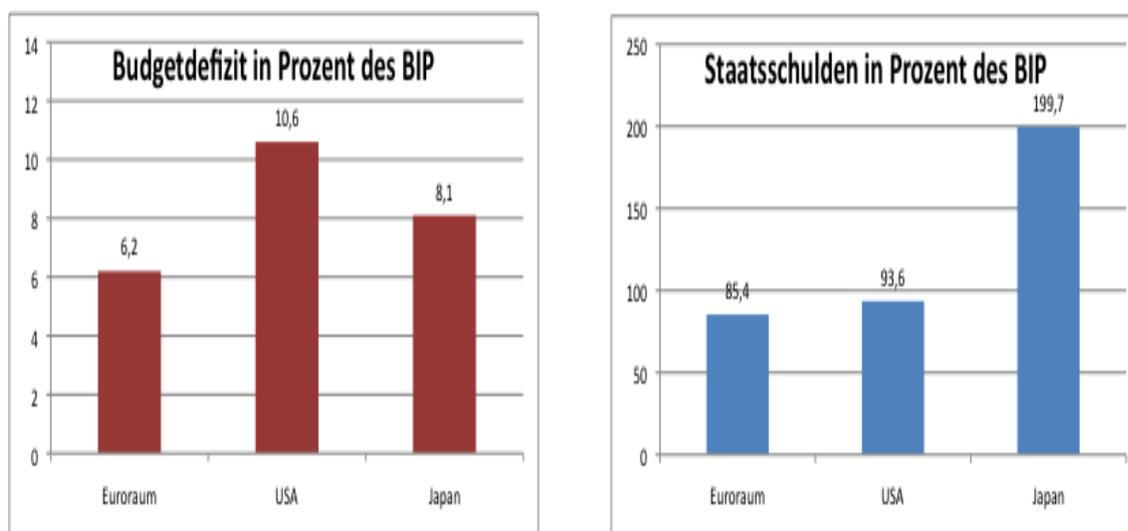
Mit dem Beitritt zur Europäischen Währungsunion hat sich Österreich zur Beachtung von gemeinschaftlich vorgegebenen Zielvorgaben bei der Budgetpolitik verpflichtet. Der Pakt für Stabilität und Wachstum sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der Währungsunion ein nahezu ausgeglichenes gesamtstaatliches Budget anstreben, ihre Neuverschuldung jedenfalls unter 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verbleibt und die Staatsschuldenquote unter 60 Prozent des BIP zu liegen kommt.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beinhaltet ein laufendes Überwachungsverfahren und sieht finanzielle Sanktionen bei Nichtbeachtung der Zielwerte vor.

De facto unterliegt die österreichische Fiskalpolitik durch die gemeinschaftlichen Verträge damit bereits seit geraumer Zeit einer Schuldenbremse. Die historische Entwicklung des öffentlichen Budgets zeigt jedoch, dass dieser Mechanismus bis dato nicht effektiv wirksam geworden ist.

Die Entwicklung der Risikoprämien für Staatsanleihen in den vergangenen Monaten zeigen, dass die Marktteilnehmer insbesondere im Euroraum von einer erhöhten Wahrscheinlichkeit des Zahlungsausfalls bei Staatsanleihen ausgehen. Vergleicht man die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen – Defizitquoten und Staatsschuldenquoten – zwischen dem Euroraum, den USA und Japan, so wird offenbar, dass die Ursachen für das Misstrauen der Märkte in erster Linie nicht auf die fiskalische Ausgangsposition zurückgeführt werden können. Sowohl Neuverschuldung als auch Staatsschulden in Prozent der Wirtschaftsleistung liegen im Euroraum deutlich unter den Vergleichswerten von USA und Japan.

Abbildung 2: Internationaler Vergleich der Fiskalindikatoren



Quelle: OECD

Vielmehr leidet der Euroraum unter einer weit verbreiteten Skepsis der Investoren, dass weder ein Konsens über eine konsequente einheitliche fiskalpolitische Linie, die zur erforderlichen Rückführung der überhöhten Staatsverschuldung notwendig ist, geschweige denn deren Implementierung in Europa möglich sind. Offensichtlich wird den Institutionen in den anderen bedeutenden Wirtschaftsregionen der Welt eine weitaus größere Fähigkeit zur Bewältigung der Folgewirkungen der Wirtschaftskrise beigemessen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Euroraums im Speziellen haben in erster Linie mit einer mangelnden Glaubwürdigkeit ihrer wirtschaftspolitischen Ausrichtung zu kämpfen.

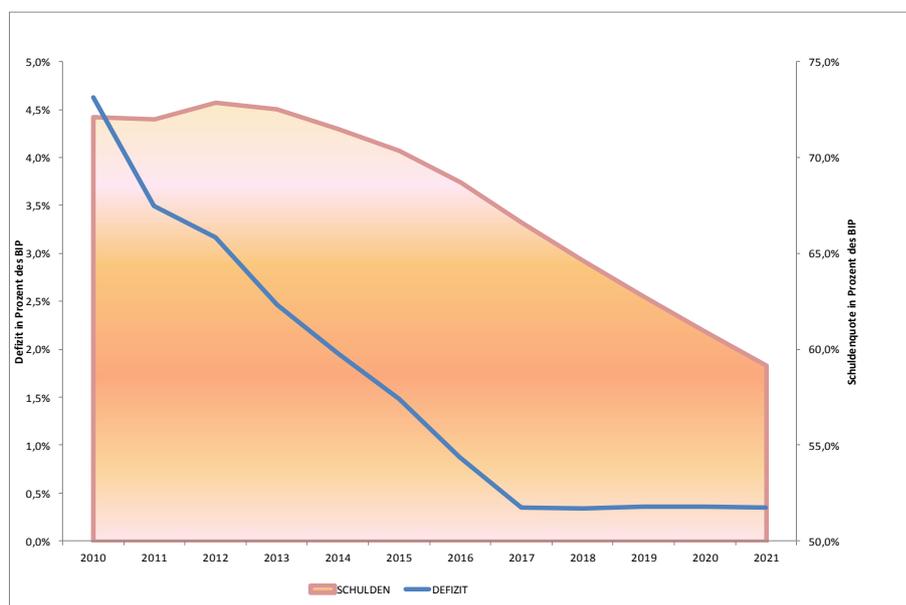
Vor diesem Hintergrund sind die gegenwärtigen Bemühungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu sehen. Mit der geplanten

Einführung der Schuldenbremse in der österreichischen Verfassung erhält das Bestreben nach einer regelgebundenen Fiskalpolitik in Österreich eine neue Qualität.

