

Gerhards, Wolfgang; Stark, Jürgen; Frisch, Helmut

**Article**

## Blauer Brief und seine Folgen: Ist eine Politik des Nulldefizits realisierbar?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Gerhards, Wolfgang; Stark, Jürgen; Frisch, Helmut (2002) : Blauer Brief und seine Folgen: Ist eine Politik des Nulldefizits realisierbar?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 06, pp. 3-13

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163763>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Blauer Brief und seine Folgen: Ist eine Politik des Nulldefizits realisierbar?

Im vergangenen Jahr wies Deutschland mit 2,7% die mit Abstand größte Defizitquote in der EU auf. Vor diesem Hintergrund empfahl die EU-Kommission, dass der Ecofin-Rat im Rahmen des Haushaltsüberwachungsverfahrens eine Frühwarnung aussprechen sollte. Da sich die Bundesregierung daraufhin verpflichtete, sicherzustellen, dass die 3%-Grenze nicht überschritten und ein annähernd ausgeglichener Haushalt im Jahr 2004 erreicht wird, sah der Ecofin-Rat hiervon ab. Ist dieses Ziel erreichbar?

## Politik ohne Neuverschuldung ist möglich

Die Fragestellung des ifo Instituts lässt sich ganz einfach, nämlich mit »Ja« beantworten. Eine Politik ohne Neuverschuldung ist möglich und ich füge hinzu, auch nötig. Langfristig sollte es sogar Überschüsse in den öffentlichen Haushalten geben. Allerdings sind die politischen Entscheidungen dazu von den Prioritäten der Wählerinnen und Wähler und den jeweiligen parlamentarischen Entscheidungsträgern abhängig. Die Neigung, »auf Pump zu leben« und wichtige Vorhaben mit guten Gründen über Kredite zu finanzieren, wurde lange Zeit von allen Bundes- und Landesregierungen vertreten. In der öffentlichen Debatte spielte die Staatsverschuldung in der Vergangenheit allenfalls als Randthema eine Rolle.

Allerdings haben wir in den letzten Jahren einen Meinungsumschwung erlebt. Es ist mittlerweile weitestgehend Konsens, dass wir eine Reduzierung der Neuverschuldung brauchen und dass wir mittelfristig in die Schuldentilgung eintreten müssen. Das neue finanzpolitische Paradigma wird exemplarisch an der vollständigen Verwendung der UMTS-Lizenzentnahmen zur Schuldentilgung deutlich. Auch wenn es manchmal noch politische Ausrutscher gibt und das »Verfrühstück« der Einnahmen gefordert wird, spricht sich eine große Mehrheit für die Verfahrensweise der Bundesregierung aus.

Aufgrund der demographischen Entwicklung werden die Kranken- und Rentenversicherungssysteme in Zukunft noch größere Anforderungen an das öffentliche Finanzierungssystem stellen. Da selbst bei einer Stabilisierung der Staatsverschuldung die Schulden- und Zinsausgabenbelastung pro Einwohner bei abnehmen-

der Bevölkerungszahl kontinuierlich steigen würde, gibt es keine Alternative zur Konsolidierungspolitik.

## Modernisierung der öffentlichen Verwaltung

Um das Ziel des Schuldenabbaus zu erreichen, bedarf es einer grundlegenden Diskussion über die Aufgaben und Ausgaben des Staates und über die Höhe der für die Aufgabenerledigung notwendigen Einnahmen. Die Verringerung der Verschuldung und die gleichzeitige Senkung der Abgabenquote ist nur bei einer Verringerung der Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an den Staat zu erreichen. Dies betrifft insbesondere die Leistungsgesetze, aber auch die steuerliche Förderung zahlreicher Aktivitäten.

Der Staat kommt natürlich auch nicht umhin, die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben und durch Effizienzgewinne Kosten zu reduzieren. Dies wird eine Daueraufgabe sein und bedarf in vielen Fällen einer Übernahme unternehmerischer Konzepte und Einstellungen. Die Möglichkeiten der Binnenmodernisierung und Verwaltungsoptimierung sind bisher keinesfalls ausgeschöpft worden.

