

Projektbericht
Research Report

**Budgetpolitik der Niederlande,
Finnlands und Schwedens -
Lehren für nachhaltige
Konsolidierungen ?**

Peter Brandner

Endbericht

Projektbericht
Research Report

Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens - Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?

Peter Brandner

Endbericht

Studie im Auftrag des
Staatsschuldenausschusses

April 2003

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Contact:

Mag. Peter Brandner
☎: +43/1/599 91-231
email: brandner@ihs.ac.at

Ich danke Eva Hauth für wertvolle Hinweise und Diskussionen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Theorie und Empirie der Fiskalkonsolidierung	5
2.1	Wirkungskanäle von Fiskalkonsolidierungen	5
2.2	Empirische Untersuchungen	6
2.3	Zusammenfassung.....	7
3	Konsolidierungspolitik in Finnland, den Niederlanden und Schweden	8
3.1	Identifikation „erfolgreicher“ Konsolidierungspolitik	8
3.2	Finnland 1993-95	9
3.3	Niederlande 1993.....	11
3.4	Niederlande 1996.....	12
3.5	Schweden 1995-98	13
3.6	Schlussfolgerung.....	15
4	Föderale Strukturen	16
4.1	Finnland	16
4.1.1	Finanzverfassung	17
4.2	Die Niederlande	18
4.2.1	Provinzen.....	18
4.2.2	Gemeinden	19
4.2.3	Finanzverfassung	20
4.3	Schweden	20
4.3.1	Finanzverfassung	21
4.4	Zusammenfassung.....	21
5	Ausgabenseitige Fiskalregeln	23
5.1	Probleme fiskalischer Saldo-Zielformulierungen.....	23
5.2	Vorteile einer ausgabenseitigen Zielformulierung	24
5.3	Die Niederlande	25
5.3.1	Die Rolle der wirtschaftlichen Vorausschau.....	26
5.3.2	Begrenzung der realen Ausgaben	26
5.3.3	Referenzwerte für die Entwicklung der realen Einnahmen.....	26
5.4	Schweden	27
5.5	Schlussfolgerung.....	28
6	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	29
	Literaturhinweise	30

1 Einleitung

Bis Anfang der 1990er Jahre haben sich die Schuldenquoten vieler OECD-Länder teilweise kräftig erhöht. Um die Fiskalpolitik wieder auf einen langfristig aufrechterhaltbaren Entwicklungspfad zu führen, waren Konsolidierungsmaßnahmen unausweichlich. Für jene EU-Mitgliedstaaten, die an der Stufe III der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teilnehmen wollten, gab der Vertrag von Maastricht sogar numerisch präzise die zu erreichenden fiskalischen Ziele für Defizit- und Schuldenquote - Referenzwerte 3% bzw. 60% - vor. Mit welchen konkreten Maßnahmen diese Ziele zu erreichen waren, oblag den einzelnen Mitgliedstaaten.

Um im gemeinsamen Währungsraum eine dauerhaft tragfähige und solide Fiskalpolitik sicherzustellen, wurde 1997 der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) beschlossen. Auch dieses Regelwerk bezieht seine Zielgrößen auf Salden und überlässt die Wahl der konkreten Maßnahmen den einzelnen Mitgliedstaaten.

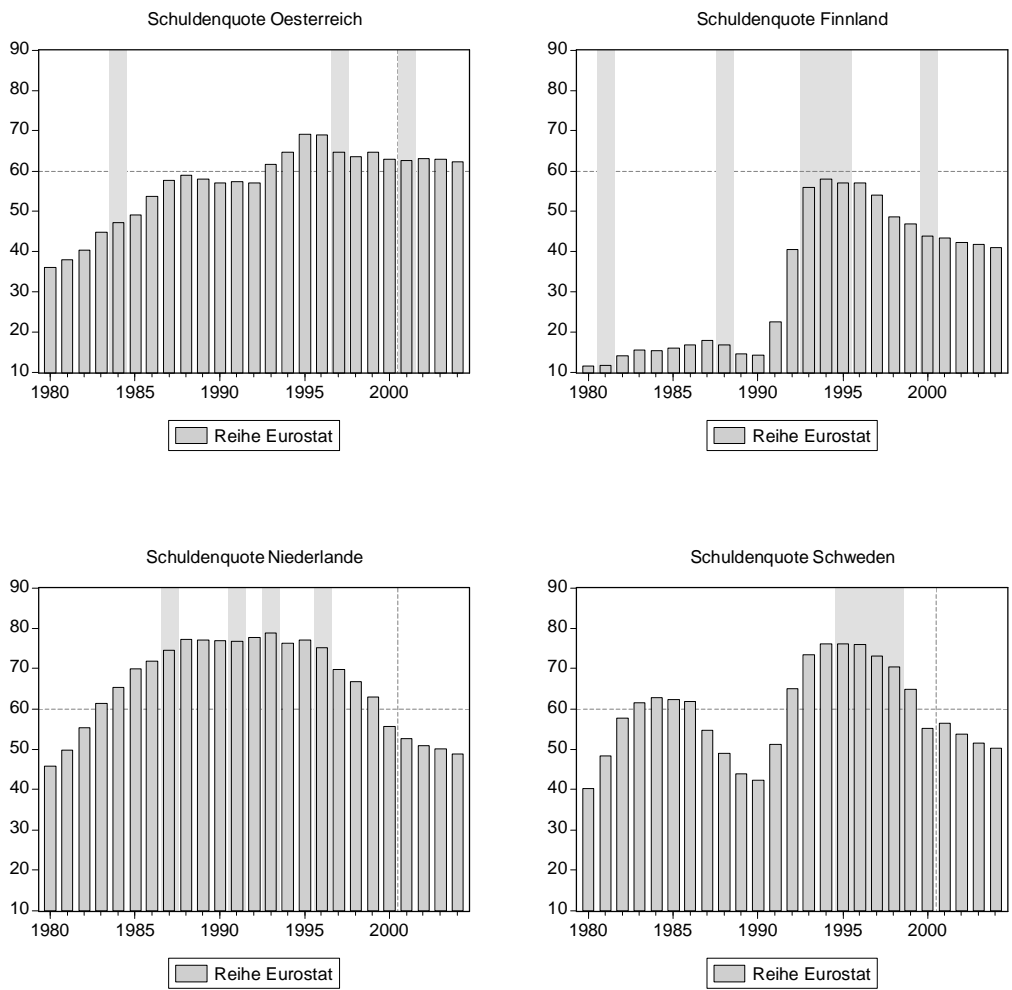
Der politische Druck, die für die Teilnahme an der WWU notwendigen budgetären Schritte zu setzen, hat – jedenfalls kurzfristig - zu beträchtlichen Konsolidierungserfolgen geführt. So wundert es auch nicht, dass der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) noch im Oktober 1998 beschloss, dass das im SWP formulierte Ziel ausgeglichener oder im Überschuss befindlicher Budgetsalden Ende 2002 für alle an der gemeinsamen Währung teilnehmenden Mitgliedstaaten erreicht werden soll.

Dieses Ziel wurde vorerst auf das Jahr 2004 und zuletzt im November 2002 auf das Jahr 2006 verschoben. Verstärkt durch das geringe Wirtschaftswachstum stand die Fiskalpolitik einiger Mitgliedstaaten nicht in Übereinstimmung mit dem SWP. Die Analysen bzw. Diskussionen zeigten auf, dass die mit der Einführung des Euro verbundenen Konsolidierungen an Dynamik verloren oder keine dauerhafte Wirkung entfaltet haben. Es dürften somit wesentlich die nationalen (strukturellen) Budgetpolitiken und weniger das konjunkturelle Umfeld für die ungünstigen Fiskalpositionen mancher Länder verantwortlich sein. Auch in der Bewertung der österreichischen Budgetpolitik wird die Nachhaltigkeit der Konsolidierung manchmal in Zweifel gezogen (Abbildung 1). Die Neigung, nach „Sparpaketen“ wieder defiziterhöhende Steuerreformen zu beschließen, dürfte eine wesentliche Erklärung dafür sein.

Um der Wirtschaftspolitik Empfehlungen geben zu können, wie Budgetdefizite dauerhaft gesenkt und dabei Rezessionen vermieden werden können, hat die Wirtschaftsforschung die Fiskalpolitik der OECD-Länder seit den 1960er Jahren auf makroökonomischer Ebene empirisch untersucht. Verschiedene Autoren kommen in unterschiedlichen Studien übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass (i) für den Erfolg die Zusammensetzung der Konsolidierungsmaßnahmen wesentlich ist und (ii) erfolgreiche Budgetkonsolidierungen nicht notwendigerweise auf die Konjunktur rezessiv wirken müssen. Konkret sollten Ausgaben-

kürzungen Einnahmenerhöhungen vorgezogen werden, und die Maßnahmen sollten über eine mehrjährige Periode implementiert werden. Dann können unter Umständen sogar wachstumsfördernde Wirkungen erwartet werden.

Abbildung 1: *Schuldenquoten (in % des BIP) im Vergleich*



Im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten wird unter anderem die seit Mitte der 1990er Jahren praktizierte Fiskalpolitik in den Niederlanden, in Finnland und in Schweden oft als „erfolgreich“ aufgefasst (Abbildung 1, Tabelle 1). Es scheint daher lohnend, die Fiskalpolitik dieser drei Länder genauer zu untersuchen. Können die dort gemachten Erfahrungen über die Art der Konsolidierung für die österreichische Budgetpolitik genutzt werden?

Tabelle 1

Zusammensetzung von Konsolidierungen

		Saldo	Einnahmen	Kapital- transfers	laufende Primär- Ausgaben	Zins- zahlungen
		(strukturell)				
		Veränderung in Prozentpunkten des BIP				
Niederlande	91-93	4,3	4,2	0,0	-0,4	0,2
	95-97	1,7	-4,5	0,9	-6,4	-0,8
Finnland	93-99	4,0	-4,6	-0,7	-8,8	1,0
Schweden	94-98	10,9	3,0	-0,1	-7,4	-0,4
Österreich	95-96	1,3	2,3	-0,4	1,2	0,2
	1997	2,2	-0,4	-0,9	-1,4	-0,4

Q: EU (2001)

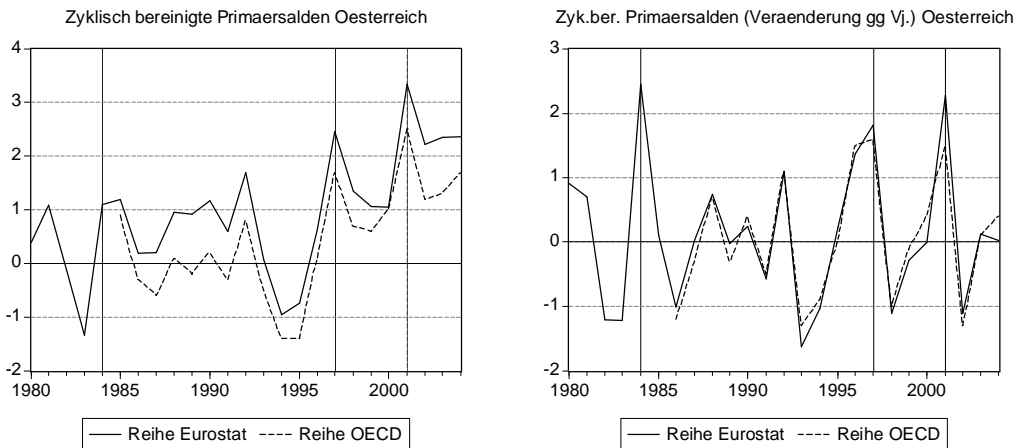
Diese Studie beginnt im folgenden Kapitel 2 mit einer Beschreibung der Wirkungskanäle von Fiskalkonsolidierungen, wie sie von der makroökonomischen Theorie erwartet werden könnten. Aus der Zusammenfassung der wichtigsten empirischen Studien lassen sich bereits erste, allerdings nur sehr grobe Schlussfolgerungen ziehen.