Die Implementierung der Schuldenbremse in Österreich bedarf eines zweistufigen Vorgehens. Gegenwärtig liegt die Neuverschuldung des Gesamtstaats deutlich über dem angestrebten Zielwert von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts. Laut Budgetplanung liegt das Defizit im Jahr 2011 bei 3,9 %, nach Schätzungen der EU-Kommission das strukturelle Defizit bei 3,3 % des BIP. Daher muss in einem ersten Schritt, innerhalb von fünf Jahren das strukturelle Budget-Defizit zügig um rund drei Prozentpunkte verringert werden. Der konjunkturunabhängige Einsparungsbedarf beträgt daher 1,8 Milliarden pro Jahr bzw. 9 Milliarden Euro insgesamt (zu Preisen des Jahres 2011).

Basierend auf den von der Bundesregierung vorgelegten Plänen kann dargestellt werden, wie sich gesamtstaatliches Defizit und Staatsverschuldung bis 2021 entwickeln sollten. Bei der Simulation wurde unterstellt, dass das Wirtschaftswachstum im Jahr 2012 gemäß vorliegender Wirtschaftsprognosen schwach bleibt, sich jedoch bereits im Jahr 2013 wieder deutlich erholen wird. Für den Rest des Simulationsszenarios wurde eine stabile Wirtschaftsentwicklung unterstellt, sodass sich die Outputlücke bis zum Jahr 2017 schließt. Gelingt die beabsichtigte Rückführung des strukturellen Budgetdefizits auf 0,35 %, so steigt die Staatsverschuldung im Jahr 2012 noch auf knapp 73 % des BIP an geht dann aber kontinuierlich zurück und sinkt im Jahr 2021 unter die 60-Prozent-Marke ab. In der vorliegenden Simulation liegt die Schuldenquote dann bei 59,2 % des BIP.

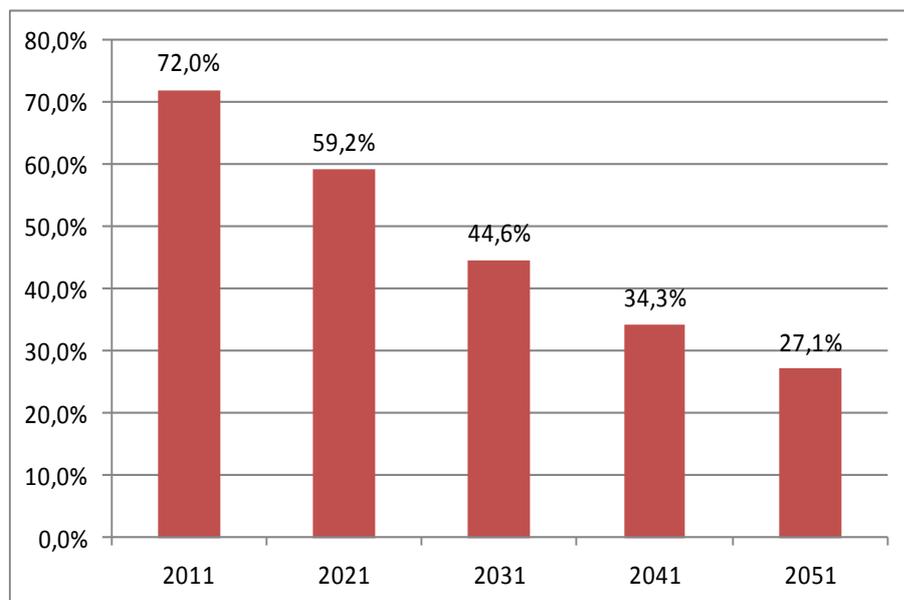
Abbildung 3: Szenario Konsolidierung und Schuldenbremse bis 2021



Quellen: Statistik Austria, eigene Berechnungen

Zu beachten ist, dass bei der vorgesehenen Defizitregel die Staatsschuldenquote auf einen Wert unter 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts absinken wird. Bei einem unterstellten nominellen Wachstum von 3,6 % (reales Wachstum von 1,6 % und Inflation von 2 %) ergibt sich ein Schuldenpfad wie in Abbildung 3.

Abbildung 4 Schuldenpfad der Schuldenbremse
Staatsverschuldung in Prozent des BIP



Quelle: EcoAustria

Regelgebundene Budgetpolitik

Vor dem Hintergrund der international seit langer Zeit zu beobachtenden angespannten Lage der öffentlichen Haushalte hat sich in der einschlägigen Fachliteratur eine ausgiebige Diskussion zur Rolle und Bedeutung von regelgebundener Fiskalpolitik entsponnen.

Eine Fiskalregel ist dabei definiert als eine verbindliche numerische Vorgabe für einzelne Aggregate des Staatshaushalts. Zahlenmäßige Vorgaben werden dabei auf die Staatsschulden, Einnahmen oder Ausgaben in absoluten Größen oder im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung getätigt.

