



Wirtschaftspolitische Blätter

Lars P. Feld und Wolf Heinrich Reuter: Wirken Fiskalregeln? Eine Übersicht über neuere empirische Befunde

Ausgabe 2/2017 der Wirtschaftspolitischen Blätter

Die Staatsverschuldung in entwickelten Volkswirtschaften befindet sich auf einem Höchststand. Dies ist nicht nur das Resultat der Finanzkrise 2007/2008 und von Fehlentwicklungen im Bankensystem, der Anstieg setzte lange vor 2007 ein und hängt meist von strukturellen und politökonomischen Faktoren ab. Um die Verschuldung zu begrenzen wurden auf europäischer Ebene sowie in vielen Ländern Fiskalregeln eingeführt. Allerdings wird nun in der Europäischen Währungsunion, für deren Stabilität nachhaltige öffentliche Finanzen von besonderer Bedeutung sind, über eine Aufweichung der Regeln diskutiert, obwohl sich harte Regeln besser zur Eingrenzung der Verschuldung eignen.

Hohe Staatsverschuldung hat meist politökonomische Gründe

Die öffentliche Verschuldung wird von ökonomischen und politökonomischen Faktoren bestimmt. Ökonomischen Faktoren umfassen hohe Ausgaben z.B. durch Naturkatastrophen oder in Kriegszeiten, die konjunkturelle Entwicklung, die Steuerglättung und Maßnahmen zur intergenerationalen Gerechtigkeit. Damit können jedoch nur temporäre Anstiege der Staatsverschuldung erklärt werden, da den Phasen des Aufbaus immer eine entsprechende Phase des Schuldenabbaus gegenübersteht.

Die Erklärung für den dauerhaften Anstieg der Staatsschulden vieler Länder liegt in politökonomischen Theorien. Demnach verhalten sich Politiker eigennützig und rational und stimmen ihre Entscheidungen auf Ziele, etwa die Maximierung der Wiederwahlchancen, ab. Die Ursachen der sogenannten Defizit-Neigung lassen sich folgendermaßen einordnen:

- **Gemeinsame Ressourcen:** Greifen unterschiedliche Gruppen auf eine gemeinsame fiskalische Ressource zu entstehen Anreize, möglichst große Anteile für sich zu verlangen und gleichzeitig möglichst wenig beizutragen. Ein Budgetprozess involviert verschiedene Entscheidungsträger, die von unterschiedlichen Gruppen beeinflusst werden bzw. abhängen. Je fragmentierter die Entscheidungsprozesse sind, desto höher ist die Gefahr der Übernutzung.
- **Informationsasymmetrie:** Entscheidungsträger haben mehr Informationen über die wahre fiskalische Situation als die Wähler, weshalb vor Wahlen häufig Steuersenkungen oder zusätzliche Ausgaben versprochen werden. Dies erzeugt einen politischen Budgetzyklus, bei dem in Wahljahren die Defizite höher ausfallen.
- **Politischer Wettbewerb:** Wenn Regierungen davon ausgehen müssen abgewählt zu werden, haben sie einen Anreiz, den finanziellen Spielraum für die nächste Regierung zu reduzieren.
- **Ungeduld und Kurzsichtigkeit der Politik:** Regierungen diskontieren zukünftige Ausgaben und Wahlperioden stärker als Wähler, da sie bei der nächsten Wahl ihr Amt verlieren könnten. Öffentliche Defizite sind umso höher, je häufiger die Regierung wechselt oder je kürzer die Amtszeit ist.

Politökonomischen Anreize können durch institutionelle Rahmenbedingungen eingeschränkt werden. Fiskalregeln stellen hier einen einfachen Weg dar, der Defizit-Neigung zu begegnen.

Empirische Analysen bestätigen die Wirkung von Fiskalregeln

Untersuchungen größerer Ländergruppen oder der EU-Länder sowie auf subnationaler Ebene (Schweizer Kantone und Gemeinden, italienische Gemeinden) belegen den positiven Effekt von Fiskalregeln auf Defizite. Die Wirkung der Schweizer Schuldenbremse wird mit einer Verbesserung des Defizits von 3,6 Prozentpunkten über fünf Jahre beziffert.