Im Kapitel 3 werden die in den empirischen Studien getroffenen Definitionen und Operationalisierungen von „erfolgreichen“ bzw. „dauerhaften“ Konsolidierungsperioden diskutiert. Auf Basis der hier gewählten Kriterien werden für die drei zu untersuchenden Länder sowie für Österreich (erfolgreiche) Konsolidierungsperioden identifiziert. Nach Diskussion der fiskalischen Maßnahmen zeigt sich, dass – jedenfalls für diese drei Länder – unterschiedliche Maßnahmen auf der Einnahmen- bzw. Ausgabenseite durchgeführt wurden. In dieser Betrachtungsweise lässt sich kein konkreter Maßnahmenkatalog für Österreich ableiten. Es wäre auch höchst problematisch, einzelne Maßnahmen dieser Länder ohne Berücksichtigung des institutionellen Umfeldes isoliert auf Österreich übertragen zu wollen.

Daher wird im Kapitel 4 das institutionelle Umfeld (föderale Strukturen) und im Kapitel 5 der Prozess der Budgeterstellung bzw. die Elemente der zunehmend regelgebundenen Fiskalpolitik erläutert: Während in den Niederlanden reale Ausgabenbegrenzungen das wesentliche Element der erfolgreichen Fiskalpolitik darstellen, basiert der Erfolg in Schweden auf nominellen Ausgabenbegrenzungen. Es scheint vielmehr die an mittelfristigen Zielen ausgerichtete Budgetplanung und –erstellung für deren Erfolg maßgeblich zu sein. Sie hat für eine Verstetigung der Budgetpolitik gesorgt. Die im Vergleich zu Österreich einfacheren föderalen Strukturen dürften einem Erfolg nicht entgegenstehen.

Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen und deutet mögliche Lehren für Österreich an: Diese könnten (i) in einem neuen Mechanismus zur Begrenzung der Ausgabenentwicklungen im Rahmen einer mehrjährigen Budgeterstellung und (ii) in einer Reform der föderalen Strukturen zur Erhöhung der Ausgabenverantwortlichkeiten liegen.

Abbildung 2: *Zyklisch bereinigte Primärsalden (in % des BIP) - Österreich*



2 Theorie und Empirie der Fiskalkonsolidierung

In den 1990er Jahren hat die Notwendigkeit in vielen OECD-Ländern, die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren, verstärktes Interesse der Wirtschaftspolitik an theoretischen und empirischen Zusammenhängen in der Fiskalpolitik geweckt. Daher wird im Folgenden versucht, einen kurzen Überblick über mögliche Wirkungskanäle von Fiskalkonsolidierungen (Alesina und Perotti, 1997) sowie aktuelle empirische Untersuchungen im Hinblick auf Budgetkonsolidierungen und ihre Wirkungen zu geben.

2.1 Wirkungskanäle von Fiskalkonsolidierungen

Die Wirtschaftspolitik ist lange Zeit von der keynesianischen Sicht der Auswirkungen einer Budgetkonsolidierung dominiert worden. Demnach führt bei rigiden Löhnen und Preisen eine restriktive Fiskalpolitik zu Wachstumsverlusten (Rückgang der aggregierten Nachfrage), wobei Ausgabenkürzungen dämpfender wirken als Steuererhöhungen.

In die Diskussionen wurden jedoch zunehmend Argumente gebracht, die mögliche expansive Effekte einer Fiskalpolitik betont haben. Sie basieren im Wesentlichen auf dem Argument, dass eine Politik, die in einem statischen Modell restriktiv wirkt, in einem intertemporalen Modellzusammenhang durchaus expansiv wirken kann, wenn durch diese Politik hinreichend starke Erwartungen über zukünftige, der anfänglichen Politik entgegelaufende Politikänderungen ausgelöst werden („expectation view of fiscal policy“, Bertola und Drazen, 1993). So kann eine Ausgabensenkung, die als permanent eingeschätzt wird, von den Konsumenten als Reduktion der zukünftigen Steuerbelastung aufgefasst werden und so einen positiven Vermögenseffekt erzeugen. Auch eine Steuererhöhung kann, wenn sie damit die Unsicherheit über zukünftige, abrupte Steuererhöhungen nimmt, durch eine Verringerung des Vorsichtssparens expansiv wirken. Eine deutliche und entschlossen durchgeführte Konsolidierung erhöht die Glaubwürdigkeit der Politik und wirkt, in Summe betrachtet, expansiv. In diesem Modellrahmen ist es auch möglich, dass gescheiterte Konsolidierungen oder nur geringe Defizitsenkungen einen restriktiven Effekt ausüben, weil dies als fehlende Selbstbindung der Politik an ein Konsolidierungsziel gesehen wird (Glaubwürdigkeitsdefizit): Die (rationalen) Konsumenten erwarten daher relativ bald umso größere Konsolidierungsschritte, so dass restriktive keynesianische Effekte dominieren. Im Rahmen der „expectation view of fiscal policy“ spielt somit auch Glaubwürdigkeit eine wichtige Rolle.

In Bezug auf das Arbeitsangebot hängt die Wirkung der Fiskalpolitik von der relativen Größe des Einkommens-/Vermögens- und Substitutionseffekts ab, die entgegengesetzt wirken. Da beide Effekte empirisch gering sein dürften, scheint der Einfluss insgesamt auf das individuelle Arbeitsangebot eher gering zu sein. In Hinblick auf das aggregierte Arbeitsangebot könnten Besteuerungseffekte jedoch höher ausfallen. Je nach Marktmacht der Arbeitnehmervertreter bzw. der Arbeitsmarktstrukturen können z.B. Steuererhöhungen auf

die Löhne überwältigt werden und so Arbeitskosten und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinflussen.

2.2 Empirische Untersuchungen

Bartolini, Razin und Symansky (1995) analysierten die fiskalpolitischen Maßnahmen der G-7 Länder in den 1980er Jahren und in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Dabei untersuchten sie die kurz- und langfristigen makroökonomischen Effekte unterschiedlicher Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen von Simulationen mit dem ökonometrischen Modell (MULTIMOD) des Internationalen Währungsfonds (IWF). Es zeigte sich, dass im allgemeinen Budgetkonsolidierungen anfangs mit Wachstumsverlusten einhergehen, danach jedoch bald ein Konjunkturaufschwung folgt. Die langfristige Wirkung auf das Wirtschaftswachstum hängt von den eingesetzten Instrumenten ab. Jene Länder, die Ausgaben senkten und/oder indirekte Steuern erhöhten, konnten langfristig mit positiven Wachstumseffekten rechnen. Im Gegensatz dazu müssen Länder, deren Konsolidierung im Wesentlichen auf die Erhöhung direkter Steuern (Lohn- und Einkommensteuern) abzielt, auch langfristig mit Wachstumsverlusten rechnen.

Alesina und Perotti (1995, 1997) untersuchten die Budgetpolitik in der OECD von 1960 bis Mitte der 1990er Jahre. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die Zusammensetzung der Maßnahmen für die Nachhaltigkeit der Konsolidierung entscheidend ist. Während einnahmenseitige Maßnahmen meist nur einen kurzfristigen Konsolidierungserfolg mit sich bringen, erhöhen ausgabenseitige Maßnahmen (insbesondere Transfers im Sozialbereich, Subventionen, öffentlicher Konsum) die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Budgetkonsolidierung.

Zaghini (2001) untersuchte die Fiskalpolitik von 14 EU-Ländern in der Periode 1970-1998, wobei die Konsolidierungsperioden in Hinblick auf deren Zusammensetzung, Umfang und zeitliche Länge analysiert werden. Zaghini findet einen positiven Zusammenhang zwischen einer dauerhaften Schuldenreduktion und Ausgabensenkungen, die über einen mehrjährigen Zeitraum implementiert worden sind. In solchen „erfolgreichen“ Konsolidierungsstrategien spielen Steuererhöhungen nur eine untergeordnete Rolle. Der Erfolg bzw. Misserfolg hat auch Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Performance eines Landes. Zaghini (2001) stellte fest, dass während eines erfolgreichen Konsolidierungsprozesses und in den beiden Jahren danach ein höheres Konsum- und Investitionswachstum, eine niedrigere Arbeitslosenrate, eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit und niedrigere Zinsen zu verzeichnen sind. Im Gegensatz dazu scheinen bei nicht erfolgreichen Konsolidierungen die klassischen keynesianischen Effekte – niedrigeres Wachstum, höhere Arbeitslosigkeit – zu dominieren.

Von Hagen, Hallett und Strauch (2001) haben die Untersuchungen von Alesina und Perotti (1995, 1997) auf 20 OECD-Länder für die Periode 1960-1998 erweitert und aktualisiert.

Demnach zeigen auch ihre Ergebnisse, dass „erfolgreiche“ Konsolidierungen überwiegend auf Ausgabensenkungen, nicht erfolgreiche Konsolidierungen hingegen vor allem auf Einnahmenerhöhungen basieren. Konsolidierungen, die von Beginn an Ausgabenkürzungen vorsehen, führen mit höherer Wahrscheinlichkeit zu einer anhaltenden Defizitsenkung als Strategien, die zuerst einnahmenseitig, und danach erst ausgabenseitig angelegt sind („switching strategies“). Konsolidierungen, die bei günstiger Konjunktur beginnen, halten nicht lange an, tendieren zu Steuererhöhungen und führen nur zu einem relativ geringen Erfolg, während Konsolidierungen, die in einem schwachen konjunkturellen Umfeld starten, eher ausgabensenkend angelegt sind und somit auch eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit haben. Die Geldpolitik scheint keinen Einfluss auf Beginn bzw. Erfolg einer Budgetkonsolidierung zu haben. Interessant ist auch die Schlussfolgerung der Autoren im Hinblick auf den „policy mix“ des Euroraums, wonach eine koordinierte Konsolidierung eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit hat als die unkoordinierte Defizitreduktionen der einzelnen Mitgliedstaaten.

2.3 Zusammenfassung

Welche Schlussfolgerungen bzw. Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik lassen sich aus den theoretischen Überlegungen und den empirischen Studien ziehen?

Der Überblick über verschiedene Wirkungskanäle von Budgetkonsolidierungen zeigt, dass eine auf simplen keynesianischen Mechanismen aufbauende, statische wirtschaftspolitische Analyse der Komplexität des Themas nicht gerecht wird: Eine restriktive Fiskalpolitik muss nicht notwendigerweise wachstumsdämpfend wirken, allfällige kurzfristig negative Effekte können rasch überkompensiert sein („expansionary fiscal consolidation“). Auch wenn die Unsicherheit über die Wahl des „richtigen“ theoretischen Modellrahmens bleibt, sollten wesentliche Elemente des „expectation view of fiscal policy“ nicht außer Acht gelassen werden.

Die Ergebnisse der empirischen Studien sind relativ eindeutig (Perotti, 1998). Trotz teilweise methodisch unterschiedlicher Ansätze (vgl. Abschnitt 3.1) lautet die Politikempfehlung, einer ausgabenseitigen Budgetkonsolidierungsstrategie den Vorzug zu geben. Auch wenn im Detail Kritik an der Methodik dieser Studien geübt werden kann, sollten aufgrund der Robustheit dieser Ergebnisse die darauf aufbauenden Empfehlungen nicht gänzlich unbeachtet bleiben.