Das Interesse an Fiskalregeln fußt auf theoretischen Überlegungen, die tendenziell eine schleichende Ausweitung von staatlicher Inanspruchnahme ökonomischer Ressourcen erwarten lassen, die wiederum in einer Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt münden:

In einer einflussreichen Arbeit haben Kydland und Prescott auf die Rationalität der dynamischen Inkonsistenz der Wirtschaftspolitik hingewiesen. Die Hypothese besagt, dass es individuell rationalem Verhalten wirtschaftspolitischer Akteure entspricht, politische Maßnahmen (etwa Verzicht auf Steuererhöhungen, Budgetkonsolidierung, Inflationsbekämpfung) anzukündigen um das Verhalten von Bürgern und Unternehmen zu beeinflussen, diese Maßnahmen in der Folge jedoch nicht umzusetzen.

Einzelne gesellschaftliche Gruppen werden die externen Effekte ihrer budgetrelevanten Forderungen nur ungenügend internalisieren. Vereinfacht gesprochen ist es für Interessenvertreter rational maximale Forderungen gegenüber der öffentlichen Hand durchzusetzen, auch wenn daraus gesamtgesellschaftlicher Schaden entsteht.

Regierungen müssen sich laufend Wahlen stellen. Es folgt daraus die Tendenz kurzfristige Zielerreichung gegenüber langfristigen Notwendigkeiten zu priorisieren. Damit werden in der Regel auch unhaltbare Budgetdefizite in Kauf genommen, um Misserfolge bei Wahlen vorzubauen.

Aus den obigen Überlegungen folgt erstens, dass Staatshaushalte zu dauerhaften überhöhten Ausgaben, Einnahmen und Defiziten tendieren. Zweitens muss aber auch grundsätzlich die Glaubwürdigkeit angekündigter tugendhafter Maßnahmen von Regierungen angezweifelt werden.

Mit Hilfe einer regelgebundenen Fiskalpolitik wird versucht diese Mängel zu beheben. Mit einer numerischen Vorgabe bindet sich ein Staatshaushalt an bestimmte verankerte Vorgaben. Dem Wähler wird somit ein eindeutiges Signal gegeben, dass Zielvorgaben eingehalten werden. Für Interessensvertreter entsteht die Möglichkeit sich an einem budgetären Rahmen zu orientieren. Fiskalregeln dienen dadurch auch zur Koordinierung aller handelnden Akteure.

Regelgebundene Fiskalpolitik trägt in dieser Hinsicht zur Konsolidierung von Staatshaushalten bei, es verbleibt jedoch das Glaubwürdigkeitsproblem. Aus der Sicht jeder Regierung ist es schlicht optimal die Fiskalregeln zu missachten, sobald die Akteure ihr Verhalten entsprechend verändert haben. Sollen Fiskalregeln daher funktionieren, bedarf es auch entsprechender Signale, die zur öffentlichen Glaubwürdigkeit der Einhaltung führen. Dies kann durch entsprechende Selbstbindung an Sanktionen bei Nichteinhaltung erfolgen. Die Sanktionierung des Verletzens von Fiskalregeln muss dabei allerdings derart schwerwiegend gestaltet sein, dass die Bestrafung schwerer wiegt als das Nichtbeachten der Zielvorgaben.

Letzteres gestaltet sich gerade bei Staaten als besonders schwierig, weil in der Regel die Rollen von Täter und Richter weitgehend deckungsgleich ausgestaltet sind.

Empirisch gibt es mittlerweile jedoch substantielle Hinweise, dass Fiskalregeln in der Tat zu erfolgreicher Budgetkonsolidierung beigetragen haben. Larch und Turrini (2008) finden in einer umfassenden Analyse von Budgetkonsolidierungen einen eindeutigen Hinweis auf den positiven Einfluss der Governance von Konsolidierungen auf deren Erfolg. Sowohl Fiskalregeln als auch deren sorgsame Implementierung tragen in dieser Hinsicht entscheidend zum Erfolg von Budgetkonsolidierungen bei.

Es gibt jedoch auch eine Reihe von Argumenten, die gegen eine regelgebundene Fiskalpolitik ins Treffen geführt werden:

Jede numerische Zielvorgabe für einzelne Budgetaggregate engt den Gestaltungsspielraum der Fiskalpolitik ein. Insbesondere wird die Möglichkeit einer aktiven Konjunkturpolitik dadurch in der Regel eingeengt.

Zielvorgaben für die Budgetpolitik führen über erhöhten Einsparungsdruck tendenziell zu einer Verschlechterung der Budgetstruktur. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass vorrangig Investitionsausgaben bei Einsparungsbemühungen verringert werden und dadurch das langfristige Wachstumspotenzial negativ beeinträchtigt wird.

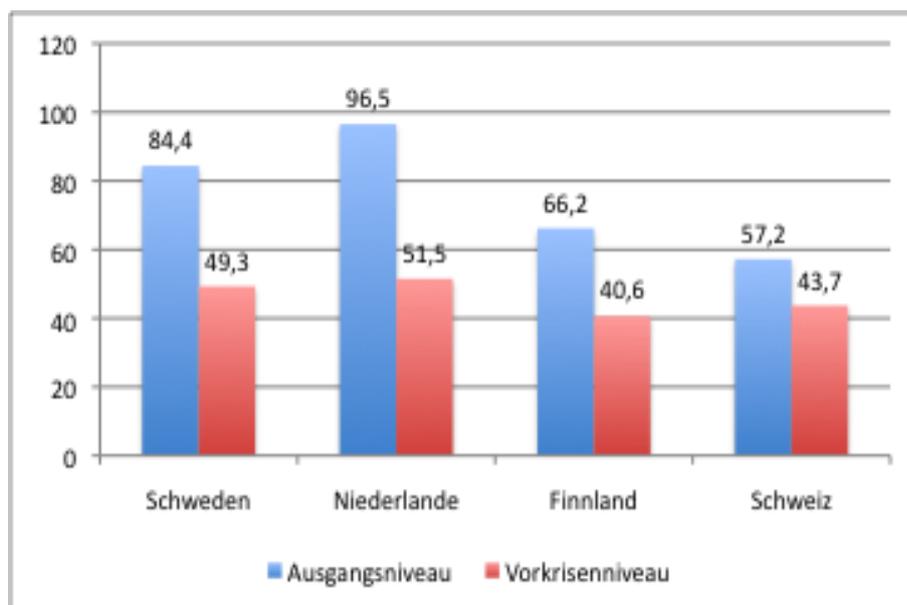
Budgetregeln können über denselben Wirkungskanal auch zu einer schrittweisen Erhöhung der Einnahmenquote führen.