Ein zentraler Kritikpunkt an Fiskalregeln ist deren angebliche Prozyklizität. Öffentliche Ausgaben würden dann beschränkt, wenn sie aufgrund einer wirtschaftlichen Schwächephase erhöht werden sollten, während bei Hochkonjunktur keine beschränkende Wirkung eintritt. Die Evidenz für einen Anstieg der Volatilität der Fiskalpolitik oder des BIP ist jedoch nicht eindeutig. Fiskalregeln können die Volatilität verringern, da die meisten Regeln zyklische Änderungen der Ausgaben und Einnahmen auf gewisse Weise zulassen. Sie beschränken jedoch verzerrende, diskretionäre Ausgaben- oder Einnahmeveränderungen.

Fiskalregeln erfüllen eine zusätzliche Aufgabe: Glaubwürdige und langfristige Regeln fungieren als Anker für die Erwartungen von wirtschaftlichen Akteuren und erhöhen deren Vertrauen in die langfristige Fiskalpolitik eines Landes. Damit sinken die Risikoprämien auf öffentliche Schulden sowie das Vorsichtssparen von Haushalten. Gleichzeitig steigen durch niedrigere Zinsen und sinkende Defizite die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und der fiskalische Spielraum.

Auch die Einhaltung der Fiskalregeln hängt von politökonomischen Faktoren ab

Obwohl viele Staaten Fiskalregeln eingeführt haben und wissenschaftliche Studien deren Wirksamkeit bestätigen, steigen die Schulden häufig weiter an. Eine Ursache dürfte sein, dass die Ausgestaltung und der institutionelle Rahmen oft verbessert werden müssen, um die Defizit-Neigung tatsächlich zu beschränken und Ausweichreaktionen zu verhindern.

Die Nicht-Einhaltung von Fiskalregeln wird von den gleichen Gründen bestimmt wie deren Einführung, also den Ursachen für eine Defizit-Neigung. So werden Fiskalregeln von stärker fragmentierten Regierungen, in stärker dezentralisierten Fiskalsystemen, bei niedrigeren Marktzinsen und in Wahljahren häufiger gebrochen. Makoökonomische Bedingungen scheinen hingegen keinen Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung zu haben. Offensichtlich sind also die Regeln sowie die Überwachungs- und Sanktionssysteme zu schwach ausgestaltet. Die beobachteten positiven Effekte könnten daher auf eine durch die Einführung der Regeln erhöhte Transparenz und Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für fiskalpolitische Themen zurückzuführen sein.

Eine klare und strikte Ausgestaltung mit starken Sanktionsmechanismen macht Fiskalregeln effektiv

Neben der Auswahl der Variablen, die beschränkt werden sollen, kommt den Höchstwerten eine zentrale Rolle zu, vor allem hinsichtlich der Funktion von Fiskalregeln als Anker für Erwartungen. In der öffentlichen und politischen Diskussion gilt allerdings häufig nicht die Einhaltung der Regeln zu jeder Zeit als Ziel, sondern eine Annäherung an die Höchstwerte.

Für die Effektivität von Fiskalregeln ist deren Ausgestaltung wesentlich: Die Regeln sollten möglichst klar, technisch eng definierte Variablen beschränken, die wenigen Revisionen unterliegen und von den statistischen Ämtern zeitnah publizierbar und stabil prognostizierbar sind. Die festgelegten Höchstwerte sollten nur in Ausnahmefällen überschritten werden, starke Sanktions- und Korrekturmechanismen sollen die Durchsetzung sicherstellen. Schließlich sollen unabhängige Institutionen, wie etwa Fiskalräte, die sich aus fachkundigen Experten zusammensetzen und keine politischen Amts- oder Mandatsträger sind, die Regeleinhaltung überwachen.

>> [Download Gesamtbeitrag](#)

Autoreninformation

Lars P. Feld ist Professor für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Universität Freiburg, Direktor des Walter Eucken Instituts, Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, Mitglied des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats und Sprecher des Kronberger Kreises



Wolf Heinrich Reuter ist Mitglied im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

