



Reform des Bundeshaushaltsrechts -
Der mittelfristige Finanzrahmen als Beitrag zu
mehr Budgetdisziplin

Abteilung für Finanz- und Handelspolitik

Jänner 2008

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber

Wirtschaftskammer Österreich
Abteilung für Finanz- und Handelspolitik (FHP)
Dr. Ralf Kronberger

Wiedner Hauptstraße 63, A-1045 Wien
Email: fhp@wko.at
<http://wko.at/fp>



Reform des Bundeshaushaltsrechts - Der mittelfristige Finanzrahmen als Beitrag zu mehr Budgetdisziplin

Am 6. Dezember 2007 wurden die Änderungen der haushaltsrechtlichen Verfassungsbestimmungen und des Bundeshaushaltsgesetzes im Nationalrat beschlossen, die als ein wesentliches Element die Regelung eines vierjährigen Finanzrahmens enthalten. Diese Regelung stellt für das österreichische Budgetwesen jedenfalls eine sinnvolle Maßnahme im Sinne der Nachhaltigkeit dar, nicht zuletzt deshalb, weil in jüngster Zeit die mittelfristigen Ausgabenpfade mehrmals nach oben revidiert wurden. Von ausgabeseitigen Fiskalregeln wie das österreichische Modell des Finanzrahmens - Obergrenzen für die Ausgabenseite wurden festgelegt - wird erwartet, dass sie Beiträge zu höherer Transparenz, einfacher Budgetüberwachung und Vermeidung prozyklischer Budgetpolitiken liefern.

Warum hat der Finanzrahmen bisher gefehlt?

Bislang war die gesetzliche Regelung hinsichtlich des Ausgabenpfades offenbar zu vage und zu wenig bindend: Gemäß der alten Fassung des Bundeshaushaltsgesetzes (§12 BHG) hatte die Bundesregierung spätestens sechs Monate nach ihrer Ernennung durch den Bundespräsidenten dem Nationalrat ein Budgetprogramm zur Kenntnis zu bringen. Das Budgetprogramm wurde vom Bundesminister für Finanzen entworfen, von der Bundesregierung beschlossen und dem Nationalrat vorgelegt, aber nicht von ihm beschlossen. De facto findet sich im Budgetprogramm 2007-2010 lediglich das fortgeschriebene Maastricht-Defizit als Saldenziel, das im konkreten Fall mit der Darstellung im Stabilitätsprogramm 2006-2010 übereinstimmt.

Das Budgetprogramm, das an die EU-Kommission übermittelte Stabilitätsprogramm wie auch die Prognosen über das Wirtschaftswachstum bildeten die Basis für die Budgetplanungen. Zentral dabei war das Defizitziel, das im österreichischen Stabilitätsprogramm im Rahmen des mehrjährigen Defizitpfades festgelegt wurde (Pichler, 2002, 142). Ausgehend davon erfolgte die Budgetierung dann top down, indem als erster Schritt die Budgeteckwerte ermittelt wurden (Gesamteinnahmen- und -ausgaben) und die Einnahmen und Ausgaben auf die einzelnen Ressorts und Ressortkapitel aufgeteilt wurden. Das Budgetprogramm schrieb keinen Ausgabenpfad nieder. Die in den Stabilitätsprogrammen dargestellten Aus-

gabenpfade können nur schwerlich als rollierend - ähnlich dem geänderten Bundeshaushaltsgesetz - bezeichnet werden, wie dies aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich ist. Der Ausgabenpfad von 2006 bis 2008 wurde in drei aufeinanderfolgenden Stabilitätsprogrammen sukzessive angehoben. Für das Jahr 2008 wurden die Werte von 45,8 % auf 48,2 % des BIP, also beachtliche 2,4%-Punkte angehoben. Dies entspricht Mehrausgaben von 6,85 Milliarden EUR. Hätte man also den Ausgabenpfad des Stabilitätsprogramms 2004-2008 gehalten, würde dies einen beachtlichen Spielraum für die schon jetzt diskutierte Steuerreform für das Jahr 2010 darstellen.