Numerische Zielvorgaben können auch dadurch erfüllt werden, dass diese lediglich formal und nicht tatsächlich erreicht werden. Dadurch ausgelöste „kreative“ Buchführung untergräbt nicht nur die intendierte Zielerreichung, sondern führt zudem zu einer Verringerung der Aussagekraft veröffentlichter Budgetzahlen.

Internationale Erfahrungen zeigen, dass eine Vielzahl von Staaten weltweit Fiskalregeln anwenden bzw. angewendet haben. Der Internationale Währungsfonds verweist darauf, dass sich die Anzahl der Staaten, die sich Fiskalregeln unterwerfen in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutlich zugenommen hat. Im Jahr 2009 waren in 80 Staaten Fiskalregeln (IMF, 2009, in irgend einer Form implementiert. Dabei gibt es einerseits eine Reihe von Fällen, bei denen regelgebundene Fiskalpolitik zu ermutigenden Erfolgen bei der nachhaltigen Konsolidierung der Staatshaushalte beigetragen hat. Auf der anderen Seite gibt es auch eine Vielzahl von numerischen Budgetzielen, die mit Misserfolg angewendet wurden. Zur letzteren Kategorie zählt zweifellos auch der Pakt für Stabilität und Wachstum in seiner bisherigen Konstruktion.

Ausgewählte erfolgreiche Beispiele für nachhaltige Konsolidierungsanstrengungen, die unter Mithilfe von Fiskalregeln erzielt wurden sind in Abbildung 5 angeführt. Dabei werden die Staatsschuldenquoten zu der Zeit ihres jeweiligen Höchststandes mit jenen Werten verglichen, die unmittelbar vor ausbrechen der Wirtschafts- und Finanzkrise realisiert wurden. Schweden hat als Zielvorgabe einen laufenden Budgetüberschuss von 2 % des BIP festgelegt, wobei Investitionsausgaben davon ausgenommen sind. Nach einer tiefen wirtschaftlichen Krise wurde die Staatsverschuldung von knapp 85 % auf unter 50 % abgesenkt. In Finnland sieht die Fiskalregel das Erzielen eines Budgetüberschusses von 1 % des BIP vor. Finnland wurde zu Beginn der 1990er Jahre vom Zusammenbruch der Sowjetunion wirtschaftlich stark beschädigt und schlitterte in eine tiefe strukturelle Wirtschaftskrise. Dank umfassender Konsolidierungsmaßnahmen wurde die Staatsverschuldung von 66 % auf 40 % des BIP verringert. Die Niederlande wurden bereits in den 1980er Jahren von einer schweren strukturellen Wirtschaftsschwäche heimgesucht. Die Niederlande verfolgen strikte Regeln für Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, jedoch kein eigenes verbindliches Defizitziel auf nationaler Ebene. Die Staatsschuldenquote konnte von 96,5 % auf 51,5 % zurückgeführt werde. Ein weiteres Musterbeispiel für funktionierende Regelbindung stellt die Schweiz dar. Aufgrund stark steigender Staatsschulden in den 1990er Jahren wurde eine Schuldenbremse – ähnlich der in Österreich konzipierten Lösung – eingeführt. Die Schuldenbremse hat rasch zu einem fallenden Trend der Staatsverschuldung beigetragen. Die Schuldenquote ging von 57,2 % auf 43,7 % des BIP zurück. Allen Erfolgsbeispielen ist gemein, dass eine breite öffentliche Unterstützung für den Konsolidierungskurs der jeweiligen Regierungen bestand. Dies hat die Einhaltung der selbstaufgelegten Regelbindung wesentlich erleichtert.

**Abbildung 5: Beispiele erfolgreicher Konsolidierung mit Fiskalregeln
Staatschulden in Prozent des BIP**



Quelle: OECD Economic Outlook, Juni 2011

Rahmenbedingungen der österreichischen Schuldenbremse

Abgeleitet aus den obigen theoretischen und empirischen Überlegungen können nun die Rahmenbedingungen unter denen die österreichische Schuldenbremse implementiert wird, bewertet werden. Das rasche und entschlossene Vorgehen der österreichischen Bundesregierung ist jedenfalls äußerst positiv zu bewerten. Allerdings ist die Ausgangsposition eine durchaus schwierige. Erstens bedarf es einer durchaus ansehnlichen Konsolidierungsanstrengung, um das mittelfristige Budgetziel zu erreichen. Bis zum Jahr 2016 müssen strukturell 3 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts eingespart werden. Dieses Vorhaben ist jedenfalls erreichbar, bedarf aber eines gewissen fiskalpolitischen Kraftaktes. Wie bereits erwähnt wurden erfolgreiche Schuldenbremsen üblicherweise nach erfolgter Budgetkonsolidierung implementiert. Während eine Schuldenbremse schlicht dazu dient ein bestehendes Nettodefizit nicht weiter ansteigen zu lassen, muss in Österreich eine schmerzhaft Budgetkonsolidierung vorgenommen werden, um überhaupt auf den Zielwert der Fiskalregel zu kommen. Der öffentliche Widerstand wird folglich deutlich stärker sein, als in einer Situation nach erfolgreicher Konsolidierung des Staatshaushalts. Im vorliegenden Fall besteht also die Gefahr des Strauchelns schon bevor die Schuldenbremse überhaupt angezogen werden kann.