Es gibt aber auch noch eine andere Dimension in der Debatte über Modernisierung und Effizienzsteigerung: Gerichte und Rechnungshöfe haben teilweise Schwierigkeiten, sich mit notwendigen Reformen zu identifizieren und z.B. Anreizelemente in der föderalen Aufgabenerledigung zu akzeptieren. Bei knapper werdenden Kassen müssen jedoch vermehrt neue und auch unorthodoxe We-



Wolfgang Gerhards\*

\* Wolfgang Gerhards ist Finanzminister von Sachsen-Anhalt.

ge eingeschlagen werden, die sich stärker an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien orientieren und weniger an alt hergebrachtem Verwaltungshandeln.

In der Verschuldungsdebatte ist nicht zu verkennen, dass die Forderungen nach Subventionsabbau oder Leistungskürzungen umso leiser werden, je größer die direkte Betroffenheit der jeweiligen Akteure ist. An einer Beschränkung der Ausgaben und einem Abbau der steuerlichen Ausnahmetatbestände kommen wir jedoch keinesfalls vorbei.

Gesellschafts- und ordnungspolitisch ist es dabei zweitrangig, ob der Haushaltsausgleich in 2004 oder 2006 erreicht wird oder in 2004 nur ein Budget »close to balance« vorgelegt werden kann. Die entscheidende Frage wird sein, ob wir die politische Kraft haben, die Ansprüche an den Staat mit der Finanzierungsbereitschaft in Einklang zu bringen. Dies wird in den nächsten Jahren die öffentliche Debatte bestimmen müssen. Sie wird definitiv die Arbeit in den Finanzministerien und den Haushaltsausschüssen der Parlamente dominieren.

Ohne ein ambitioniertes Ziel vorzulegen und ohne einen politischen Handlungsdruck zu erzeugen, der die öffentliche Debatte anspornt, ist eine nachhaltige Finanzpolitik nicht möglich. Die in Leistungsgesetzen und wirtschaftlichen Automatismen angelegten dynamisierten Ausgabepositionen machen eine permanente (politisch oft gewollte) Prioritätensetzung notwendig, die zu regelmäßigen Setzungen von Posterioritäten führen müssen. Diese sind aber in der Regel unerwünscht – und dies gilt nicht nur für Wahljahre.

Insbesondere Oppositionsparteien haben Schwierigkeiten, sich an einer Konsolidierungsdebatte konkret zu beteiligen. Oppositionsparteien können nicht die Erträge ih-

rer Kürzungsvorschläge realisieren, müssten aber die Kritik aushalten. Auch die Medien fordern oft einen Abbau der Neuverschuldung, sehen aber nicht die Notwendigkeit, eine darauf ausgerichtete Politik positiv zu begleiten. An einem Tag wird die Senkung der Personalausgaben gefordert, am nächsten Tag wird die Entlassung von Überhangpersonal kritisiert. Dies ist einer der Gründe, weshalb es im Grundsatz einen Konsens über die Politik des Nulldefizits gibt, der jedoch bei detaillierten Konsolidierungsprogrammen in einen überhitzten und populistischen Schlagabtausch mündet.

Die Gebietskörperschaften haben in den letzten Jahren enorme Anstrengungen unternommen, um die Ausgaben zu stabilisieren. Der Finanzplanungsrat empfiehlt Bund, Ländern und Gemeinden, ihre Ausgaben um maximal 2% pro Jahr zu erhöhen. Dies liegt unter der durchschnittlichen Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts und führt mittelfristig zu einer Senkung der Staatsquote.