Ausgabenpfad in Stabilitätsprogrammen (in % des BIP)							
Stabilitätsprogramm	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2006-2010			49,1	48,6	48,2	47,4	46,7
2005-2008	49,8	49,5	48,5	47,6	46,7		
2004-2008	50,0	49,5	48,0	46,7	45,8		

Tabelle 1: Ausgabenpfad in Stabilitätsprogrammen, Quelle: BMF

Erwartete Wirkung eines an den Ausgaben orientierten Finanzrahmens

In den letzten Jahren erlebte die Diskussion von Fiskalregeln – nicht zuletzt durch jene des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes einen regelrechten Boom. Der kürzlich in Österreich beschlossene Finanzrahmen stellt eine ausgabenseitige Regel dar. In der Literatur wird eine Reihe von Vorteilen ausgabenseitiger Regeln genannt (Brandner, 2003, 200; Deroose/Moulin/Wierts, 2007, 29):

- höhere Rechenschaftspflicht der politischen Entscheidungsträger, da sie die Ausgaben direkter als einen Saldo kontrollieren können
- der Zeithorizont und die Konsistenz in der Ausgabenplanung steigen: Strukturveränderungen benötigen Zeit, nicht zuletzt wegen zu Grunde liegender Gesetzesänderungen
- volle Operationalität der automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite ist möglich
- Möglichkeiten der Festlegungen unterschiedlicher Obergrenzen für spezifische Ausgabekategorien (unter Umständen bezogen auf das Trendwachstum). Strukturveränderungen sind so leichter durch-

setzbar, indem über- oder unterdurchschnittliche Zuwachsraten für die Ausgaben zugewiesen werden

- in der Praxis einfach laufende Überwachung
- prozyklische Ausgabenpolitiken in konjunkturell guten Zeiten werden vermieden, indem die Forderungen nach Ausgabenerhöhungen bei Mehreinnahmen hintangehalten werden.

Grundsätzlich wird angenommen, dass die Kombination aus Ausgabenregel und einem Saldoziel einen nachhaltigeren Konsolidierungseffekt erwarten lässt als die ausschließliche Anwendung einer Ausgabenregel. Es gibt empirische Hinweise, dass kombinierte Regeln für einen ausreichenden Primärüberschuss und damit für eine stabile Schuldenquote (nomineller Schuldenstand in Relation zum BIP) sorgen. Allerdings ist die Kausalität nicht geklärt: Wurden Ausgaben auf Grund der Regel gesenkt oder ist die Einführung von Budgetregeln Ausdruck des Willens, die Ausgaben zu senken? (OECD, 2007)

Die empirische Literatur liefert bislang kaum Ergebnisse, die einer kritischen Prüfung standhalten. Probleme ergeben sich aus kurzen verfügbaren Zeitreihen,

wenig Beispielländern, der Messbarkeit der Qualität der Institutionen und der Regeln z.B. an Hand eines Indizes (Mooslechner, 2006). Die verfügbaren Berechnungen geben aber - trotz u.a. methodischer Schwächen - einen Hinweis darauf, dass neben Fiskalregeln die Qualität der für den Budgeterstellungprozess verantwortlichen Institutionen wesentlich ist (Grossmann et al., 2005). Fiskalregeln in einem ungünstigen institutionellen Umfeld sind für die Budgetdisziplin nicht ausreichend.

Das österreichische Modell des mittelfristigen Finanzrahmens

Die kürzliche beschlossene Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes enthält eine neue Formulierung der Staatszielbestimmung, eine Neuformulierung der Grundsätze der Haushaltsführung sowie einen mittelfristigen Finanzrahmen: das aktuelle Bundesbudget - es kann auch ein Doppelbudget sein - muss sich innerhalb eines vorher verbindlich festgelegten Finanzrahmens bewegen. Die Ausgabenobergrenzen fünf definierter Rubriken ([1] Recht und Sicherheit, [2] Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie, [3] Bildung, Forschung, Kunst und Kultur, [4] Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt, [5] Kassa und Zinsen), die aufaddiert das gesamte Bundesbudget ergeben, werden innerhalb