3 Konsolidierungspolitik in Finnland, den Niederlanden und Schweden

3.1 Identifikation „erfolgreicher“ Konsolidierungspolitik

Die Identifikation einer Konsolidierungsperiode erfordert sowohl die konzeptuelle Wahl eines Indikators, als auch die Wahl von konkreten Parametern für dessen empirische Umsetzung. Die empirischen Studien (vgl. auch Abschnitt 2.2) unterscheiden sich jedoch diesbezüglich.

Da die diskretionären Maßnahmen im Zentrum des Interesses stehen, ist es konzeptuell sinnvoll, sich an den Veränderungen der strukturellen Primärsalden zu orientieren, d.h. die Budgetsalden sowohl um konjunkturelle Einflüsse, als auch um die Zinszahlungen für die Staatsschuld zu bereinigen. Für die empirische Umsetzung müssen daher eine Methode zur konjunkturellen Bereinigung sowie auch numerische Grenzwerte für die Veränderung des Indikators festgelegt werden. Für die konjunkturelle Bereinigung gibt es bislang kein allgemein anerkanntes und allgemein akzeptiertes Verfahren, auch lässt sich die Frage der numerischen Schwellenwerte (Ab welchem Umfang der Saldenveränderung liegt eine Konsolidierung vor, welche Periodenlänge soll zugrunde gelegt werden?) nicht objektiv bzw. eindeutig bestimmen.

Auch die Entscheidung darüber, ob eine Konsolidierung „erfolgreich“ verlaufen ist, erfordert konzeptuelle und empirische Festlegungen, für die es keine allgemein anerkannten Maßstäbe gibt. Soll sich die Beurteilung am weiteren Verlauf des konjunkturell bereinigten Primärsaldos orientieren oder an der Entwicklung der Schuldenquote (absolute oder relative Verbesserung)? Welcher Zeitraum danach kann noch in Zusammenhang mit der Politik der Konsolidierungsperiode gebracht werden?

Tabelle 2

Konsolidierungsperioden

		Verbesserung des strukturellen Primärsaldos <i>Prozentpunkte des BIP</i>
Niederlande	1991	2,7
	1993	2,2
	1996	2,0
Finnland	93-95	4,0
Schweden	95-98	11,3
Österreich	96-97	3,1

Q: Zaghini (2001)

In dieser Studie¹ erfolgt die Festlegung der Perioden sowie des „Erfolgskriteriums“ einer nachhaltigen Konsolidierungsstrategie der Arbeit von Zaghini (2001). Demnach wird eine Verbesserung des konjunkturell bereinigten Primärsaldos (in Prozent des BIP) in einem Jahr um mehr als 1,6 Prozentpunkte oder eine Verbesserung über zwei oder mehr Jahre um jeweils mehr als 0,8 Prozentpunkte als Konsolidierungsjahr bzw. –periode definiert (Tabelle 2). Die so für die 1990er Jahre ermittelten Konsolidierungsperioden werden in den folgenden Abschnitten 3.2 bis 3.5 diskutiert.

Tabelle 3

Erfolgreiche Konsolidierungen

		Schuldenquote		
		Durchschnitt Konsolidierung	Drei Jahre danach	Reduktion in %
Niederlande	1996	75,3	63,3	15,9
Finnland	93-95	57,2	49,0	14,4
Schweden	95-98	75,0	55,4	26,1

Q: Zaghini (2001)

Als erfolgreich bzw. nachhaltig wird eine Konsolidierungsperiode dann erkannt, wenn 3 Jahre nach Konsolidierung eine Verbesserung der Schuldenquote um 5%, relativ zur durchschnittlichen Höhe der Schuldenquote während der Konsolidierungsperiode, eingetreten ist (Tabelle 3).

3.2 Finnland 1993-95

Rezessionsbedingt – Finnland weist eine der höchsten zyklischen Sensitivitäten des Budgetsaldos aus – verschlechterten sich trotz deutlicher Ausgabenkürzungen die öffentlichen Finanzen 1991/92 drastisch. Selbst ohne Berücksichtigung der Unterstützungszahlungen an den Bankensektor (die Kapitalzufuhr an Banken wurde budgetär als Finanzinvestition verbucht) drehte der Budgetsaldo von einem Überschuss von 5,3% des BIP 1990 in ein Defizit von 5,6% des BIP 1992.

Im Vergleich zum Budget 1992 wurden für das Budget 1993 stärkere Anstrengungen unternommen, Ausgaben (insbesondere öffentlicher Konsum, Sozialtransfers an die Haushalte, Subventionen) zu reduzieren. Öffentliche Investitionen wurden nur in geringem Umfang

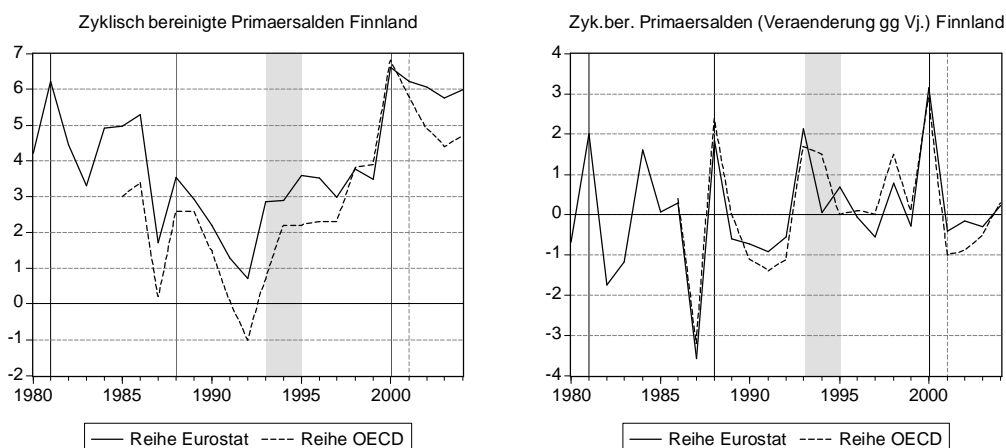
¹ Die Daten in den Abbildungen entsprechen dem Stand November 2002. Um die Unterschiede in der Berechnung konjunkturell bereinigter Primärsalden zu verdeutlichen, wurden sowohl die Daten der EU-Kommission, als auch jene der OECD in den folgenden Abbildungen dargestellt.

eingeschränkt. Steuererhöhungen (auf Kraftstoff) standen Steuersenkungen (Kapitaleinkommen) sowie Steuerrückzahlungen für die (jeweils) vergangenen zwei Jahre gegenüber, so dass insgesamt auch die Staatseinnahmen zurückgingen. Der Budgetsaldo verschlechterte sich sogar auf 7,3% des BIP. Das Ende der tiefen Rezession 1993 und der folgende kräftige Aufschwung ab 1994 unterstützte in den folgenden Jahren die Budgetentwicklung. Zusätzlich dürfte der Nettoeffekt der EU-Mitgliedschaft den Budgetsaldo 1995 um rund 2% des BIP, jenen 1996 um rund 1% des BIP verbessert haben.

Die Verbesserung des gesamtstaatlichen Saldos 1994 gegenüber 1993 geht fast ausschließlich (je zur Hälfte) auf eine Verbesserung der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Gemeinden) und der Sozialversicherungsträger zurück, die beide einen Überschuss erzielten (knapp über 1% bzw. knapp unter 4% des BIP). Erst ab 1995 konnte der Zentralstaat das Defizit laufend senken, während bei relativ konstantem Überschuss der Sozialversicherung (um 3% des BIP) sich der anfängliche Überschuss der Gemeinden seit 1997 in ein Defizit (allerdings unter 1% des BIP) wandelte.

Rund ein Drittel der ausgabenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen erfolgte in Form von reduzierten Zahlungen des Zentralstaates an die Gebietskörperschaften (Gemeinden), so dass sich eine Rückführung öffentlicher Ausgaben z.B. im Bildungs- und Gesundheitswesen in den dortigen Budgets zeigt. In diesem Zusammenhang ist auch die Änderung der Gemeindefinanzierung durch den Staat (insb. die Reform 1993) zu beachten (vgl. Abschnitt 4.1.1).

Abbildung 3: *Zyklisch bereinigte Primärsalden (in % des BIP) - Finnland*



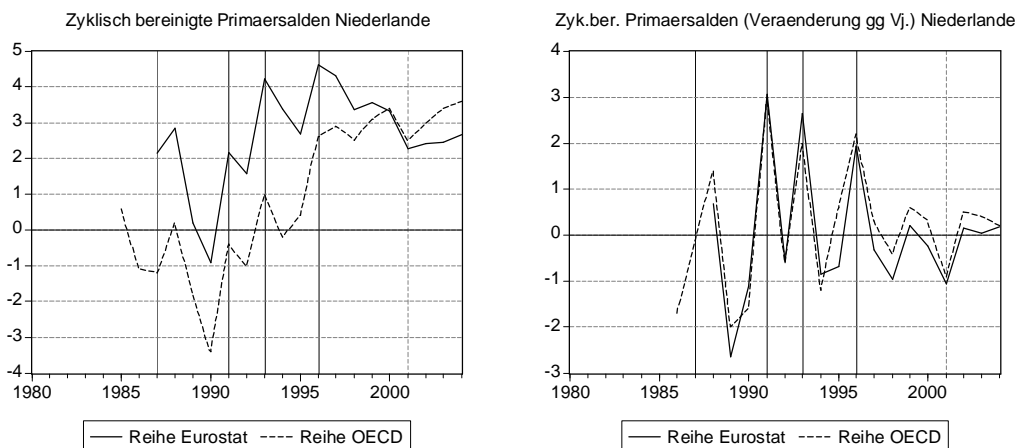
Bereits 1990 beschloss die Regierung einen mehrjährigen Budgeterstellungprozess, der mit Beginn 1992 umgesetzt wurde. Im August eines jeden Jahres werden sowohl das Budget für das kommende Jahr, als auch Obergrenzen (in realen Werten) für rund 90% der Ausgaben

des Zentralstaates für die folgenden drei Jahre bekannt gegeben. Ursprüngliches Ziel war, die realen Ausgaben im Jahr 1995 auf das Niveau von 1991 zu bringen. Die Deckelungen der Ausgaben werden sowohl für jedes Ministerium, als auch für das Gesamttaggregat festgelegt, sie sind jedoch nicht rechtsverbindlich.

3.3 Niederlande 1993

Anfang der 1990er Jahre gelang es der Regierung, das Defizit von 5,7% des BIP (1990) auf 3,6% (1993) zu reduzieren. Angesichts steigender Arbeitslosenraten wollte die Regierung den ursprünglichen Konsolidierungspfad verlassen und kündigte Steuersenkungen und Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge für 1994 und 1995 an. Im Sinne des „Erfolgskriteriums“ ist die Konsolidierung 1993 nicht als erfolgreich klassifiziert.

Abbildung 4: Zyklisch bereinigte Primärsalden (in % des BIP) - Niederlande



Ein 1993 schwächeres als in der Budgetplanung unterstelltes Wachstum führte zu zusätzlichen Sparmaßnahmen (Einfrieren von Sozialtransfers, anteilmäßig über die Ministerien verhängte Ausgabenreduktionen, Einmalmaßnahmen wie verzögerte Auszahlungen des Staates, Privatisierungsmaßnahmen, Rücknahme bereits im Budget 1993 angekündigter Steuersenkungen, keine Korrektur der „kalten Progression“).