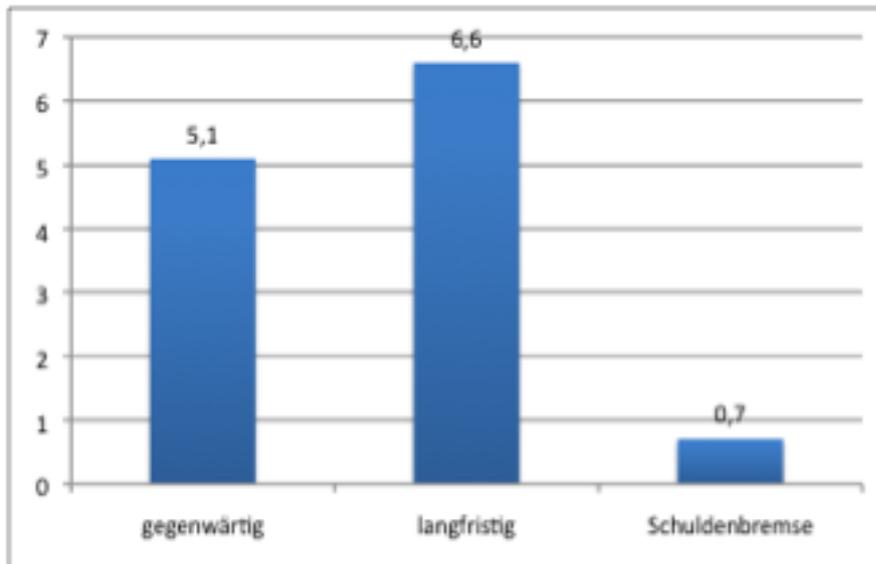
Die Implementierung der Schuldenbremse wird weiters durch den Umstand erschwert, dass der demografische Wandel einen latenten Druck auf weitere Ausweitungen der Staatsausgaben ausübt. Durch die Änderung der Altersstruktur entsteht aus diesem Titel bis zum Jahr 2021 ein rein durch die Demografie bedingter Anstieg der Staatsausgaben in den Bereichen Gesundheit um 1 % des BIP, bei den Pensionen um 0,7 % des BIP und Pflege um 0,1 % des BIP. Das ausgewiesene strukturelle Defizit wird durch diese demografieabhängigen Ausgabenkategorien implizit weiter erhöht und damit der Konsolidierungsbedarf verstärkt.

Die oben skizzierten internationalen Erfolgsbeispiele belegen, dass eine integrale Voraussetzung für den Erfolg einer Fiskalregel die breite Unterstützung der nachhaltigen Fiskalpolitik durch die Bevölkerung darstellt. Dieser Punkt ist eng mit dem vorigen verwoben. Wenn es einem Staat, wie etwa Schweden, gelungen ist eine historische Rückführung der Staatsverschuldung zu bewerkstelligen, ist es deutlich leichter einen gesellschaftlichen Konsens für eine Stabilisierung der Verschuldung herzustellen. In dieser Hinsicht ist zu bezweifeln, ob in Österreich gegenwärtig ein ausreichendes Verständnis für die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen besteht. Zwar ist lobenswert, dass die Bundesregierung eine Verfassungsmehrheit für die Schuldenbremse anstrebt. Diese ist erstens nicht gesichert und zweitens ist zu hinterfragen, ob diese überhaupt ausreichend ist. Idealerweise sollte eine Schuldenbremse von allen parlamentarischen Parteien mitgetragen werden.

Der Beginn der Rückführung der Nettoneuverschuldung findet auch zu einem konjunkturell relativ ungünstigen Zeitpunkt statt. Das reale Wirtschaftswachstum wird nächstes Jahr mit hoher Wahrscheinlichkeit unter einem Prozentpunkt zu liegen kommen. Gegenwärtig ist eine kräftige Erholung der Weltwirtschaft generell und der europäischen Wirtschaft im Speziellen in den Folgejahren keineswegs gesichert.

In einem konjunkturell ungünstigen Umfeld sind notwendige Sparmaßnahmen noch schwerer durchzusetzen. Dazu kommt, dass bei einem Einbruch der Konjunktur der Druck steigt über den Staatshaushalt gegenzusteuern. Dies führt zu der Fragestellung, inwieweit eine Schuldenbremse den Spielraum für antizyklische Fiskalpolitik verringert. In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass Österreich derzeit 2,7 % des Bruttoinlandsprodukts, bzw. 5,1 % der gesamten Staatsausgaben für Zinszahlungen aufwendet. Der konjunkturwirksame Primärsaldo der österreichischen Neuverschuldung macht nur einen Bruchteil dieser Summe aus. Verbleibt die Neuverschuldung auf dem derzeitigen Niveau von 3,3% würde die Staatsschuldenquote auf über 90 % klettern und der Zinsendienst auf 6,6 % ansteigen – die Zinsausgaben würden die Nettoneuverschuldung übertreffen. Trotz eines hohen Budgetdefizits wäre der konjunkturelle Impuls negativ. Wird die Schuldenbremse implementiert sinkt die Schuldenquote langfristig unter 10 % des Bruttoinlandsprodukts. Der Zinsendienst wird dann lediglich 0,7 % der Staatsausgaben in Anspruch nehmen. Die Schuldenbremse verringert also den konjunkturpolitischen Spielraum keineswegs. Dazu ist noch anzufügen, dass bei den angeführten Berechnungen keine Rückwirkungen der Verschuldungsquote auf die Verzinsung unterstellt wurden. Die Ereignisse der jüngeren Vergangenheit unterstreichen jedoch, dass prinzipiell mit einem deutlichen Anstieg der Verzinsung der Staatsschuld zu rechnen ist, falls die Schuldenquoten auf dem derzeit hohen Niveau verbleiben bzw. noch weiter ansteigen.