eines Vierjahreszeitraums einfachgesetzlich festgeschrieben. Das jeweilige Jahresbudget darf den Finanzrahmen nicht übersteigen. Für konjunktursensible Ausgabenbereiche wie gesetzliche Pensionsversicherung, gesetzliche Arbeitslosenversicherung und den Finanzausgleich können variable Ausgabengrenzen bestimmt werden. Im Bundesfinanzrahmengesetz werden die Schwankungsbreiten entsprechend festgeschrieben, die von den durch Verordnung des Finanzministeriums geregelten Parametern bestimmt werden. Durch Verordnung des Finanzministeriums können noch zusätzliche Ausgabenbereiche mit einer variablen Obergrenze versehen werden. Die Neuregelungen sind ab dem Jahr 2009 wirksam. Die Ausgabenobergrenze ist eine reine Ausgabenregel, die von den Einnahmen abgekoppelt ist. Selbst wenn die Ausgabenregel eingehalten wird, kann es passieren, dass der Druck auf das Defizit und damit die Verschuldung steigt, wenn die Einnahmen unerwarteterweise (vielleicht auch erwarteterweise) übermäßig zurückgehen. Mit 1. Jänner 2013 sollen die Bestimmungen bezüglich der neugefassten Haushaltsgrundsätze in Kraft treten. Die Haushaltsgrundsätze bilden die Basis, dass das Budget-, Rechnungs- und Berichtswesen angepasst werden (z.B. verstärktes Controlling zur Umsetzung der Wirkungsorientierung, etc.).

In Österreich bereits wirksame Saldenregeln

Wie bereits zuvor erwähnt, geht man in der Literatur davon aus, dass Ausgabenregeln am besten ihre Wirkung entfalten, wenn sie mit Saldenregeln kombiniert werden. In Österreich bestehen bereits zwei Saldenregeln. Die erste Saldenregel ist die zuvor erwähnte Defizitregel nach Maastricht. Die 3%-Schwelle (des BIP) gilt als Richtwert für die maximale Neuverschuldung. Mittelfristig sieht der Stabilitäts- und Wachstumspakt vor, dass die EU-Mitgliedstaaten einen über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Gesamthaushalt erreichen sollen. Die mangelnde Effektivität insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde breit in den Medien diskutiert und fand ihren Niederschlag in einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahr 2005 (u. a. Gros, 2005). Diese Reform stellte aber insofern einen Kompromiss dar, als gleichzeitig Elemente eingeführt wurden, die zu einer Lockerung des Paktes führten und solche, die als verschärfend interpretiert werden können.

Die zweite Saldenregel entspringt der Logik des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die Länder (einschließlich Wien) verpflichten sich, einen Stabilitätsbeitrag in Form eines durchschnittlichen Haushalts-

überschusses für das Jahr 2008 in Höhe von nicht unter 0,45 % des BIP, für das Jahr 2009 in Höhe von nicht unter 0,49 % des BIP, für das Jahr 2010 und alle weiteren Jahre der Geltung dieser Vereinbarung in Höhe von nicht unter 0,52 % des BIP zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen. Sie entlasten damit den Bund, der gegenüber Brüssel für die Einhaltung des Maastricht-Defizits, das sich auf den Gesamtstaat bezieht, verantwortlich ist. Rückblickend auf vorige Finanzausgleichsperioden wurden auch zum österreichischen Stabilitätspakt Zweifel an dessen Effektivität laut (Diebalek et al., 2005).

Letztlich kann für beide Saldenregeln noch Verbesserungspotenzial attestiert werden.

Bewertung des mittelfristigen Finanzrahmens

Die Ausgabenobergrenzen sind im öffentlichen Diskurs weniger präsent als andere Elemente der Haushaltsrechtsreform wie das Abrücken von der Kameralistik, Globalbudgetierung und weitere Elemente des New Public Management.