Trotz schwacher Konjunktur entwickelten sich die Steuereinnahmen um 0,9% des BIP deutlich besser als prognostiziert, wobei ein Großteil als temporärer Effekt einzustufen ist.² Unerwartet höhere Umsatzsteuern wurden als permanent eingeschätzt, so dass die Regierung im Sinne eines budgetären „fine-tunings“ Ausgaben aus dem Jahr 1994 ins Jahr

² Organisatorischer Maßnahmen erhöhten die Effizienz der Finanzbehörden und führten zu einer effektiven Verkürzung der Zahlungsfristen.

1993 vorzog (auf Cash-Basis). Damit wurde zwar das Defizitziel 1993 erreicht, die Schuldenquote stieg jedoch geringfügig.

Die Lockerung der Fiskalpolitik 1994 spiegelt vor allem Steuersenkungen (insb. Senkung der Arbeitgeberbeiträge in der Sozialversicherung) in Höhe des permanenten Anteils der höheren Steuereinnahmen 1993 (vgl. Fußnote 2), konjunkturell bedingte höhere Einnahmen sowie eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen wider. Gleichzeitig hielt die Regierung das Ausgabenwachstum deutlich unter dem Wachstum des nominellen BIP (insb. Sozialausgaben, Löhne des öffentlichen Sektors). Reformen des Gesundheitssektors (Teilprivatisierungen) sollten ebenfalls Einsparungen bringen. Trotz eines im Vergleich zu 1993 höheren Defizits sank 1994 aufgrund von Privatisierungsmaßnahmen die Schuldenquote um rund 3 Prozentpunkte.

3.4 Niederlande 1996

Bereits 1995 verfolgte die Regierung weitere Kürzungen der Ausgaben (z.B. Transfers an Haushalte), Subventionen und gesteigerte Einnahmen durch Privatisierungserlöse. Diese Politik setzte sich 1996 fort, wobei Steuersenkungen in Form von Lohnnebenkostensenkungen (Arbeitgeber zahlten bei Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte niedrigere Sozialversicherungsbeiträge), weiters Erhöhung von Steuerfreibeträgen sowie strukturelle Maßnahmen am Arbeitsmarkt mit dem Ziel einer Erhöhung der Beschäftigung, die Konsolidierungsbemühungen nicht behinderten. Allerdings wurden auch die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung angehoben. Auch kam es zu weiteren Reformen des Sozialversicherungssystems, wie der vollen Privatisierung der Krankenversicherung (März 1996). Die Einführung einer Energiesteuer (Jänner 1996) führte insgesamt zu keiner fiskalischen Belastung der Haushalte und Unternehmen, da dies durch eine Reihe anderer Steuerreduktionen kompensiert wurde. Zu einem im Vergleich des Voranschlags etwas niedrigeren Defizit haben neben der strikten Ausgabendisziplin (ergänzt durch diskretionäre Maßnahmen im Sozialsystem) auch das günstiger als prognostizierte Wirtschaftswachstum durch höhere Steuereinnahmen beigetragen.

Die Anwendung der Kriterien zur Identifizierung erfolgreicher Konsolidierungsperioden weist für die Niederlande auf das Jahr 1996. Diese punktuelle Zuordnung sollte jedoch nicht zu strikt gesehen werden:

Die Niederlande haben bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre erfolgreich Budgetkonsolidierungen betrieben. Während sich in anderen EU-Mitgliedsländern die öffentlichen Finanzen in dieser Periode verschlechtert haben, konnte in den Niederlanden eine Verbesserung erzielt werden. Zwar fiel der Konjunkturrückgang vergleichsweise milde aus, der Erfolg ist jedoch den in den Regierungsübereinkommen vereinbarten mehrjährigen Konsolidierungspfaden zuzuschreiben. Ein geändertes Konjunkturmilieu führte zu zusätzlichen Maßnahmenpaketen, wobei die automatischen Stabilisatoren teilweise außer Kraft

gesetzt wurden. Diese tendenziell prozyklische Fiskalpolitik war aber politischer Wille. Damit wurde auch eine Senkung des strukturellen Defizits erreicht.

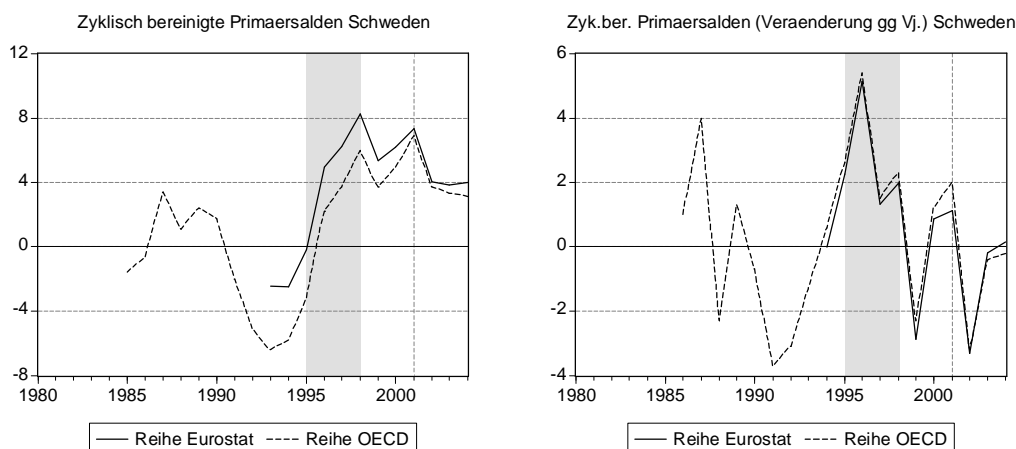
Die Konsolidierungsstrategie basierte anfangs sowohl auf einer Senkung der Ausgaben (Sozialausgaben und Subventionen (Wohnen, öffentl. Verkehr), als auch auf höheren Einnahmen. Allerdings wurden auch öffentliche Investitionen (insb. Infrastruktur), die sich in den 1980er Jahren nur verhalten entwickelt haben, erhöht. Nach 1993 war die generelle Rückführung des Staatsanteils ein Ziel, wobei Einschnitte in den öffentlichen Ausgaben dominierten. Parallel zu den Ausgaben sanken jedoch auch die Einnahmen in Prozent des BIP.

Entscheidend für die im Sinne des „Erfolgskriteriums“ als erfolgreich zu klassifizierende Konsolidierung 1996 (und der folgenden Jahre) ist die Änderung der seit 1994 neu formulierten Fiskalstrategie, statt einer Saldo-Zielformulierung eine Deckelung der (in realen Größen formulierten) Ausgabenkategorien zu verfolgen (siehe Abschnitt 5.3).

3.5 Schweden 1995-98

Die öffentlichen Finanzen drehten in der Periode 1990-1993 von einem Überschuss in der Höhe von 3,8% des BIP (1990) in ein Defizit von 11,9% des BIP (1993), was Schweden nach Griechenland das zweithöchste Defizit im OECD-Raum bescherte. Neben den Kosten der Bankenkrise (1993 rund 3½% des BIP) war aufgrund der hohen zyklischen Sensitivität des Budgetsaldos der dramatische Konjunkturerbruch (rund 7 Prozentpunkte) für die Entwicklung verantwortlich. Die nicht ausreichend gegenfinanzierte Steuerreform 1991, das Auslaufen von in den späten 1980er Jahren temporär eingeführten Steuern sowie andere Faktoren spielten ebenfalls eine Rolle.

Abbildung 5: Zyklisch bereinigte Primärsalden (in % des BIP) - Schweden



Konsolidierungsmaßnahmen in den Jahren 1991-1993 (u.a. höhere Abgaben auf Treibstoff, Selbstbehalte in der Krankenversicherung, niedrigere Ersatzquoten beim Arbeitslosengeld) konnten bestenfalls ein noch ungünstigeres Ergebnis verhindern.

Eine Trendwende konnte bereits im Budget 1994 eingeleitet werden, wobei wesentlich das Ende der finanziellen Stützungen für das Bankensystem zur Defizitreduktion beitrug. Weiters wurden u.a. Verbrauchsteuern indexiert und die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung erhöht. Allerdings wurden auch Ausgabenkategorien erhöht, z.B. Kinderbetreuungsgelder.

Nach den Wahlen im September 1994 erfolgte durch die neue Regierung der Beschluss zu einer umfangreichen Budgetkonsolidierung. Die für die Periode 1995-1998 relativ zu einem Basisszenario (unveränderte Politik) geplanten Maßnahmen betrafen zu 60% Ausgabenreduktionen, insb. Einsparungen bei den Pensionen, Senkung der Kostenersätze und Modifikation in der Indexierung der Leistungen in der Sozialversicherung, Senkung der Kinderbeihilfen (Absetzbeträge), Reduktion von Transfers des Zentralstaates an nachgelagerte Gebietskörperschaften (im Wesentlichen Gemeinden, die ausgeglichen bilanzieren müssen) und zu 40% Einnahmensteigerungen (Beitragserhöhungen in der Krankenversicherung, höhere Besteuerung von Vermögen und Kapitaleinkommen, in geringerem Umfang höhere Einkommensteuern; allerdings auch Senkung der Umsatzsteuer auf Lebensmittel). Die Maßnahmen der Einnahmenseite wurden fast ausschließlich im Budgetpaket von November 1994 beschlossen, während (zusätzliche) ausgabenseitigen Maßnahmen auch in den folgenden Budgets getroffen wurden. Der Schwerpunkt (rund 2/3 der Konsolidierung war für die Jahre 1995/96 geplant. Die zyklisch (konjunkturell) bedingte Verbesserung hatte in dieser Periode 1996-1998 mit kumuliert rund 2% des BIP eine geringe Bedeutung.

Parallel zur Budgetkonsolidierung wurden am Arbeitsmarkt (teilweise zeitlich beschränkt) Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigung beschlossen, z.B. Subventionen bei Neueinstellungen bzw. Investitionsanreize (insbesondere Abschreibungen für Strukturinvestitionen, die vor Mai 1996 getätigt werden) eingeführt.

Um den geplanten Konsolidierungsprozess sicherzustellen (halbjährliche Überwachungen), verpflichtete sich die Regierung, bei Abweichungen mit zusätzlichen Maßnahmen gegenzusteuern, was eine tendenziell prozyklische Fiskalpolitik impliziert.

Wesentliches Element der Konsolidierungsstrategie war eine Reform des Budgeterstellungprozesses, um insbesondere eine bessere Kontrolle über die Ausgabenentwicklung zu erhalten. Dies geschieht vor allem durch eine (nominelle) Deckelung für jeweils 27 Ausgabenbereiche im Rahmen einer Dreijahresplanung als „top down“ Prozess, d.h. abgeleitet von einem Zielwert für das Gesamtbudget (siehe Abschnitt 5.4).

3.6 *Schlussfolgerung*

Eine generelle Aussage, mit welchen konkreten Maßnahmen – gleichsam als „to do“ Liste - erfolgreich Budgetkonsolidierung betrieben werden kann, lässt sich aus diesen länder-spezifischen Erfahrungen nicht treffen. Es wäre auch nicht sinnvoll, einzeln betrachtete Maßnahmen dieser Länder ohne Berücksichtigung von deren institutionellem Umfeld isoliert auf Österreich übertragen zu wollen.