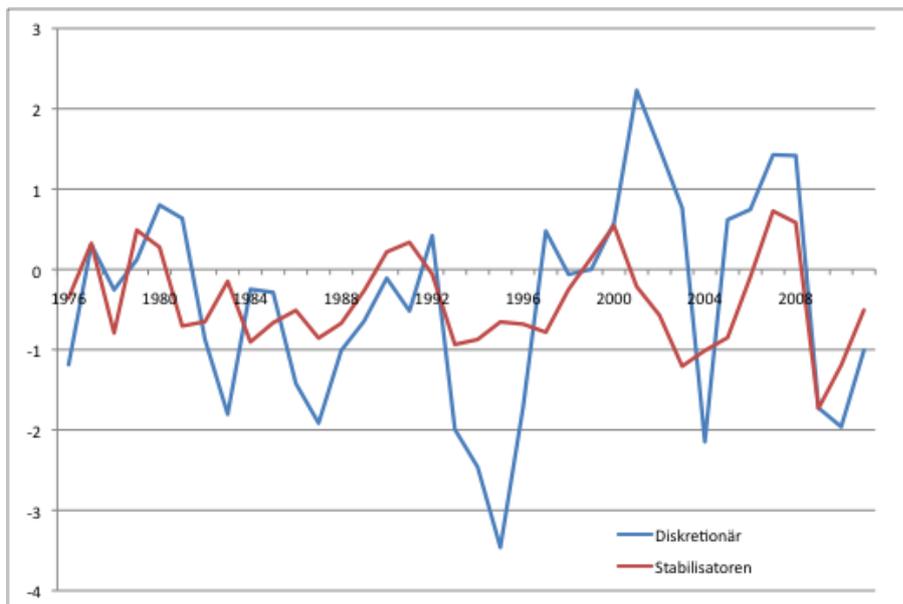
Abbildung 6: Ausgaben für Zinszahlungen in Prozent der gesamten Staatsausgaben



Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen

Eine historische Szenario-Rechnung veranschaulicht die Wirkungsweise der Schuldenbremse. Dabei wurden zwei Varianten berechnet. Die Variante „Diskretionär“ zeigt die Entwicklung des österreichischen Budgetdefizits mit einem unterstellten strukturellen Defizit von 0,35 % für den Zeitraum 1976-2011. Entsprechend den tatsächlich getätigten fiskalpolitischen Maßnahmen weist dieses Szenario beträchtliche Schwankungen im Zeitverlauf auf. Der Budgetsaldo des österreichischen Gesamtstaates wäre demnach in einem Bereich zwischen +2,2% des BIP bis -3,5% zu liegen gekommen. In elf Jahren hätte es einen zum Teil beträchtlichen Budgetüberschuss gegeben. Dieses Szenario unterstreicht die unmittelbare Konsequenz der Einführung einer Schuldenbremse. Um ein strukturelles Defizit von 0,35% des BIP zu erreichen sind regelmäßige Budgetüberschüsse eine notwendige Folge. Die Variante „Stabilisatoren“ beschreibt den Pfad des österreichischen Budgetsaldos unter der Annahme, dass bei einem strukturellen Defizit von 0,35% lediglich die automatischen Stabilisatoren wirksam geworden wären. Die berechnete historische Varianz des Saldos fällt in diesem Fall deutlich geringer aus. Die Werte schwanken in einem Bereich zwischen 0,7% und -1,7% des BIP. Letzterer Wert wurde durch die Wirtschaftskrise verursacht. Gegeben das Ausmaß der österreichischen automatischen Stabilisatoren würde das Budgetdefizit in normalen Konjunkturzyklen einen Defizitwert von 1,2% nicht übersteigen.

Abbildung 7: Schuldenbremse ab 1976 – zwei hypothetische Szenarien



Quelle: EcoAustria

Ein weiterer Aspekt einer Fiskalregel stellt deren Einfachheit und Verständlichkeit dar. Sind Fiskalregeln für die Öffentlichkeit leicht verständlich so erhöht sich auch deren Akzeptanz. Die österreichische Schuldenbremse sieht ein „strukturelles“ Defizit von 0,35 % des BIP vor. Die Wahl eines strukturellen Budgetindikators folgt aus dem Anspruch, konjunkturpolitischen Spielraum zu ermöglichen und ist in dieser Hinsicht auch zu begrüßen. Dieser Vorteil wird jedoch um den Preis einer allgemein schweren Verständlichkeit erkaufte. Die Berechnung eines strukturellen Budgetsaldos ist technisch aufwendig und Bedarf der Konstruktion nicht-beobachtbarer Kenngrößen (Strukturelle Arbeitslosigkeit, Potenzial-Output, Elastizitäten der Einnahmen und Ausgaben bei Schwankungen des Bruttoinlandsprodukts). Für nicht einschlägig gebildete Experten ist die Berechnung nicht möglich, zudem können die getroffenen Annahmen immer in Frage gestellt werden. Die historische Erfahrung lehrt zudem, dass häufig ein Durchschnittswert irrtümlich einer Obergrenze gleichgesetzt wird. Der Pakt für Stabilität und Wachstum hat gezeigt, dass die leicht verständlichen Obergrenzen für Budgetdefizit und Staatsschuldenquote weithin akzeptiert und verstanden wurden, während das Hauptziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts offenbar unbekannt war, bzw. ignoriert wurde. Es ist daher zu empfehlen bei der österreichischen Schuldenbremse ergänzende Indikatoren, wie Defizitobergrenzen, Schuldenpfad oder Anzahl der Budgetüberschüsse im Zeitverlauf zu verwenden, die auch entsprechend leicht der Öffentlichkeit vermittelt werden können.