Zwischen 1995 und 2001 sind die Ausgaben von Bund und Ländern langsamer gestiegen als die Inflationsrate. Die Gemeindeausgaben sind sogar gesunken. Die Konsolidierungspolitik hat demnach auf der Ausgabenseite Erfolge gezeigt, was an den Tabellen 1 und 2 konkretisiert werden kann. Dennoch ist es nur gelungen, die Nettokreditaufnahme bis ins Jahr 2000 zu senken. Es sind im Wesentlichen zwei Gründe, die den schwierigen Haushaltsabschluss 2001 herbeigeführt haben: Erstens wurde in 2001 durch die Steuerreform eine enorme Entlastung von Bürgern und Unternehmen herbeigeführt. Die tatsächliche Steuersenkung der Reform wird wahrscheinlich sogar noch über den avisierten rund 45 Mrd. DM gelegen haben. Zweitens ist durch die konjunkturelle Problemlage die Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte negativ beeinflusst worden.

Tab. 1

## Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssalden des Bundes der Länder und der Gemeinden 1995 bis 2001

	Bund			Länder (gesamt)			Gemeinden (gesamt)		
	Ausgaben	Einnahmen	Saldo	Ausgaben	Einnahmen	Saldo	Ausgaben	Einnahmen	Saldo
	in Mrd. €								
1995	237,6	211,7	- 25,9	250,4	227,4	- 23,0	174,5	167,1	-7,4
1996	232,9	192,8	- 40,1	261,3	237,1	- 24,2	170,7	166,3	-4,4
1997	226,0	193,5	- 32,5	247,6	228,1	- 19,5	143,9	141,1	-2,8
1998	233,6	204,7	- 28,9	249,4	235,1	- 14,3	142,5	144,6	2,1
1999	246,9	220,6	- 26,3	250,3	240,8	- 9,5	144,1	146,4	2,3
2000	244,4	220,5	- 23,9	254,5	244,4	- 10,1	145,1	147,1	2,0
2001	245,5	223,0	- 22,5	263,0	238,5	- 24,5	146,0	144,0	-2,0
Veränderung 2001/1995 in %	4,2	5,8	1,6	4,0	7,1		- 14,6	- 12,7	

Ab 1997 ohne Krankenhäuser.  
2001 = Schätzung.

**Tab. 2**  
**Land Sachsen-Anhalt**

Jahr	Ausgaben in Mill. €			
	Gesamtausgaben	Zinsausgaben	Abfinanzierung DDR-Zusatz- und Sonder- versorgung	Sonstige Ausgaben
1995	10 495,5	422,8	215,4	9 857,3
1996	10 367,2	467,8	237,0	9 662,4
1997	10 867,5	554,8	226,0	10 086,7
1998	10 510,1	614,9	270,2	9 625,0
1999	10 385,9	614,1	270,7	9 501,1
2000	10 479,1	695,6	309,2	9 474,3
2001	10 355,5	725,5	379,5	9 250,5
2002*	10 033,5	782,0	347,6	8 903,9

\* Plan

In der Öffentlichkeit wird häufig unterschätzt, wie schwierig der Abbau der Neuverschuldung selbst bei steigenden Einnahmen ist. Die Ausgabendynamik in vielen Bereichen, z. B. durch Rechtsansprüche, steigende Fallzahlen,

Preissteigerungen, Tarifierhöhungen, sind oftmals nicht durch die nominal wachsenden Einnahmen zu finanzieren. Noch schwieriger wird die Haushaltskonsolidierung in Gebietskörperschaften mit abnehmenden Einnahmen.

Das Konsolidierungs- und Dynamisierungsdilemma lässt sich exemplarisch am Haushalt des Landes Sachsen-Anhalt verdeutlichen (vgl. Tab. 2).

Trotz eines abnehmenden Haushaltsvolumens mussten für die kurz- und mittelfristig nicht beeinflussbaren Zinsausgaben und die Finanzierung der DDR-Zusatz- und Sonderversorgungssysteme jährlich steigende Beträge aufgewendet werden. Die von Parlament und Exekutive gestaltbare Finanzmasse wird nochmals geschmälert. Nur durch signifikante strukturelle Eingriffe bei politisch oftmals gewollten Ausgaben kann der Haushaltsgesetzgeber die Konsolidierungsnotwendigkeiten erfüllen.