Selbst die grobe Unterscheidung, ob eine Konsolidierung primär einnahmen- oder ausgabenseitig erfolgt ist, ist in der Praxis kaum eindeutig zu beantworten:³ Soll eine ex ante-Klassifizierung anhand der Konsolidierungspläne am Beginn der Periode, die auf einem geschätzten Basisszenario einer unveränderten Politik basieren, oder eine ex post-Klassifizierung anhand der tatsächlichen Entwicklungen zur Beurteilung herangezogen werden? Selbst bei gleicher – in der Regel ex post – Sicht kommen verschiedene Autoren bzw. Institutionen – nicht zuletzt auch aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen der Konsolidierungsperioden - zu anderen Einschätzungen:

Für die OECD (Länderbericht Jänner 2001) erfolgte die Konsolidierung in Schweden jeweils etwa zur Hälfte durch Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen. Die EU-Kommission (siehe Tabelle 1) reiht Schweden (Periode 1994-1998) und Finnland (Periode 1993-1999) in die Ländergruppe, die überwiegend ausgabenseitige Konsolidierungsstrategien verfolgte, und nennt die Niederlande als Beispiel einer „switching strategy“, d.h. in der Anfangsphase (Periode 1991-1993) überwiegen einnahmenseitige Maßnahmen, in der weiteren Folge jedoch ein Übergehen zu einer ausgabenseitigen Konsolidierung (Periode 1994-1997). Nach Steinherr, Vanhoudt und Fischbach (2000) haben in der Periode 1990-1999 Schweden und die Niederlande Einnahmen- und Ausgabenquoten gesenkt, Finnland beide Quoten erhöht.

Als gemeinsames Element der Konsolidierungsstrategien dieser Länder lässt sich allerdings eine Änderung im Budgeterstellungprozess feststellen: Einführung einer mittelfristigen Planung, in deren Zentrum Ausgabendeckelungen stehen (siehe Abschnitt 5). Der Budgeterstellungprozess wird so verstetigt und auch transparenter.

³ Darüber hinaus besteht oft die Schwierigkeit, budgetäre Maßnahmen eindeutig der Einnahmenseite bzw. der Ausgabenseite zuzuordnen. Für eine weitergehende, grundsätzliche Kritik an der ökonomischen Sinnhaftigkeit bzw. fehlender theoretischer Fundierung der Begriffe wie „Steuern“, „Transfers“ und damit auch „Defizit“ siehe Kotlikoff (1986).

4 Föderale Strukturen

Budgetkonsolidierungsstrategien werden meist anhand ihrer Komponenten bzw. deren Zusammensetzung diskutiert. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch die föderale Struktur eines Landes für den Konsolidierungserfolg eine Bedeutung hat. Vereinfacht lassen sich Finanzverfassungen auf zwei Grundformen zurückführen: Eine unitarische Finanzverfassung lässt nachgeordneten Gebietskörperschaften keine oder nur geringe Kompetenzen bzw. politische Entscheidungsbefugnisse, eine föderalistische Finanzverfassung hingegen schon.

Fiskalischer Föderalismus basiert auf der Vorstellung, dass sich die Bereitstellung öffentlicher Leistungen an den Präferenzen der Bürger orientieren soll. Gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen Nutzer einer öffentlichen Leistung und Träger der Kosten dieser Leistungen übereinstimmen. Erweitert um das Prinzip der institutionellen Symmetrie sollten Nutzer und Zahler auch mit den Entscheidungsträgern, die darüber bestimmen, übereinstimmen.

Die Unterscheidung zwischen föderalen und unitarischen Staaten in Europa ist jedoch weniger eindeutig als es die beiden Grundformen annehmen lassen.

Finnland und Schweden sind Einheitsstaaten, in denen es im Wesentlichen nur zwei politische Ebenen gibt: die des Zentralstaates und die der Kommunen. Durch die Mitgliedschaft in der EU haben diese Länder der Entwicklung einer regionalen Ebene zunehmend mehr Bedeutung zugewiesen. Die Niederlande würden – zumindest auf den ersten Blick - am ehesten einem föderalen Staat wie Österreich entsprechen, die konkrete Ausgestaltung lässt aber eine deutlich stärkere Nähe zu Finnland und Schweden erkennen.

4.1 *Finnland*

In den 1980er Jahren wurden erste Versuche gestartet, im Rahmen der Gliederung Finnlands in Provinzen die regionale Autonomie zu stärken. Als wichtigste Verwaltungseinrichtung verfügte das Provinzialamt über erhebliche Entscheidungsbefugnisse im Sozial- und Gesundheitswesen.

Um die staatlichen Verwaltungsstrukturen auf regionaler Ebene zu vereinheitlichen, wurden Anfang der 1990er Jahre 88 Wirtschaftsregionen (bestehend aus 3 bis 10 Kommunen) als neue Verwaltungsebene geschaffen. Zusätzlich wurde das Land in Entwicklungsregionen (Typ I bis III, allerdings nicht identisch mit der Klassifizierung der Förderziele im System der EU-Strukturpolitik) unterteilt. Eine weitere Reform (1992) hatte zum Ziel, durch die Errichtung neuer Provinzialverbände funktionale Regionen zu schaffen und damit eine ausgewogene Verteilung sozialer Einrichtungen zu gewährleisten. Diese neuen Provinzialverbände („Hauptregionen“), die rechtlich betrachtet Zusammenschlüsse von Gemeinden sind (d.h.

eigentlich Kommunalverbände), waren als Verbindungsglied zwischen zentralstaatlicher Regierung und den Gemeinden mit Planungs- und Ausgleichsfunktionen konzipiert.

1997 wurde ein Gesetz über die Provinzialverwaltung zur Neustrukturierung der regionalen Ebene Finnlands verabschiedet: Die vormals 12 Provinzen wurden auf 6 reduziert. Damit sollten Provinzgrößen erreicht werden, die dann möglicherweise als NUTS⁴-II-Regionen durch die EU anerkannt werden könnten. Durch dieses Gesetz nehmen weiters die staatlichen Aufsichtsrechte gegenüber der regionalen wie auch der lokalen Ebene ab (so wurde die Regierungsaufsicht über die Gemeinden abgeschafft).

Der Hauptanteil öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger wird von den Gemeinden erbracht, Ansprechpartner der Provinzialverwaltungen sind daher Gemeindeorganisationen, Verwaltungseinrichtungen bzw. Wirtschaftsunternehmen und –verbände.

4.1.1 Finanzverfassung

Finnland hat 448 Städte und Gemeinden. Die Regierung fördert allerdings finanziell den Zusammenschluss von Gemeinden. Die Gesetzgebungskompetenz liegt beim Staat, die Gemeinden spielen jedoch eine bedeutende Rolle beim Steueraufkommen (durchschnittlich 55%, wobei aufgrund der Heterogenität der Gemeinden der Anteil zwischen 20-80% variiert). Die Regionen bekommen ihre Mittel von den Mitgliedsgemeinden.

Arbeitseinkommen werden sowohl auf zentralstaatlicher, als auch auf Gemeindeebene besteuert. Während der Zentralstaat die Steuerbasis festlegt und progressiv besteuert, heben die Gemeinden einen festen Satz ein (2001: zwischen 15 und 19,75%, durchschnittlich 17,7%). Die Gemeinden erhalten weiters jenen Teil der Körperschaftsteuer, der von den in ihrem Gebiet ansässigen Unternehmen erwirtschaftet wird (2000: 36,4%, 2002: 23,3%). Weiters heben sie eine Grundsteuer ein, deren Sätze jedoch innerhalb eines vom Staat vorgegebenen Rahmens liegen. Abgesehen von weiteren, eher unbedeutenden Steuern erzielen die Gemeinden zusätzliche Einnahmen aus Gebühren (Energie, Wasser, Gesundheit, usw.), die rund 26% der gesamten Budgeteinnahmen ausmachen.

Waren in der Periode 1983-1992 sämtliche finanziellen Zuwendungen des Staates an die Gemeinden zweckgebunden, so hob die Reform 1993 die Zweckwidmungen auf. Seitdem werden die finanziellen Mittel auf Basis von Berechnungen bzw. fiktiven Ausgabennotwendigkeiten gewährt (weitere Reformen 1996, 1997). Diese werden für Sozialhilfe, Gesundheit, Bildung usw. jeweils durch verschiedene Indikatoren ermittelt und jährlich aufgrund der Preisentwicklung sowie der Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor angepasst. Die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen sowie Kürzungen der staatlichen Zuweisungen ließen deren Anteil von 30% 1990 auf unter 15% 2000 fallen.

⁴ Nomenclature des unités territoriales statistiques

Das gegenwärtige System der staatlichen Finanzausweisungen bietet Gemeinden Anreize zu sparen, da es ihnen erlaubt ist, die Gelder bedarfsorientiert zu verwenden. Dies kann als Ausdruck wirtschaftlichen Föderalismus gesehen werden.

Der Finanzausgleich basiert auf dem Vergleich zwischen den potentiellen Steuererträgen der jeweiligen Gemeinde (pro Kopf) und jenen Steuereinnahmen, die sich ergeben, wenn die jeweilige Gemeinde den landesweit durchschnittlichen Steuersatz angewandt hätte. Liegen die potentiellen Steuereinnahmen 90% unter dem so ermittelten Durchschnittswert, so erhält die Gemeinde zusätzliche Mittel über den Ausgleich (betraf 2000 rund 75% der Gemeinden), liegen sie über den 90% des Durchschnittswertes, so leistet sie Beiträge zum Finanzausgleichssystem. Die Tatsache, dass die Berechnungen auf der potentiellen steuerlichen Ertragskraft und nicht auf tatsächlichen Steuereinnahmen basierten, gibt den Gemeinden die Möglichkeit, ihre Steuersätze an die Präferenzen ihrer Bürger anzupassen.

Das gegenwärtige System des Finanzausgleiches schafft allerdings bei den Gemeinden Unsicherheit über die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen, da (i) ein automatischer Mechanismus, der fallende Steuereinnahmen durch höhere Zuweisungen kompensieren würde, nicht vorgesehen ist (kein formaler Zusammenhang zwischen Finanzausweisungen und Steuern), und (ii) die Umverteilung der Steuern verzögert durchgeführt wird.

4.2 Die Niederlande

Die Niederlande können als „dezentralisierter Einheitsstaat“ bezeichnet werden, da lokale und provinzielle Autonomie in der Verfassung anerkannt wird. Der Staat gliedert sich somit in eine lokale, provinzielle und nationale Ebenen auf. Obwohl die verwaltungsmäßige Bedeutung der Provinzen gering ist, haben sie in der Entwicklung des niederländischen Staatssystems eine Schlüsselrolle gespielt.

4.2.1 Provinzen

Vom gesamten Regierungshaushalt werden rund 3% von den Provinzen ausgegeben, die 93% ihrer Finanzmittel von der Nationalregierung zur Verfügung gestellt bekommen (15-25% für die allgemeinen Kosten aus dem Provinzfond des Innenministeriums und 70-80% von den verschiedenen Ministerien zur Finanzierung von Mitverwaltungsaufgaben). An Einnahmen steht den Provinzen nur ein Teil der PKW- und LKW-Steuer zur Verfügung, die zur Finanzierung der Provinzstraßen eingesetzt wird. Die finanzielle Abhängigkeit der Provinzen ist somit sehr hoch.