Bei der erfolgreichen Implementierung einer Schuldenbremse ist ein funktionierendes Budgetplanungs- und Monitoringsystem von wesentlicher Bedeutung. In Österreich wurde auf Bundesebene mit dem neuen Haushaltsrecht ein international vorbildliches Budgetplanungsinstrument geschaffen. Dieses sollte in hohem Maße zur Umsetzung der Schuldenbremse beitragen können. Durch die mehrjährige Planungsperiode im Bundeshaushaltsrecht können die Zielvorgaben transparent festgelegt und kontrolliert und gleichzeitig ein ausreichendes Maß an Flexibilität gewahrt werden.

Soll das gesamtstaatliche Defizit begrenzt und die Schuldenquote dauerhaft verringert werden, ist von Bedeutung, dass die Schuldenbremse möglichst umfassend gestaltet ist. In diesem Zusammenhang trägt die geplante Einbindung aller Gebietskörperschaften zu den Erfolgsaussichten der österreichischen Fiskalregel bei. Zudem ist vorteilhaft, dass keine Ausnahmen bei der Schuldenregel etwa für öffentliche Investitionen eingeräumt werden sollen. Derartige Ausnahmen mögen zwar theoretisch wünschenswert erscheinen, führen jedoch in der Praxis zur Unterhöhnung des Konsolidierungspfades. Bei der Einbindung der Gebietskörperschaften ist jedoch abzuwarten, inwieweit sich Länder und Gemeinden den Vorgaben der Schuldenbremse freiwillig unterwerfen werden. Zudem ist zu bemerken, dass das Haushaltsrecht von Ländern und Gemeinden hinsichtlich Transparenz und Kontrollmöglichkeiten weit hinter jenem des Bundes zurückbleibt.

Zusammenfassend kann eine Bilanz über die positive und nachteilige Elemente der in Aussicht gestellten Schuldenbremse gezogen werden. Tabelle 1 stellt die jeweiligen Aspekte gegenüber. Die Tabelle 1 fasst positive und nachteilige Einflussfaktoren für die Einführung der Schuldenbremse zusammen.

Tabelle 1: Eine Bilanz der Schuldenbremse

Aktiva	Passiva
Großer externer Druck (SWP, Kapitalmärkte)	Ausstehende Konsolidierung als Voraussetzung
Geplante Verankerung in der Verfassung	Mangelnder gesellschaftlicher Schulterschluss
Geplante Einbindung aller Gebietskörperschaften	Keine glaubwürdigen Sanktionen bei Nicht-Beachtung der Schuldenbremse
Vorbildliches Bundeshaushaltsrecht	Einfachheit der Budgetregel
Transparente und öffentlich nachvollziehbare Zielvorgabe	Fehlen eines Planes zur effektiven Implementierung der Sparmaßnahmen
Ausreichend flexible Fiskalregel	Ungünstiges wirtschaftliches Umfeld

Empfehlungen zur Umsetzung der Schuldenbremse

Aus der Sicht des Instituts ist die Einführung einer Schuldenbremse in Österreich positiv zu bewerten und wird jedenfalls begrüßt. Wie in den obigen Ausführungen dargestellt ist essentiell, dass die Glaubwürdigkeit der regelgebundenen Fiskalpolitik hergestellt wird. Die Verankerung der

Schuldenbremse in der Verfassung ist ein wesentliches Element der Selbstbindung der österreichischen Bundesregierung an das gesetzte Budgetziel. Eine entscheidende Grundvoraussetzung für den Erfolg der Schuldenbremse ist ein möglichst umfassender gesellschaftlicher Konsens über deren Notwendigkeit. Hier wird weitere entsprechende Überzeugungsarbeit notwendig sein, sodass die Schuldenbremse breite Unterstützung in der Bevölkerung erhält.

Damit die Schuldenbremse wirken kann ist die Konsolidierung des Staatshaushalts Vorbedingung. Das notwendige strukturelle Einsparungsvolumen beträgt 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und ist aus historischen Erfahrungen durchaus im vorgesehenen Zeitraum möglich. Die empirische Literatur zeigt, dass Budgetkonsolidierungen erfolgreich sind, wenn diese überwiegend über die Ausgabenseite erfolgen. Für Österreich ist eine ausgabenseitige Konsolidierung aus zwei Gründen sinnvoll. Erstes liegt die Einnahmenquote bereits im internationalen Spitzenfeld, sodass von einer weiteren Anhebung mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Effekte auf die Wirtschaftskraft ausgehen werden. Zweitens entsteht durch den demografischen Wandel zusätzlicher Druck für automatische Ausweitungen der Ausgabenquote in Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Nur wenn die Dynamik der Staatsausgaben unter Kontrolle gebracht werden kann, ist eine glaubwürdige nachhaltige Stabilisierung der Nettoneuverschuldungsquote möglich.

Mit Budgetrahmengesetz hat der Bund ein vorbildliches Instrument zur mittelfristigen Budgetplanung zur Verfügung. Verbindliche Ausgabenobergrenzen dienen dazu, die Umsetzung der Schuldenbremse transparent darzustellen und bieten die Möglichkeit der laufenden Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben auf Bundesebene. Gegenwärtig wird bei den Ausgabenobergrenzen zwischen fixen und variablen Ausgabenkategorien unterschieden. Das Institut regt an die Ausgabenobergrenzen künftig in drei Kategorien zu unterteilen. Erstens in fixe nominelle Ausgabenobergrenzen, zweitens in fixe reale Ausgabenobergrenzen und drittens in konjunkturabhängige flexible Ausgabenobergrenzen. Mit dieser Unterteilung soll transparent dargelegt werden, in welchen Bereichen überhaupt Abweichungen von den Zielvorgaben zugelassen werden. Flexible Ausgabenobergrenzen sind aus der Sicht des Instituts ausschließlich bei der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe sinnvoll, da diese Bereiche von der Konjunktorentwicklung beeinflusst werden. Bei anderen Budgetposten wird keine Rechtfertigung für reale Abweichungen vom Budgetplan identifiziert. Daneben sollten einzelne Ausgabenbereich mit der Inflation indexiert werden. Dies betrifft etwa die Ausgaben für die Pensionsanpassung und andere Sozialleistungen.