Gerade in Ostdeutschland hat die Verschuldung in den zwölf Jahren der deutschen Einheit stark zugenommen. Der Aufbau- und Nachholbedarf ist weiterhin enorm. Durch die Sonderförderung der neuen Bundesländer ist es möglich, die auf Einwohnerzahlen umgerechneten Investitionen auf dem dreifachen Niveau des Durchschnitts der westdeutschen Bundesländer zu finanzieren.<sup>1</sup> Die notwendige Verringerung der Verschuldung darf nicht zu einer drastischen Reduzierung der Investitionsausgaben führen.

## Rückkopplung der Bundesebene mit der Landesebene

Zu den Usancen der föderalen Politikkoordination gehört es, dass Bund und Länder auf gleicher Augenhöhe agieren. Dies muss notwendigerweise eine starke Rückkopplung der Bundesebene mit der Länderebene bedeuten, insbesondere wenn es um internationale Absprachen und Verpflichtungen geht.

Die Fixierung von Verschuldungszielen und verbindliche Absprachen darüber ist jedoch nur dann möglich, wenn gleichzeitig ein Konsens herbeigeführt werden kann, in dem die Aufgaben- und Ausgabennormierung auf der jeweils höheren Ebene hinterfragt und die

Ausgabenflexibilität der ausführenden Ebene gesteigert wird. Wenn EU und Bund die Aufgabenwahrnehmung und die Finanzierungspflichten für die Länder und Gemeinden erhöhen, ohne für eine Korrektur der Einnahmeverteilung zu sorgen, können sie nicht erwarten, dass es problemlos zu einer Einhaltung von internationalen Absprachen kommt.

Neben der föderalen und haushaltswirtschaftlichen Dimension der Verschuldungsdebatte gibt es eine parlamentarische Dimension. Absprachen über haushaltswirtschaftliche Kennziffern und insbesondere Verschuldungsgrenzen bedürfen der parlamentarischen Legitimation. Je höher der Verbindlichkeitsgrad von Festlegungen in Koordinierungsgremien ist, siehe Minister- oder Finanzplanungsräte, desto stärker muss die Diskussion und Grundsatzentscheidung von den Vertretungskörperschaften, seien sie auf kommunaler oder auf Landes- und Bundesebene angesiedelt, getragen und legitimiert werden. Hierzu bedarf es parlamentarischer Festlegungen.

Die mittelfristigen Wachstumserwartungen lassen es nicht möglich erscheinen, dass die Finanzierung zusätzlicher Aufgaben aus der Wachstumsdividende realisiert werden kann. Wir werden deshalb nicht umhin kommen, neue Aufgaben und Ausgaben durch die Kürzung von bestehenden Ausgaben und den Verzicht auf Aufgaben zu finanzieren. Darüber die Debatte zu führen lohnt sich – über den Wahltag hinaus.

<sup>1</sup> Im Jahr 2000 wurden in den neuen Ländern 981 € pro Einwohner investiert. In den alten Bundesländern lag der Wert bei 306 €.



Joachim Stark\*

## Deutschland braucht einen annähernd ausgeglichenen Haushalt

Im vergangenen Jahr wies Deutschland mit 2,7% die mit Abstand größte Defizitquote in der EU auf. Die staatlichen Defizite lagen deutlich höher als im Stabilitätsprogramm angekündigt und nur knapp unterhalb der 3%-Grenze. Für das laufende Jahr ist keine wesentliche Verbesserung zu erwarten. Vor diesem Hintergrund empfahl die EU-Kommission völlig im Einklang mit den ihr übertragenen Aufgaben, dass der Ecofin-Rat im Rahmen des Haushaltsüberwachungsverfahrens eine Frühwarnung aussprechen sollte. Da sich die Bundesregierung daraufhin unter anderem verpflichtete, sicherzustellen, dass die 3%-Grenze nicht überschritten und ein annähernd ausgeglichener Haushalt im Jahr 2004 erreicht wird, sah der Ecofin-Rat hiervon ab.