Die provinziellen Kompetenzen sind zweigeteilt: In der hierarchischen Kompetenz („Mitverwaltungskompetenz“) führt die Provinz einerseits nationale Gesetze aus und hat andererseits Kompetenzen bei der finanziellen Kontrolle der Kommunalverwaltung oder bei der Legalitätsprüfung von Kommunalgesetzen. Im Rahmen der autonomen Provinz-

kompetenz kann sie ohne Genehmigung der Nationalregierung Entscheidungen und Gesetze erlassen, vor allem im Bereich von Wirtschaftsplanung und –entwicklung, Raumplanung, Verkehr- und Umweltpolitik. Der der Provinz vorstehende Kommissar der Königin ist Beamter und gleichzeitig Vorsitzender des Provinzparlaments. Ein Rahmengesetz aus dem Jahr 1994 erlaubt es Großstädten, (städtische) Provinzen aufzubauen, Auswirkungen sind jedoch bislang ausgeblieben. Darin spiegelt sich auch die relativ geringe politische Bedeutung der Provinzen wider, die nicht als allgemein anerkannte Verwaltungsebene zwischen Nationalregierung und Gemeinden etabliert sind.

Funktionale Dezentralisierung, interkommunale Zusammenarbeit und wachsendes Gewicht der Gemeinden schränken die Rolle der Provinzen als Verwaltungsebene stark ein: Die Nationalverwaltung, d.h. die Ministerien, haben dezentral eigene Büros, wobei die regionale Einteilung der Niederlande durch die Ministerien fast nie mit der Provinzeinteilung korrespondiert. Das Gesetz für interkommunale Regelungen von 1950 erlaubt Gemeinden, neue Organe (sogenannte WGR-Körperschaften) einzurichten, was auch in vielen Bereichen genutzt wurde. Der Druck der lokalen Ebene kommt insbesondere von den Großstädten, wobei Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht (die „großen Vier“) politisch und wirtschaftlich ebenso wichtig wie die Provinzen sind.

Da die Provinzen die einzige demokratisch-politisch legitimierte mittlere Ebene der Niederlande und deshalb vertretungsberechtigt sind, haben die Provinzen Vertreter im Ausschuss der Regionen und im Strukturfonds. Obwohl die Provinzen sehr heterogen sind, wird über eine Fusionierung der Provinzen in vier EU-Regionen (NUTS-Einteilung) diskutiert.

4.2.2 Gemeinden

Ähnlich wie in den Provinzen, sind auch die Kompetenzen auf Kommunalebene zweigeteilt: hierarchische Mitverwaltung und autonome Gesetzgebung. Auch der Bürgermeister, der vom Kommissar der Königin ernannt wird, ist Beamter. Fast alle Dimensionen des Wohlfahrtsstaates findet man auf Kommunalebene, da sich die Kompetenzen der Gemeinde auf Sozialhilfe, Schulwesen, Krankenhäuser, Polizei, Straßen und Parkraumbewirtschaftung, Transport, Energie usw. erstrecken.

Im Vergleich zu den Provinzen haben die Gemeinden mehr Kompetenzen und größere Finanzmittel. Vom gesamten Regierungshaushalt werden 25-30% von den Gemeinden ausgegeben. Auf der Einnahmenseite sind auch die Gemeinden – wenn auch geringer als die Provinzen – von der Nationalregierung abhängig. Rund 5-8% der Gemeindebudgets kommen aus Kommunalbetrieben, 8-10% aus eigenen Steuereinnahmen. Allerdings übernimmt das Innenministerium die allgemeinen Gemeinkosten (25-30% der Gemeindebudgets) nach Kriterien der Gebietsgröße, Bevölkerungszahl und des Bodenzustandes. Andere Ministerien finanzieren spezifische Mitverwaltungsaufgaben (vor allem Sozialhilfe und Schulunterricht, was 50-65% der Gemeindebudgets ausmacht). Kann

eine Gemeinde ihr Budget nicht im Gleichgewicht halten, wird sie unter direkte Provinzialaufsicht gestellt (rund 5% der Gemeinden). Die vier Großstädte Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht unterliegen nicht dieser Budgetrestriktion und können auch nicht unter Provinzialaufsicht gestellt werden.

Obwohl die Gemeinde zentrale politische Bedeutung hat, wird seit den 1960er Jahren vom Innenministerium eine Neueinteilung bzw. Zusammenlegung (insbesondere kleiner) Gemeinden betrieben.

4.2.3 Finanzverfassung

Entsprechend dem zentralstaatlichen Charakter liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Staat. Provinzen und Gemeinden (auf die Wasserwirtschaftsverbände wird nicht weiter eingegangen) können lediglich im engen, verfassungsmäßig festgelegten Rahmen eigene Steuern einheben und Zuschläge zu staatliche Steuern bestimmen.

Die Provinzen verfügen praktisch über keine eigenen Steuern (Ausnahme: Abgabe auf wasserverschmutzende Anlagen). Gemeinden können nach dem Gemeindegesetz 1992 (neben Gebühren und Beiträgen) allgemeine Grundsteuern, Steuern auf die Nutzung bestimmter gemeindeeigener Einrichtungen, eine Baulandsteuer, Zweitwohnungsteuer, Steuer auf Übernachtung von Gästen („Touristensteuer“), eine Steuer auf öffentliche Ankündigungen sowie eine Hundesteuer einheben.

Die von den Gemeinden und Provinzen stammenden Steuererträge spielen nur eine untergeordnete Rolle. Sie erhalten jedoch Anteile an den Steuern des Zentralstaats, die dieser an einen Gemeindefonds (gemeentefonds) und an einen Provinzfonds (provinciefonds) überweist. Diese beiden Fonds übernehmen dann die Weiterleitung. Mit Ausnahme der Kraftfahrzeugsteuer liegen die Anteile für den Provinzfonds bei 0,8-1%, für den Gemeindefonds bei 12-14% der maßgeblichen Steuern.

4.3 Schweden

Die schwedische Reichsverfassung kennt nur eine staatliche und eine kommunale Ebene. Eine dritte Ebene der Regionen (län) existiert verfassungsrechtlich nicht. Dies hat zur Folge, dass die Regionen institutionell in eine staatliche (länsstyrelse) und eine kommunale (landsting) Ebene geteilt sind, also Verwaltungsgebiete mit einer dualen Organisation sind. Durch die zunehmende Stärkung der Kommunen – zuletzt durch das neue Kommunalgesetz im Jahr 1991 – entwickelte sich Schweden zu einem zentralisierten unitarischen Staat mit weitreichenden dezentralen Strukturen auf Gemeindeebene.

Seit Mitte der 1990er Jahre gibt es verstärkt Versuche einer Umstrukturierung, um das „regionale Durcheinander“ zu beseitigen und eine bessere Koordination der regionalen Aufgaben zu erzielen. Die im Oktober 1992 gebildete Regionalkommission legte im März

1995 ihren endgültigen Bericht vor, der u.a. feststellte, „dass mehrere öffentliche Organe ohne gegenseitige Koordination und im selben geographischen Gebiet sich mit denselben oder sehr ähnlichen Aufgaben beschäftigen, während andere Aufgaben gar nicht oder ungenügend berücksichtigt werden“. Dieser Bericht stellte die Basis für ein 1996 von der Regierung beschlossenes Regionalisierungsexperiment: In der Periode Juli 1997 bis Dezember 2002 sollten in vier Versuchsregionen unterschiedliche Formen der Selbstverwaltung erprobt werden. Darüber hinaus gibt es noch weitere Versuchsmodelle, so dass gegenwärtig das Territorium Schwedens in 21 Regionen eingeteilt ist, wobei diese in fünf Kategorien unterschieden werden können.

4.3.1 Finanzverfassung

Verwaltungsmäßig ist Schweden gegenwärtig in 10 Provinzen/Verwaltungsbezirke und 289 Gemeinden unterteilt. Die Steuergesetzgebung obliegt dem schwedischen Parlament (riksdagen). Auf regionaler und lokaler Ebene haben die Gebietskörperschaften, d.h. die Provinziallandtage (landsting) und die Gemeinden (kommun) das Recht, jährlich die Höhe ihrer Steuersätze innerhalb der dreigeteilten kommunalen Einkommensteuer selbstständig festzulegen. Neben diesen kommunalen Zuschlägen zur Einkommensteuer beziehen die nachgeordneten Gebietskörperschaften den Großteil ihrer Finanzmittel aus Zuweisungen des Zentralstaates.

4.4 Zusammenfassung

Aus den Theorien des fiskalischen Föderalismus lässt sich keine eindeutige Zuordnung von Besteuerungskompetenzen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen vornehmen.

Die traditionelle Theorie empfiehlt, staatliche Aufgaben mit geringer räumlicher oder fiskalischer Externalität auf regionaler (lokaler) Ebene zu belassen. Hingegen wäre (aus wohlfahrtstheoretischer Sicht) die Kompetenz für unmittelbar auf Einkommensumverteilung abzielende Leistungen (z.B. Sozialversicherung) dem Zentralstaat zuzuweisen und von ihm bereitzustellen. Öffentliche Leistungen sollten primär durch Gebühren und Beiträge und nur subsidiär durch Steuern mit immobilier Steuerbasis auf regionaler (lokaler) Ebene finanziert werden. Während Unternehmen- und Kapitalertragsteuern zentralstaatlich eingehoben werden sollten (Steuerbasis sehr mobil), könnten Lohneinkommensteuern auch auf regionaler Ebene erhoben werden.

Die polit-ökonomische Theorie empfiehlt demgegenüber, Besteuerungskompetenzen weitgehend zu dezentralisieren, d.h. die Kompetenz insbesondere für direkte und aufkommenselastische Steuern regional bzw. lokal zu belassen. Dadurch wird der Äquivalenzcharakter staatlicher Einkommensumverteilung (als Versicherungsleistung) für den einzelnen Steuerzahler aufgrund der „Nähe“ deutlicher sichtbar.

Gegeben die unterschiedlichen Empfehlungen ist es nicht verwunderlich, wenn ein direkter Zusammenhang einer bestimmten Form des Föderalismus mit der jeweiligen Konsolidierungsstrategie nicht herstellbar ist, zumal insbesondere in Schweden und Finnland laufend Reformen an bzw. Versuche mit den föderalen Strukturen durchgeführt werden.

Es ist jedoch erkennbar, dass für die Ausgestaltung eines Finanzausgleiches die Berücksichtigung der damit verbundenen Anreizmechanismen sehr wichtig ist: Bereits institutionell falsch gesetzte Anreizstrukturen (geringe fiskalische Äquivalenz; Zweckbindungen, usw.) können Konsolidierungen erschweren. Fragen der Festlegung statischer Verteilungsschlüssel (bzw. deren Kriterien) zwischen den Gebietskörperschaften treten demnach in den Hintergrund, wiewohl die Höhe der finanziellen Ausstattung der Gebietskörperschaften für deren Aufgabenbewältigung nicht vernachlässigt werden kann.

5 Ausgabenseitige Fiskalregeln

Zur Sicherstellung einer dauerhaft tragfähigen und soliden Fiskalpolitik wurde 1997 der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) beschlossen.⁵ Dieses Regelwerk bezieht seine Zielgrößen auf Salden, wobei Einigkeit in der Interpretation herrscht, dass sich die Formulierung „ausgeglichen oder im Überschuss befindlich“ auf konjunkturell bereinigte Salden bezieht. Sofern sich die Fiskalpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des EU-Vertrags und des SWP befindet, bleibt ihnen die Wahl der konkreten budgetären Maßnahmen überlassen. Um jedoch eine prozyklische Budgetpolitik zu vermeiden (insbesondere durch Steuersenkungen in Aufschwungsphasen), legte der ECOFIN-Rat auf seiner Tagung vom Februar 2000 Kriterien fest, anhand derer die in den Stabilitätsprogrammen formulierte Budgetpolitik beurteilt wird. Sie steht mit den Erfordernissen des SWP u.a. bei der Erfüllung folgender Kriterien im Einklang:

- (i) eine nicht gegenfinanzierte Steuersenkung sollte nur bei bereits „ausgeglichen oder im Überschuss befindlicher“ Fiskalposition ins Auge gefasst werden;
- (ii) eine Steuersenkung darf nicht prozyklisch angelegt sein;
- (iii) Schuldenstand bzw. langfristige Tragbarkeit der Fiskalposition muss mitberücksichtigt werden; und
- (iv) eine Steuersenkung sollte Teil eines umfassenden Reformpakets sein.

