

Staatsverschuldung und Fiskalpolitik

2017 trat der Österreichische Fiskalpakt in Kraft. Ein Anlass, sich mit Staatsverschuldung und den Möglichkeiten, diese zu begrenzen, zu beschäftigen.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise zeigte die Notwendigkeit einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, besonders in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, drastisch auf. Eine sehr hohe öffentliche Verschuldung reduziert das Vertrauen in die Nachhaltigkeit des Systems, gefährdet die Stabilität der Währung und schränkt den Handlungsspielraum der Fiskalpolitik ein – all das schwächt das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft. Um die Verschuldung zu begrenzen, wurden fiskalpolitische Regeln eingeführt.

Politökonomische Faktoren sind ausschlaggebend für die hohe Staatsverschuldung

Die Staatsverschuldung in entwickelten Volkswirtschaften befindet sich auf einem Höchststand seit dem 2. Weltkrieg. Dies ist nicht nur das Resultat der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/2008 und von Fehlentwicklungen im Bankensystem, der Anstieg setzte lange davor ein und hängt meist von strukturellen und politökonomischen Faktoren ab (vgl. Feld & Reuter; Hauth & Maidorn).

Ökonomische Faktoren können nur temporäre Anstiege der Staatsverschuldung erklären, die **Gründe für den dauerhaften Anstieg der Staatsschulden liegen** hingegen **in politökonomischen Theorien**. Die Ursachen der sogenannten Defizit-Neigung von PolitikerInnen lassen sich folgendermaßen einordnen (vgl. Feld & Reuter):

Die wirtschaftspolitischen Blätter 2/2017

widmen sich dem aktuellen wie kontroversen Thema „**Staatsverschuldung und Fiskalpolitik**“. Darin erfahren Sie mehr über die genaue Ausgestaltung der Fiskalregeln, Erfahrungswerte aus verschiedenen Ländern, historische Betrachtungen, internationale Verflechtungen sowie die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Sichtweisen.

1. **Gemeinsame Ressourcen:** Greifen unterschiedliche Gruppen auf eine gemeinsame Ressource zu, entstehen Anreize, möglichst große Anteile für sich zu verlangen und gleichzeitig möglichst wenig beizutragen. Je fragmentierter die Entscheidungsprozesse sind, desto höher ist die Gefahr der Übernutzung.
2. **Informationsasymmetrie:** Entscheidungsträger haben mehr Informationen über die fiskalische Situation als die Wähler, weshalb vor Wahlen häufig Steuerenkungen oder zusätzliche Ausgaben versprochen werden. In Wahljahren fallen die Defizite daher oft höher aus.
3. **Politischer Wettbewerb:** Wenn Regierungen davon ausgehen abgewählt zu werden, haben sie einen Anreiz, den finanziellen Spielraum für die nächste Regierung zu reduzieren.
4. **Ungeduld & Kurzsichtigkeit:** 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.

Fiskalpolitische Regeln sollen der Defizitneigung entgegenwirken

Numerische Fiskalregeln sind eine praktikable Möglichkeit, um die Defizitneigung von PolitikerInnen zu begrenzen (vgl. Feld & Reuter). Seit 2013 bildet der „Fiskalpolitische Pakt“ die Basis für die regelgebundene Fiskalpolitik der EU bzw. der Eurozone. Dazu wurde der **Stabilitäts- und Wachstumspakt** adaptiert, um den „**Six-pack**“ und den „**Twopack**“ erweitert, sowie neue Regeln, Verfahren und Berechnungsmethoden eingeführt (vgl. Hauth & Maidorn).

Bei der Konstruktion des EU-Fiskalpakts galt die **Schweizer Schuldenbremse** auf Bundesebene als Inspiration, der Schweizer Bund seinerseits griff auf die Erfahrungen der Kantone zurück. Vorreiter sind die Kantone St. Gallen und Fribourg/Freiburg, die bereits im Jahr 1929 bzw. 1960 Regeln zur Begrenzung der Verschuldung einführten. Wesentlich für das Funktionieren der Schuldenbremse der Schweizer Kantone und Gemeinden sind die **Finanzautonomie** und klare **No-Bailout-Regeln**. Die Finanzautonomie ermöglicht beispielsweise, dass der kantonale Steuerfuß automatisch angepasst wird, wenn die Defizitgrenzen überschritten werden (vgl. Stadelmann & Yerly).

Viele Studien belegen, dass fiskalpolitische Regeln tatsächlich die Neuverschuldung reduzieren und zu einem Rückgang der Schuldenquote führen (vgl. Dujmovits & Sturn). Für die Schweizer Schuldenbremse auf Bundesebene zeigt eine konterfaktische Analyse, dass sie seit ihrer Einführung 2003 bis zum Jahr 2010 zu einem Rückgang der Schuldenquote von durchschnittlich 2,6 Prozentpunkten pro Jahr führte (vgl. Schaltegger).



Finanzautonomie und klare No-Bailout-Regeln sind zentral für das Funktionieren der Schuldenbremse der Schweizer Kantone und Gemeinden.

Flexibilität oder strikte Regeln?