Eine Rückführung des deutschen Staatsdefizits bis 2004 wird freilich nicht »automatisch« bei Beibehaltung des derzeitigen finanzpolitischen Kurses erfolgen, sondern macht merkliche Konsolidierungsschritte erforderlich. Wenn der politische Wille aber stark und ernsthaft genug ist und entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden, kann dieses Ziel gleichwohl erreicht werden. Im Hinblick auf die Bedeutung der Glaubwürdigkeit der für die Währungsunion beschlossenen Haushaltsregeln, aber auch unter Berücksichtigung der voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der finanzpolitischen Herausforderungen der Zukunft ist eine solche Politik nicht nur realisierbar, sondern sie ist im nationalen Eigeninteresse auch sachgerecht und notwendig.

\* Dr. Joachim Stark gehört als Vizepräsident dem Direktorium der Deutschen Bundesbank an.

## Finanzpolitische Haushaltsregeln der Währungsunion von großer Bedeutung – insbesondere für Deutschland

Im 1992 verabschiedeten Maastricht-Vertrag wurde die Basis für die in der Währungsunion geltenden finanzpolitischen Regeln gelegt. Im Bewusstsein, dass eine stabilitätsorientierte Geldpolitik maßgeblich durch solide öffentliche Finanzen unterstützt wird, wurden das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und die so genannten Maastricht-Kriterien beschlossen. Aufgrund der nicht zuletzt in Deutschland herrschenden Befürchtung, die Haushaltsdisziplin in den einzelnen Ländern könnte nach Zustandekommen der Währungsunion deutlich nachlassen, wurde 1997 maßgeblich auf Initiative der damaligen Bundesregierung der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen. Der Pakt konkretisierte den Sanktionsmechanismus des Maastricht-Vertrages, baute das Haushaltsüberwachungsverfahren aus und legte das Ziel mittelfristig zumindest annähernd ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalte fest.

Dabei macht der Pakt keine Vorgaben bezüglich der Staats-tätigkeit an sich. Deren Ausmaß und Ziel ist gemäß dem Subsidiaritätsprinzip je nach nationalen Präferenzen durch die einzelnen Mitgliedstaaten zu bestimmen. Allerdings schränkt der Pakt die Möglichkeit der Kreditfinanzierung ein, da letztlich hierin die Gefahr eines negativen »Spill-Overs« der nationalen Finanzpolitik auf die gesamte Währungsunion besteht. Dabei wird der Stabilisierungsfunktion der öffentlichen Haushalte entgegen der häufig vorgebrachten Kritik explizit Rechnung getragen. Ein mittelfristig – also über den Konjunkturzyklus hinweg – annähernd ausgeglichener Haushalt bedeutet nicht, dass grundsätzlich keine Kreditfinanzierung gestattet wäre. Vielmehr sollen sich die staatlichen Defizite in der wirtschaftlichen Schwächephase und die Überschüsse bei günstiger Wirtschaftslage im Zeitverlauf in etwa die Waage halten. Ausgehend von einer strukturell ausgeglichenen Grundposition können somit die automatischen Stabilisatoren in vollem Umfang wirken, ohne dass Gefahr gelaufen wird, die 3%-Grenze zu verletzen.