Ziel dieses „Leitfadens“ ist es, auch in einem konjunkturell günstigen Umfeld eine gewisse Budgetdisziplin aufrecht zu erhalten. Dies ist bei budgetären Zielformulierungen, die auf einen Saldo verweisen (wie auch beim SWP), schwieriger, als bei Zielformulierungen, die sich auf die Ausgabenseite beziehen.

5.1 Probleme fiskalischer Saldo-Zielformulierungen

Nominelle Defizitziele können zur Einleitung eines Konsolidierungsprozesses nützlich sein, sie berücksichtigen jedoch nicht die Wirkung der automatischen Stabilisatoren. Dieses Problem kann durch den Fokus auf konjunkturell bereinigte Salden gelöst werden. Allerdings weist das fiskalische Ziel eines konjunkturell bereinigten Saldos konzeptuelle Probleme aus, die durch methodische Schwierigkeiten in der Praxis – so weisen alle Methoden zur

⁵ Der SWP besteht aus der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit und der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Bereinigung eine prozyklische Verzerrung auf⁶ - zusätzlich verstärkt werden (Mills und Quinnett, 2001).

Konzeptuell ist es problematisch, bei der Betrachtung über den Konjunkturzyklus alle Schwankungen im Budgetsaldo den automatischen Stabilisatoren zuzuschreiben, da die Stabilisierungseigenschaft des Budgets von der Art der wirtschaftlichen Störung abhängt:

Im Fall eines aggregierten Nachfrageschocks werden die Konjunkturschwankungen stabilisiert, und zwar umso stärker, je höher die automatischen Stabilisatoren wirken. Im Falle eines temporären aggregierten Angebotsschocks, der das Potential-BIP unverändert lässt, wird ebenfalls die Konjunktur geglättet, allerdings bei höherer Inflation. Im Falle eines permanenten aggregierten Angebotsschocks sinkt das Potential-BIP und es verschlechtert sich der zyklisch bereinigte Saldo. Hier verzögern die automatischen Stabilisatoren die Anpassung zum neuen (gleichgewichtigen) Potential-BIP.

Für die Wirtschaftspolitik ist es de facto kaum möglich, quasi in „Echtzeit“ Art und Wirkung eines „Schocks“ zu identifizieren. Damit ist die Gefahr gegeben, Änderungen im Budgetsaldo, die strukturelle Ursachen haben, den automatischen Stabilisatoren zuzuschreiben.

Dieses konzeptuelle Problem wird in der Praxis zusätzlich durch die technisch-empirische Methode der zyklischen Bereinigung überlagert. Sowohl Schätzungen des Potential-BIP zur Ermittlung der „Outputlücke“ auf Basis einer Produktionsfunktion, als auch statistische Glättungsverfahren verursachen eine positive Korrelation zwischen Potential-BIP und Outputlücke. Selbst bei korrekter Outputlücke stellt sich die Schwierigkeit der Ermittlung von adäquaten Steuer- bzw. Ausgabenelastizitäten. Diese müssen als konstant angenommen werden, obwohl sie – unter Umständen sogar beträchtlich – im Konjunkturverlauf schwanken. Damit wird eine weitere Verzerrung in der Berechnung konjunkturell bereinigter Salden verursacht.

5.2 Vorteile einer ausgabenseitigen Zielformulierung

Seit den 1990er Jahren sind – in unterschiedlichem Ausmaß und Implementierungen - mehrere europäische Länder (u.a. Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich) zu mittelfristig ausgerichteten, ausgabenseitigen Fiskalregeln übergegangen. Die Vorteile, deren Ausmaße von der konkreten Implementierung im Rahmen eines Budgeterstellungprozesses abhängen, sind (insbesondere gegenüber einer Saldo-Zielformulierung):

- höhere Rechenschaftspflicht der politischen Entscheidungsträger, da sie die Ausgaben direkter als einen Saldo kontrollieren können

⁶ Positive Korrelation zwischen zyklisch bereinigtem Saldo und Konjunkturzyklus.

- volle Operationalität der automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite
- Möglichkeiten der Festlegung unterschiedlicher Obergrenzen für spezifische Ausgabenkategorien (unter Umständen bezogen auf das Trendwachstum)
- in der Praxis einfache laufende Überwachung.

Die Festlegung von Obergrenzen für Ausgabenkategorien kann nominell oder real erfolgen, wobei kürzere Planungshorizonte eher nominelle, längere Planungshorizonte eher reale Größen nahe legen würden. In einem wirtschaftspolitischen Umfeld, in dem die Geldpolitik institutionell primär der Preisstabilität verpflichtet ist (wie in der WWU), kann dieser Aspekt der Zielformulierung eher in den Hintergrund treten.

In der kurzen Frist würde bei nominell formulierten Ausgabenzielen ein positiver Nachfrageschock oder ein negativer Angebotsschock zu einer Reduzierung der realen Ausgaben führen (sofern die Geldpolitik nicht reagiert). Damit würden sowohl Outputlücke als auch der Budgetsaldo stabilisiert werden. Bei realen Ausgabenzielen würden diese Schocks hingegen destabilisierend wirken, so dass nominelle Ziele vorzuziehen wären.

In der mittleren Frist ist die Unterscheidung weniger relevant, zumal die budgetären Planungen (implizit) meist auf einer Trend-Inflationsrate basieren. Hier scheinen bei längerem Planungshorizont real formulierte Ausgabenziele – vor allem in einem weiteren Aufgabenkontext betrachtet – eher vernünftiger. Im Falle von (systematisch) verzerrten Prognosefehlern oder einer (von der Geldpolitik erzeugten) „Überraschungsinflation“ könnten nominelle Ausgabendeckelungen auf die öffentlichen Finanzen destabilisierend wirken.

Bei den ausgabeseitigen Fiskalregeln sind föderale Aspekte einer Finanzverfassung sowie der Sozialversicherungsbereich nicht zu vernachlässigen. Hier wäre sicherzustellen, dass im Falle von Ausgabenregeln bzw. -deckelungen auf zentralstaatlicher Ebene nicht nachgelagerte Gebietskörperschaften budgetäre Stabilisierungsfunktionen mit diskretionären Maßnahmen konterkarieren können.

5.3 Die Niederlande

Die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wurden von der Koalitionsregierung 1994 eingeführt und – abgesehen von geringfügigen Adaptierungen – in deren zweiter Regierungsperiode ab 1998 beibehalten. Die mittelfristig ausgelegte Budgetpolitik basiert auf drei Säulen: (i) einer vorsichtig formulierten wirtschaftlichen Vorausschau, (ii) einer Begrenzung der realen Ausgaben und (iii) seit 1998 auch auf Referenzwerten für die Entwicklung der realen Einnahmen kombiniert mit Regeln, wie (unerwartete) Mehr- bzw. Mindereinnahmen bzw. –ausgaben zu behandeln sind. Die Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets ist strikt getrennt, d.h. Einnahmen- bzw. Ausgabenentscheidungen sollen unabhängig voneinander getroffen werden.

5.3.1 Die Rolle der wirtschaftlichen Vorausschau

Am Beginn einer Regierungsperiode wird vom „Centraal Planbureau“ (CPB) eine vorsichtige mittelfristige Wirtschaftsprognose erstellt, indem ein Wachstums-Sicherheitspolster von ½% zur Anwendung kommt. Dadurch wird der budgetäre Spielraum bereits ex ante eingengt. Bei einer Budgeterstellung auf Basis der vorsichtigen Wachstumsraten sollte sich tendenziell ein gegenüber dem Voranschlag verbesserter Budgetsaldo ergeben. Dieser Spielraum kann in weiterer Folge für diskretionäre Maßnahmen (Steuersenkungen, höhere Ausgaben oder Rückführung der Staatsschuld) verwendet werden.

5.3.2 Begrenzung der realen Ausgaben

Unter Heranziehung des prognostizierten BIP-Deflators werden in realen Werten ausgedrückte Obergrenzen für die Gesamtausgaben sowie die Ausgaben für die Sektoren Zentralstaat, Sozialversicherung und Gesundheitswesen für die Regierungsperiode (vier Jahre) bestimmt (tatsächlich werden laufend die nominell fixierten Ausgaben mit den aktuellen Werten des Deflators indexiert bzw. umgerechnet). Einmal jährlich (im Frühjahr) können Anpassungen aufgrund von Über- bzw. Untererfüllungen vorgenommen werden: innerhalb eines Sektors kompensierend, zwischen Sektoren durch Regierungsbeschluss und intertemporal innerhalb eines Ministeriums (maximal 0,25% des Budgets). Für unvorhersehbare Ereignisse werden zudem Ausgabenreserven gebildet.

Innerhalb der Ausgaben müssen höher als geplante Ausgabenkomponenten durch zusätzliche Einsparungen in anderen Bereichen kompensiert werden. Die Ersparnisse, die aus niedrigeren Ausgaben im Vergleich zum Voranschlag resultieren, können zusätzlich ausgegeben werden. Das tatsächlich höhere als in den Planungen zugrunde gelegte Wachstum hat in den letzten Jahren auch dieses Verhalten gezeigt.

5.3.3 Referenzwerte für die Entwicklung der realen Einnahmen

Die 1998 eingeführten Referenzwerte für die Entwicklung der realen Einnahmen für die nächsten vier Jahre hatten zum Ziel, konjunkturell bedingte, unerwartete Einnahmentwicklungen (positiv wie negativ) verifizieren zu können. In der Regierungsperiode 1994-1998 war zwar bereits vereinbart worden, unerwartete Mehreinnahmen zur Schuldenreduktion oder zu Steuersenkungen, nicht aber für Mehrausgaben zu nutzen. Seit 1998 existieren jedoch genaue Regeln, wie allfällige Mehreinnahmen im Vergleich zu den Referenzeinnahmen zu verwenden sind:

Unerwartete Mehreinnahmen führen bei einem Budgetsaldo kleiner als -0,75% des BIP zu einer Aufteilung zwischen Schulden- und Steuerreduzierung im Verhältnis von 75:25, bei einem Saldo größer als -0,75% des BIP zu einer Aufteilung 50:50. Unerwartete Mindereinnahmen werden bei einem Saldo kleiner als -1,75% des BIP im Verhältnis 50:50 durch

ein höheres Defizit bzw. höhere Steuern ausgeglichen, bei einem Saldo größer als -1,75% des BIP ändert sich die Aufteilung höheres Defizit zu höheren Steuern auf 75:25.

Konkret wurde 2000/2001 nur rund $\frac{1}{4}$ der konjunkturbedingt höheren Einnahmen für Steuer-senkungen genutzt, um nicht durch expansive Maßnahmen die Konjunktur zusätzlich zu überhitzen.

5.4 Schweden

Der im Jänner 1997 eingeführte neue Budgeterstellungprozess basiert im Rahmen eines „top down“-Ansatzes auf nominellen Ausgabenbegrenzungen sowie einem mittelfristigen Ziel für den gesamtstaatlichen Budgetsaldo (einem positiven Saldo von 2% des BIP über den Konjunkturzyklus). Im Gegensatz zu den Niederlanden besteht für die Ausgabenpfade eine gesetzliche Bindung. Die Planung für das kommende Jahr basiert auf einer „realistischen“ Wirtschaftsprognose, jene für die beiden darauffolgenden Jahre auf prognostizierten Trendentwicklungen.

Für 27 Ausgabenkategorien des Zentralstaates werden Obergrenzen für jeweils die nächsten 3 Jahre festgelegt, wobei die Differenz zwischen der Summe der 27 Kategorien und den geschätzten Gesamtausgaben eine Art Budgetreserve darstellt (sie betrug für 1997 und die folgenden 3 Jahre 1,5%, 2,0% und 2,5% der Gesamtausgaben). Durch die Ausgabendeckelungen des Zentralstaats werden rund $\frac{2}{3}$ der Gesamtausgaben, davon rund die Hälfte der Transfers an die Haushalte und 20% des öffentlichen Konsums und der öffentlichen Investitionen erfasst. Insbesondere zyklisch sensitive Ausgabenpositionen wie Arbeitslosengelder, Arbeitsmarktprogramme und andere Ausgaben zur sozialen Sicherung (insb. Alterspension) sind Gegenstand der limitierten Ausgabenbereiche.

Die Ausgaben der Gemeinden sind nicht inkludiert. Seit dem Jahr 2000 sollen die Gemeinden jedoch ausgeglichen bilanzieren. Defizite sind innerhalb von zwei Jahren zu beseitigen.

Zielwerte zur Einnahmenentwicklung sind nicht vorgesehen. Während in den Niederlanden die Verteilung von budgetären Mehr/Mindereinnahmen und –ausgaben prinzipiell im Vorhinein geregelt ist (auch wenn in der Praxis auch schon davon abgegangen wurde), erfolgt in Schweden der Umgang mit unerwarteten Entwicklungen ad hoc.

In der Praxis hat sich herausgestellt, dass die Budgetreserve im Budgetprozess laufend abgenommen hat und zuletzt unter 0,1% des BIP lag. Reformüberlegungen gehen daher in die Richtung, zusätzlich zu den Ausgabendeckelungen auch (niedrigere) Ausgabenziele zu formulieren und aus der Differenz der beiden Werte eine Budgetreserve in der Höhe von 3% der Ausgaben zu bilden. Diese Reserve sollte konjunkturell bedingte Mehrausgaben abdecken können. Weiters sollte eine Planungsreserve gebildet werden, die alle anderen

Einflussfaktoren auf die Ausgabenentwicklung auffangen soll (eine negative Planungsreserve würde Ausgabenkürzungen erfordern).

5.5 Schlussfolgerung

Die Einführung von Ausgabendeckelungen im Rahmen einer mehrjährigen Budgeterstellung war insbesondere in den Niederlanden und Schweden zentrales Instrument einer erfolgreichen Konsolidierungsstrategie. Aufgrund der bislang positiven Erfahrungen, die in beiden Ländern gemacht wurden, wird diese Form der Budgetsteuerung weiterhin von den aktuellen Regierungen durchgeführt. Anpassungen und Modifikationen haben zum Ziel, Elemente des Regelwerkes, die systemimmanent zu prozyklischen Verhalten führen könnten, zu entfernen.

Um erfolgreich zu sein, müsste die Umsetzung einer regelgebundenen Fiskalpolitik auf der Ausgabenseite durch Einfachheit, Eindeutigkeit und Transparenz eine hohe Glaubwürdigkeit sicherstellen. Sie sollte daher zumindest folgende Elemente beinhalten (vgl. auch Bayer, Fleischmann und Part, 2002):

- mehrjähriger Planungsrahmen mit hoher Bindungswirkung (politisch und/oder gesetzlich),
- Festlegung der Orientierungsgrößen – Prognosen/Trendwachstum,
- strikte Trennung der Einnahmen- und Ausgabenseite,
- Festlegung der Ausgabenziele bzw. -obergrenzen: Gesamt/Komponenten, real/nominell
- Formulierung von Ausgleichsmechanismen zwischen Ausgabenkategorien,
- Formulierung von Ausgleichsmechanismen bei konjunkturell bedingten Abweichungen vom Voranschlag für Einnahmen und Ausgaben,
- Einbeziehung der finanziellen Verflechtungen der Gebietskörperschaften: Ausgaben-, Aufgaben- und Einnahmenverantwortlichkeiten,
- Möglichkeiten (Art, Umfang, Bedingungen) für diskretionäre Politik.

Es ist offensichtlich, dass die Formulierung strategischer Zielprogramme auf Basis eines finanzpolitischen Leitbildes die Voraussetzung für mittelfristige Budgetregeln darstellt.

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Schweden und Finnland verzeichneten Ende der 1980er Jahre bzw. Anfang der 1990er Jahre teilweise deutliche Budgetüberschüsse. Schwere wirtschaftliche Krisen 1991/93 (Rezession, Bankenkrise) verursachten innerhalb kurzer Zeit Budgetdefizite in Rekordhöhe. Tiefgreifende Sanierungsmaßnahmen waren daher nicht aufschiebbar. Sie mussten rasch in Angriff genommen werden, auch wenn damit eine prozyklische Fiskalpolitik impliziert wurde. Die Konsolidierungsstrategien erfolgten im Wesentlichen ausgabenseitig.

Die Niederlande hatten bereits seit Mitte der 1980er Jahre – anfangs mit geringem Erfolg – mit einem Abbau des Budgetdefizits begonnen. Verstärkt und letztlich auch erfolgreich wurden die Konsolidierungsmaßnahmen Mitte der 1990er Jahre. Dabei konnten die öffentlichen Ausgaben (insb. Transfers an die privaten Haushalte) deutlich gesenkt werden, nicht zuletzt durch Reformen in der sozialen Sicherung (Gesundheit, Pensionen). Reformen wurden auch auf der Einnahmenseite durchgeführt: Die gesamte Steuerlast ging aber nur geringfügig zurück, da die Entlastung bei den direkten Steuern der Haushalte durch Erhöhungen der indirekten Steuern kompensiert wurde.

Alle drei Länder haben Elemente einer regelgebundenen Fiskalpolitik (Ausgabenbegrenzungen) im Budgeterstellungprozess verstärkt. Entscheidend für den Erfolg scheint daher weniger ein bloß isoliert betrachtetes Maßnahmenbündel (Summe von Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite bzw. das Verhältnis zueinander) zu sein, sondern die Gestaltung der Budgetpolitik als transparenter, konsistent abgestimmter und zunehmend verstetigter Prozess.

Es wäre daher zu überlegen, auch in Österreich im Rahmen eines mehrjährigen Budgeterstellungsprozesses eine stärker an strategischen Zielen orientierte regelgebundene Budgetpolitik auf der Ausgabenseite zu implementieren. Damit sollten politisch kurzfristig motivierte diskretionäre Eingriffe erschwert werden, automatische Stabilisatoren auf der Einnahmenseite aber voll wirken können. Um den Erfolg sicherzustellen, müssten zusätzlich die finanziellen Verflechtungen der Gebietskörperschaften im Hinblick auf adverse Anreizmechanismen analysiert und in eine allfällige Reform einbezogen werden.

Literaturhinweise

- Alesina, A., Perotti, R. (1995). Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries. *Economic Policy*, 21, pp. 205-248.
- Alesina, A., Perotti, R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD: Composition and Macroeconomic Effects. *IMF Staff Papers*, 44(2), pp. 210-248.
- Banca d'Italia (2001). Fiscal Rules, Proceedings of a workshop held in Perugia.
- Bartolini, L., Razin, A., Symansky, S. (1995). G-7 fiscal restructuring in the 1990s: macroeconomic effects. *Economic Policy*, pp. 111-146.
- Bayer, K., Fleischmann, E., Part, P. (2002). Ansätze zur Verstetigung und Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der österreichischen Budgetpolitik. *ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, Jg. 43(1-2), S. 11-25.
- Bergmann-Winberg, M.-L. (2000). Finnland – Regionale Verwaltungsstrukturen im Umbruch. In: Förster et al. (Hrsg.), S. 133-157.
- Bertola, G., Drazen, A. (1993). Trigger Points and Budget Cuts: Explaining the Effects of Fiscal Austerity. *American Economic Review*, 80, pp. 11-26.
- Diebalek, L., Köhler-Töglhofer, W., Nekvasil, H., Prammer, D. (2001). Maßnahmen und Strategien der Budgetkonsolidierung in den Mitgliedsländern der EU. *OeNB Berichte und Studien No. 2*, S. 122-156.
- Europäische Kommission (2001). Public Finances in EMU 2000. Directorate General for Economic and Financial Affairs, Reports and Studies.
- Förster, H. et al. (Hrsg.) (2000). *Jahrbuch des Föderalismus 2000*. Band 1, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Hagen, J. von, Hughes Hallett, A., Strauch, R. (2001). Budgetary Consolidation in EMU. *Europäische Union, Economic Papers* 148.
- Heeringa, W., Lindh, Y. (2001). Dutch versus Swedish Budgetary Rules: A Comparison. In: Banca d'Italia, pp. 487-513.
- Hoetjes, B.J.S. (2000). Die Niederlande – Geschichte, Gegenwart und Zukunft der Territorialverwaltung. In: Förster et al. (Hrsg.), S. 234-250.

- Kotlikoff, L. (1986). From Deficit Delusion to Fiscal Balance Rule: Looking for an Economically Meaningful Way to Assess Fiscal Policy. IMF Working Paper 89/50.
- McDermott, C.J., Wescott, R.F. (1996). An Empirical Analysis of Fiscal Adjustment. IMF Staff Papers, 43, pp. 725-753.
- Mills, P., Quinet, A. (2001). The Case for Spending Rules. In: Banca d'Italia, pp. 319-330.
- Mennel, A., Förster, J., (Hrsg.). Steuern in Europa, USA, Kanada und Japan. NWB Verlag, Loseblattsammlung, 47. Lieferung 2002.
- OECD, Economic Surveys, Niederlande, verschiedene Jahrgänge, Paris.
- OECD, Economic Surveys, Finnland, verschiedene Jahrgänge, Paris.
- OECD, Economic Surveys, Schweden, verschiedene Jahrgänge, Paris.
- Perotti, R. (1996). Fiscal Consolidation in Europe: Composition Matters. American Economic Review, AEA Papers and Proceedings, 86(2), pp. 105-110.
- Perotti, R. (1998). The Political Economy of Fiscal Consolidations. The Scandinavian Journal of Economics, 100(1), pp. 367-394.
- Rossmann, B. (Hrsg.) (2002). Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven. Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen Arbeiterkammer Wien, Band 6, Wien: NexisLexis Verlag.
- Ryynänen, A. (2002). Reformbestrebungen im finnischen Finanzausgleich. In: Rossmann (Hrsg.), S. 69-76.
- Steinherr, A., Vanhoudt, P., Fischbach, M. (2000). Fiscal Adjustments and Growth in Europe. mimeo.
- Weihe-Lindeborg, L. (2000). Schweden – Von rigorosem Unitarismus zu modellhafter Regionalisierung. In: Förster et al. (Hrsg.), S. 266-291.
- Zaghini, A. (2001). Fiscal adjustments and economic performance: a comparative study. Applied Economics, 33, pp. 613-624.

Author: Peter Brandner

Title: Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens - Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?

Projektbericht/Research Report

© 2003 Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