Auch auf der Einnahenseite wird angeregt den geänderten Rahmenbedingungen durch die Schuldenbremse Rechnung zu tragen. Die Lohn- und Einkommensteuer führt aufgrund der Ausgestaltung des Tarifs zu einer laufenden Erhöhung der Einnahmen durch die „kalte“ Progression. In regelmäßigen Abständen wurden die stillen Einnahmenerhöhungen zur teilweisen Finanzierung einer Steuerreform verwendet. Unter Beachtung der Schuldenbremse besteht die Gefahr einer tendenziellen Erhöhung der Steuerquote über die kalte Progression. Dieser Entwicklung kann durch Indexierung der Steuergrenzen vorgebaut werden. Eine derartige Maßnahme wird dringend angeraten.

Länder und Gemeinden weisen hinsichtlich der Transparenz der Budgetgebarung und den Instrumenten der Budgetplanung erhebliche Defizite gegenüber dem Bund auf. Es wird dringend

empfohlen, dass diese Gebietskörperschaften moderne Instrumente der Finanzplanung und -kontrolle implementieren. Diese sollte selbstverständlich nach einheitlichen Kriterien erfolgen und sich demnach nach am Vorbild des Bundes orientieren.

Tendenziell besteht die Gefahr, dass die Schuldenbremse zu einem starken Druck auf eine Anhebung der Steuerquote führt. Aus diesem Grund werden Fiskalregeln oft durch Beschränkungen der Ausgabenquote ergänzt. EcoAustria empfiehlt auch in Österreich die Ausgabenquote in Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu limitieren. Dies würde den Druck auf die Einnahmenseite erheblich verringern.

Die Schuldenbremse orientiert sich am Ziel eines strukturellen Budgetsaldos. Diese Zielvorgabe ist aus konjunkturpolitischer Sicht zu begrüßen. Allerdings ist der Begriff eines strukturellen Indikators schwer in der Öffentlichkeit zu vermitteln. Deshalb wird vorgeschlagen ergänzende Indikatoren zur Schuldenbremse hinzuzufügen. Erstens sollte eine absolute Defizitobergrenze auf nationaler Ebene eingeführt werden. Die historische Analyse der österreichischen Budgets zeigt eine Defizitobergrenze von 1% bis 1,2% des Bruttoinlandsprodukts an. Zweitens folgt aus einer Zielvorgabe für den Budgetsaldo ein Entwicklungspfad für die Staatsschuldenquote. Es sollte daher auch ein Pfad für die Rückführung der Staatsschuldenquote als Zielvorgabe transparent in der Schuldenbremse verankert werden. Dies würde eine laufende Erfolgskontrolle der Einhaltung des Defizitziels ermöglichen. Drittens folgt aus dem festgelegten Ziel für die Neuverschuldung, dass regelmäßig Budgetüberschüsse erzielt werden müssen. Auch diesbezüglich regt das Institut an, Zielvorgaben über die Anzahl der zu erzielenden Budgetüberschüsse in Budgetplanungsperioden festzulegen.

Die laufende Überwachung der Zielvorgaben ist für den Erfolg der Schuldenbremse entscheidend. In dieser Hinsicht wird mit Sicherheit das gemeinschaftliche Verfahren unter dem Pakt für Stabilität und Wachstum einen wichtigen Beitrag leisten. Das Institut regt an auch auf nationaler Ebene laufende Berichtspflicht über die Einhaltung der Zielvorgaben vorzusehen. Die parlamentarische Kontrolle der Budgetgebarung sollte gestärkt werden und mit entsprechenden Kapazitäten ausgestattet werden.

Die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse wird gestärkt, wenn entsprechende Sanktionen bei Nichteinhaltung vorgesehen sind. In dieser Hinsicht wird empfohlen, eine eindeutige Definition der Verantwortlichkeiten für die Einhaltung der Zielvorgaben auf der jeweiligen Ebene der Gebietskörperschaften vorzunehmen. Die zuständigen Organe sollten dann mit entsprechender Haftungspflicht versehen werden und gegebenenfalls zur Rechenschaft gezogen werden. Bei der Gestaltung der Sanktionen sollte prinzipiell behutsam vorgegangen werden. Ein Sanktionsmechanismus der in der Praxis nicht umgesetzt wird, führt zu einer massiven Unterhöhnung der Glaubwürdigkeit des gesamten Mechanismus der Schuldenbremse.

LITERATUR

Alesina A. Perotti, R., 1995, Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries, (NBER) Working Paper No. W5214.

Eichengreen B., Wyplosz C., 1998, The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?, Economic Policy, 26, S. 65-104.

Guichard S., Kennedy E., Wurzel E., Andre C., 2007, What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences, OECD Economics Departments Working Paper No. 553.

IMF, 2009, Fiscal Rules – Anchoring Expectations für sustainable Public Finances, Internationaler Währungsfonds.

Kopits G., Symansky S., 1998, Fiscal Rules, IMF Occasional Paper 162.

Larch M. und Turrini A., 2008, Received wisdom and beyond: Lessons from fiscal consolidations in the EU, European Economy, Economic Papers No. 320, April 2008.