Für die erfolgreiche Einführung neuer finanzpolitischer Regeln, deren Glaubwürdigkeit noch nicht durch eine lange Tradition untermauert wird, ist es entscheidend, dass sie von Beginn an konsequent umgesetzt werden. Da das europäische Regelwerk insbesondere den Bedenken in der deutschen Bevölkerung Rechnung trug, kommt der deutschen Finanzpolitik hierbei eine besondere Verantwortung zu. Während im vergangenen Jahr deutlich mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten zumindest annähernd ausgeglichene Haushalte aufwiesen, lag vier Jahre nach Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die Defizitquote in

Deutschland allerdings mit 2,7% nah an der 3%-Grenze und in etwa auf dem Niveau des Jahres 1997.

Die Bundesregierung hat im Februar dieses Jahres insbesondere mit der Verpflichtung zu einem annähernd ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2004 sowohl gegenüber den europäischen Partnern als auch gegenüber der eigenen Bevölkerung ein wichtiges Bekenntnis zu den europäischen Haushaltsregeln abgelegt. Der Ecofin-Rat hat daraufhin keinen Beschluss bezüglich einer möglichen Frühwarnung an Deutschland gefasst und somit der deutschen Finanzpolitik einen erheblichen Vertrauensvorschuss gewährt. Angesichts der großen Bedeutung der Glaubwürdigkeit der finanzpolitischen Regeln in der Währungsunion ist das Erreichen eines annähernd ausgeglichenen Haushalts bis 2004 somit eine besondere Verpflichtung. Es werden dann sieben Jahre nach dem Beschluss des Paktes vergangen sein. Die Forderung nach einer zusätzlichen Übergangsfrist oder gar das Bezweifeln der grundsätzlichen Möglichkeit, dieses Ziel in Deutschland jemals zu erreichen, würde die Stabilitätskultur in Europa nicht unerheblich beschädigen.

### **Glaubwürdiger Konsolidierungskurs steht konjunkturellem Aufschwung nicht im Wege**

Im Jahr 1999 belief sich die Defizitquote in Deutschland auf 1,6%, so dass der Konsolidierungsbedarf im Hinblick auf einen Haushaltsausgleich im Jahr 2004 »überschaubar« war. Im Jahr 2000 ging die Defizitquote (ohne UMTS-Erlöse berechnet) trotz günstiger konjunktureller Rahmenbedingungen nur leicht auf 1,3% zurück. Im vergangenen Jahr führten dann vor allem die umfangreichen Steuersenkungen dazu, dass sich die Defizite auf 2,7% des BIP ausweiteten – und damit weitaus stärker als dies den automatischen Stabilisatoren entsprochen hätte. Die öffentlichen Finanzen waren somit – gemessen an der Defizitentwicklung – außerordentlich expansiv ausgerichtet, was angesichts der starken gesamtwirtschaftlichen Eintrübung zumindest im Hinblick auf die konjunkturellen Wirkungen angemessen war. Im Jahr 2002 ist nunmehr im Jahresverlauf eine Wirtschaftsbelebung zu erwarten, obgleich das Wirtschaftswachstum im Jahresdurchschnitt noch recht gedämpft ausfallen wird. Die staatlichen Defizite werden dabei aus heutiger Sicht wohl mehr oder weniger unverändert bleiben. Die Wirkungen der automatischen Stabilisatoren dürften nämlich durch verschiedene Abgabenerhöhungen und eine sparsame Haushaltsführung ungefähr kompensiert werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die nominalen Defizite annähernd auf dem durch eine expansive Ausrichtung gekennzeichneten hohen Niveau von 2001 verbleiben und zudem ein Teil der Steuersenkungen wohl erst verzögert in diesem Jahr nachfragewirksam wird.

Alles in allem behindert der Staat somit im laufenden Jahr den einsetzenden Aufschwung nicht.