Gemessen an den Fiskalregeln beispielsweise der Schweiz, der Niederlande oder

Schweden ist der österreichische Finanzrahmen weniger ambitioniert, da in diesen Ländern entweder eine striktere Saldenregel (z.B. eigentliche Schuldenbremse) oder zusätzlich eine Einnahmenregel festgelegt wurde (Kronberger, 2006). Der Finanzrahmen gilt lediglich für den Bundeshaushalt. Finanzielle Verflechtungen mit den Gebietskörperschaften sind bislang nicht berücksichtigt, wodurch „adverse Anreizmechanismen“ wirken könnten (Brandner, 2003, 203). Der Ausgabenpfad ist an keinerlei ökonomisches oder formelles Kriterium geknüpft. Es kann beispielsweise ein verhältnismäßig hohes Ausgabenziel festgelegt werden, das dann einfach über massive Steuererhöhung finanziert wird. Die Verknüpfung an die Einnahmen erfolgt lediglich über den Stabilitäts- und Wachstumspakt an Hand der 3%-Schwelle. Ebenso fehlt ein nationales mittel- bis langfristiges Verschuldungsziel. Es wird in der Bundesverfassung unpräzise festgehalten, dass „die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben“ ist. Weiters wird abzuwarten sein, wie das Finanzministerium von der Möglichkeit Gebrauch machen wird, weitere konjunktursensible Ausgabenbereiche einzuführen. Letztlich ist auch ungewiss, wie stark die Bindungswirkung des Finanzrahmens sein

wird. Es ist möglich, mit einfacher parlamentarischer Mehrheit den Finanzrahmen jederzeit zu ändern, um damit eine Erhöhung der Ausgaben zuzulassen. Wie etwa ist die Versuchung zu bewerten, bei einmaligen nicht nachhaltigen überraschenden Mehreinnahmen, den Pfad für die Ausgabenobergrenzen anzuheben - trotz eines notwendigen parlamentarischen Beschlusses?

Insgesamt ist der beschlossene Finanzrahmen ein Schritt in die richtige Richtung. Obwohl die Bindungswirkung grundsätzlich stärker formuliert werden könnte, stellt sie eine Verbesserung gegenüber der Vergangenheit dar. Zuvor bedurfte es keiner gesetzlichen Veränderung, um vom im Stabilitätsprogramm projizierten niedergeschriebenen Ausgabenpfad abzuweichen. Zudem liefert der mehrjährige Finanzrahmen einen Beitrag für zusätzliche Transparenz. Die Regelung zum Finanzrahmen ist aber sicher nicht der Weisheit letzter Schluss. Weitere Anpassungen sind zu erwarten und, wenn sie zu erhöhter Budgetdisziplin beitragen, wünschenswert. Nicht etwa, weil dies auch in den Vergleichsländern wie den Niederlanden, Schweden und der Schweiz der Fall war, sondern weil der Finanzrahmen im Moment eine noch nicht all zu starke Fiskalregel darstellt.

Bibliographie

- Brandner, P. (2003), Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens - Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?, Wirtschaftspolitische Blätter 2/2003, Wien.
- Deroose, S./Moulin, L./Wierds, P. (2006), National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Evidence for EU Member States, Wirtschaftspolitische Blätter 1/2006, Wien.
- Diebalek, L. / Köhler-Töglhofer, W. / Prammer, D. (2005), The Austrian Stability Pact 2001 - 2004 - Design, Objectives and Effectiveness, Wirtschaftspolitische Blätter 2/2005, Wien.
- Gros, D. (2005), Reforming the Stability Pact, Intereconomics Vol 40 Nr. 1, Hamburg.
- Großmann, E. / Hauth, S. / Pop, S. (2005), Fiscal Spending Rules in Europe, Monetary Policy & The Economy Q4/05, OeNB, 82-88.
- Kronberger, R. (2006), Welchen Beitrag leistet eine Schuldenbremse für geordnete öffentliche Finanzen?, ÖHW - Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jahrgang 47 (2006) Heft 3-4, Wien.
- Mooslechner, P. (2006), From Kydland/Prescott to the SGP: Will Expenditure Rules Do the Job?, Wirtschaftspolitische Blätter 1/2006, Wien.
- OECD (2007), OECD Economic Outlook, , Special chapter - Fiscal Consolidation: Lessons from the Past Experience, OECD, Paris.
- Pasterniak, A. (2006), Die Bedeutung von Budgetregeln für das Haushaltswesen des Bundes in Österreich, Wirtschaftspolitische Blätter 1/2006.
- Pichler, A. (2002), Bundeshaushaltsrecht: Akteure, Kompetenzen, Prozesse, in: Steger, G. (Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien.