

Ralf KRONBERGER

Der mittelfristige Finanzrahmen als ein Element der österreichischen Haushaltsrechtsreform

Jon Blondal identifiziert in seinem Vortrag „*Budget reform in OECD member countries*“ sechs wesentliche Reformansätze für das Budgetwesen: alternative Verfahren zur Ermittlung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die der Budgetplanung zugrunde liegen, mittelfristiger Finanzrahmen, Top-Down-Budgetierungsansatz, Flexibilisierung des Managements und Anpassung der Ergebnismessung im Sinne des New Public Managements und modernes Finanzmanagement. Offen bleibt, welcher der dargestellten Ansätze am leichtesten zu implementieren ist, welche Ansätze wie effektiv und effizient sind und welche Ansätze für Österreich am besten geeignet sind.

Frits Bos geht der Frage nach, in wie weit die in den Niederlanden erfolgten Reformen des Budgetwesens für Österreich beispielgebend sind. IWF und OECD weisen diese als Best Practice aus. In den Niederlanden erfolgt bereits die Anwendung des mittelfristigen Finanzrahmens, der sich allerdings hinsichtlich der Ausgabenobergrenzen an den realen Werten (und nicht wie in Österreich an den nominellen Werten) orientiert. Im Gegensatz zum österreichischen Modell erfolgt in den Niederlanden eine Verknüpfung der Ausgaben mit den Einnahmen. Beispielsweise ist dafür Sorge zu tragen, dass unerwartete Steuermehreinnahmen nicht zu dauerhaften Mehrausgaben und spiegelbildlich unerwartete Steuerausfälle nicht zu einer dauerhaften Senkung der Ausgaben führen.

In beiden Vorträgen stellt der mittelfristige Finanzrahmen ein wesentliches Element dar, auf den in Folge näher eingegangen wird. Am 6. Dezember 2007 wurde die Änderung 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.

1. 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 spätes-

tens 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.¹ 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 Ausgabenpfade 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 aufeinander folgenden Stabilitätsprogrammen sukzessive angehoben. Für das Jahr 2008 wurden die Werte von 45,8 Prozent auf 48,2 Prozent des BIP, also beachtliche 2,4 Prozentpunkte angehoben. Dies entspricht Mehrausgaben von EUR 6,85 Mrd. 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.

Tabelle 1: Ausgabenpfad in Stabilitätsprogrammen

Ausgabenpfad in Stabilitätsprogrammen (in Prozent 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		

Quelle: BMF

2. 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.²

1 Pichler: Bundshaushaltsrecht, 2002, S. 142.

2 Brandner: Budgetpolitik, 2003, S. 200; Deroose; Moulin; Wierts: Rules, 2007, p. 29.

- höhere Rechenschaftspflicht der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger, 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 zugrunde 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 durchsetzbar, indem über- oder unterdurchschnittliche Zuwachsraten für die Ausgaben zugewiesen werden;
- in der Praxis einfache laufende Überwachung;
- prozyklische Ausgabepolitiken in konjunkturell guten Zeiten werden vermieden, indem die Forderungen nach Ausgabenerhöhungen bei Mehreinnahmen hinten gehalten 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 (nominaler Schuldenstand in Relation zum BIP) sorgen. Allerdings ist die Kausalität nicht geklärt: Wurden Ausgaben aufgrund der Regel gesenkt oder ist die Einführung von Budgetregeln Ausdruck des Willens, die Ausgaben zu senken?³

Die empirische Literatur liefert bislang kaum Ergebnisse, die einer kritischen Prüfung standhalten. Probleme ergeben sich aus kurzen verfügbaren Zeitreihen, wenig Beispielländern und der Messbarkeit der Qualität der Institutionen und der Regeln z.B. anhand eines Index.⁴ Die verfügbaren Berechnungen geben aber – trotz methodischer Schwächen – einen Hinweis darauf, dass neben Fiskalregeln die Qualität der für den Budgeterstellungprozess verantwortlichen Institutionen wesentlich ist.⁵ Fiskalregeln in einem ungünstigen institutionellen Umfeld sind für die Budgetdisziplin nicht ausreichend.

3. Das österreichische Modell des mittelfristigen Finanzrahmens

Die kürzlich 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

3 OECD (Ed.): Outlook, 2007.

4 Mooslechner: Rules, 2006.

5 Grossmann; Hauth; Pop: Rules, 2005.

Finanzrahmens bewegen. Die Ausgabenobergrenzen fünf definierter Rubriken⁶, 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 Ausgabenobergrenzen 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 unerwarteter (vielleicht auch erwarteter) Weise übermäßig zurückgehen. Mit 1. Jänner 2013 sollen die Bestimmungen bezüglich der neugefassten Haushaltsgrundsätze in Kraft treten. Die Haushaltsgrundsätze bilden die Basis dafür, dass das Budget-, Rechnungs- und Berichtswesen angepasst wird (z.B. verstärktes Controlling zur Umsetzung der Wirkungsorientierung etc.).

4. 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-Prozentschwelle (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 2005.⁷ 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 Haushaltsüberschusses für das Jahr 2008 in Höhe von nicht unter 0,45 Prozent des BIP, für das Jahr 2009 in Höhe von nicht unter 0,49 Prozent des BIP, für das Jahr 2010 und alle weiteren Jahre der Geltung dieser Vereinbarung in

6 [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

7 Vgl. dazu u.a.: Gros: Pact, 2005.

Höhe von nicht unter 0,52 Prozent 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.⁸

Letztlich kann für beide Saldenregeln noch Verbesserungspotenzial attestiert werden.

5. 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 Managements.

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.⁹

Der Finanzrahmen gilt lediglich für den Bundeshaushalt. Finanzielle Verflechtungen mit den Gebietskörperschaften sind bislang nicht berücksichtigt, wodurch „adverse Anreizmechanismen“ wirken könnten.¹⁰ 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 anhand der 3-Prozentschwelle. 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“ sind. 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 Stabi-

8 Diebalek; Köhler-Töglhofer; Prammer: Pact, 2005.

9 Kronberger: Schuldenbremse, 2006.

10 Brandner: Budgetpolitik, 2003, S. 203.

litätsprogramm 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.