Fiskalregeln sollen die Staatsschuldenquote auf ein langfristig tragfähiges Niveau zurückzuführen und den budgetären Handlungsspielraum für antizyklische Budgetpolitik generieren. Darüber hinaus stellt sich die grundsätzliche Frage, wie hoch Staatsverschuldung sein kann, bis sie negative Auswirkungen auf eine Volkswirtschaft hat und wie man eine zu hohe Schuldenquote senkt (vgl. Dujmovits & Sturm).

Zentral ist die Ausgestaltung der Fiskalregeln, sodass sie den Handlungsspielraum der Regierungen hinsichtlich der Verschuldung effektiv begrenzen und gleichzeitig die Möglichkeiten geben, in Krisensituationen einzugreifen sowie wachstumsfördernde Investitionen zu tätigen. Während zu weiche und flexible Regeln nicht in der Lage sind, der Defizitneigung von PolitikerInnen tatsächlich entgegenzuwirken (vgl. Feld & Reuter; Schaltegger), so behindern sehr strikte Regel antizyklische Wirtschaftspolitik und Zukunftsinvestitionen (vgl. Sturm & Dujmovits; Truger).

Im **EU Fiskalpakt** und dem **Österreichischen Stabilitätspakt** gibt es daher **Toleranzgrenzen** und **Flexibilisierungsmechanismen**, wie z. B. Konsolidierungsvorgaben in Abhängigkeit von Konjunkturlage, Ausnahmetatbestände in Bezug auf spezielle krisenhafte Ereignisse und temporäre Abweichungen bei wachstumsfördernden Investitionen oder Strukturreformen (vgl. Hauth & Maidorn).

Die EU-Fiskalregeln ermöglichen flexible Konjunkturpolitik.

Der EU-Fiskalpakt und die praktische Umsetzung in Österreich

In Österreich wurde 2012 der **Österreichische Stabilitätspakt** beschlossen und der Fiskalrat zur Überwachung der Regeleinhaltung eingeführt, 2017 traten die **Fiskalregeln auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene** in Kraft (vgl. Hauth & Maidorn). Das gesamtstaatliche strukturelle Defizit wird auf mittelfristig 0,45 % des BIP festgelegt, eine nominelle Budgetregel, Ausgaben- und Schuldenregeln sowie Haftungsobergrenzen definieren Vorgaben für Bund, Länder und Gemeinden. Überschreitet die Gesamtbelastung die Schwellenwerte, sind diese Beträge über den automatischen Korrekturmechanismus konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen (vgl. Grossmann).

Zur Umsetzung von Maßnahmen, die zur Einhaltung der Fiskalregeln erforderlich sind, sollte großer Handlungsspielraum bestehen. Dies setzt sowohl eine ausreichende **Ausgabenautonomie** als auch eine **subsektorale einnahmenseitige Budgetautonomie** voraus. Im Gegensatz zur Schweiz ist in Österreich die Steuerautonomie der Länder und Gemeinden gering. Auch fehlt eine **homogene Datenbasis auf Länder- und Gemeindeebene**, die zur Anwendung der Regeln notwendig ist. Zudem wurden Sozialversicherungsträger weitgehend nicht einbezogen, obwohl rund ein Drittel der Staatsausgaben auf sie entfällt (vgl. Grossmann).

0,45 %

beträgt das mittelfristig maximal zulässige strukturelle Defizit.

Einfache und gleichzeitig EU-konforme regionale Fiskalregeln sind möglich:

Auf subsektoraler Ebene bietet sich in Österreich eine nominelle Budgetregel für die Länder und Gemeinden an, mit grundlegend ausgeglichener Budgetausrichtung, die nur in konjunkturell sehr schlechten Zeiten gelockert wird bzw. bei sehr guter Konjunktur Überschüsse einfordert. Zur Feinsteuerung ausgabenseitiger Einsparungen bietet sich ergänzend eine nominelle Ausgabenregel auf Landesebene an (vgl. Grossmann).

FAZIT Die hohen Schuldenstände vieler EU-Länder müssen gesenkt werden, um währungspolitische Stabilität und fiskalpolitische Handlungsspielräume zu gewährleisten. Klug gestaltete Fiskalregeln können die Defizitneigung von Regierungen verhindern und besitzen gleichzeitig Spielraum für Zukunftsinvestitionen und Konjunkturpolitik.

Wirtschaftskammer Österreich

Vertretungsbefugtes Organ:
Präsident Dr. Christoph Leitl
Tätigkeitsbereich: Information,
Beratung und Unterstützung der
Mitglieder als gesetzliche Interessen-
vertretung.
Chefredaktion:
Dr. Christoph Schneider,
Druck: Eigenvervielfältigung,
Erscheinungsort Wien
Offenlegung: wko.at/offenlegung
Medieninhaber/Herausgeber:
Wirtschaftskammer Österreich,
Stabsabteilung Wirtschaftspolitik,
Leitung: Dr. Christoph Schneider,
Wiedner Hauptstraße 63, 1045
Wien, wko.at/wp, wp@wko.at,
Autorin/Ansprechpartnerin:
Dr. Elisabeth Nindl,
Elisabeth.Nindl@wko.at,
Tel: 05 90 900-4216