Ein annähernd ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt im Jahr 2004 würde in den kommenden zwei Jahren eine strukturelle Konsolidierung in Höhe von zusammengekommen rund 2% des BIP erforderlich machen. Der Zeitpunkt für eine solche Defizitrückführung wäre aus gesamtwirtschaftlicher Sicht durchaus nicht ungünstig. Nach einer Belebung der Wirtschaftstätigkeit im Verlauf des Jahres 2002 ist für die Jahre 2003 und 2004 wieder ein kräftigeres Wirtschaftswachstum zu erwarten. Nach einem expansiven Impuls der öffentlichen Finanzen im Abschwung käme es somit im Aufschwung zu einer »Rücknahme« der vorangegangenen Defizitauseitung und darüber hinaus zu einem Abbau der im Ausgangsjahr bestehenden strukturellen Defizite. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine Verschiebung der Konsolidierung keinesfalls mit einem positiven gesamtwirtschaftlichem Impuls gleichzusetzen wäre. Wenn die Konsolidierung von den Privaten ohnehin erwartet wird, dürften auch die Wirkungen einer (nur) vorübergehend expansiveren Ausrichtung der öffentlichen Haushalte beschränkt bleiben. Im Gegenteil könnte ein Aufschub die Unsicherheit erhöhen, wenn die zu ergreifenden Maßnahmen im Unklaren bleiben oder die Haushaltsregeln in der Währungsunion grundsätzlich in Frage gestellt würden.

### **Annähernd ausgeglichene Staatshaushalte helfen demographische Belastungen zu verkraften**

Ein weitgehender Verzicht auf zusätzliche staatliche Verschuldung ist nicht nur ein solides Fundament für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik in der jungen europäischen Währungsunion. Er leistet auch einen erheblichen Beitrag zur Dämpfung der zukünftigen Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die absehbare demographische Entwicklung.

Die zunehmende Alterung der Gesellschaft hat zur Folge, dass insbesondere aufgrund des im Umlageverfahren ausgestalteten Sozialversicherungssystem umfangreiche »ungedekte« implizite staatliche Verbindlichkeiten bestehen. Diese Verpflichtungen werden in der Zukunft entweder zu umfangreichen Kürzungen staatlicher Leistungen oder zu einer kräftigen Erhöhung der Abgabenbelastung führen. In den vergangenen Jahren wurde in Deutschland durch einen massiven Anstieg der Staatsverschuldung – insbesondere infolge der deutschen Wiedervereinigung – die Handlungsfähigkeit des Staates merklich eingeschränkt, da die Zinsausgaben einen immer größeren Teil der staatlichen Einnahmen absorbierten. Ein ab 2004 mittelfristig zumindest annähernd ausgeglichener Haushalt würde den weiteren Anstieg des Schuldenstandes verhindern und so-

mit nicht zuletzt der Entlastung zukünftiger Generationen dienen.

### **Konsolidierung macht Überprüfung der staatlichen Leistungen erforderlich**

Ein ausgeglichener Haushalt erfordert, dass der gewünschte Umfang staatlicher Ausgaben durch reguläre Einnahmen finanziert wird. Der politisch vermeintlich weniger »kostspielige« Weg der Kreditfinanzierung steht nicht mehr zur Verfügung. Wenn ein struktureller Haushaltsausgleich einmal erreicht wurde, ist somit grundsätzlich darauf zu achten, dass sich die finanziellen Auswirkungen neuer finanzpolitischer Maßnahmen auf die Budgets etwa die Waage halten. Ist wie in Deutschland dagegen noch ein strukturelles Defizit vorhanden, so stellt die Übergangsphase zum »Nulldefizit« besondere Anforderungen an die Finanzpolitik. Insbesondere, wenn es – aus meiner Sicht zu Recht – explizites finanzpolitisches Ziel ist, die immer noch drückende Abgabenbelastung weiter zu senken, muss die Konsolidierung an den staatlichen Ausgaben ansetzen. Hierbei wird es zum einen darauf ankommen, die Bereitstellung der staatlichen Leistungen durch einen geringeren Mitteleinsatz zu optimieren. Zum anderen wird es aber auch erforderlich sein, den Umfang der Staatstätigkeit auf den Prüfstand zu stellen und staatliche Leistungen zurückzuführen.

Dabei sollten insbesondere die Ausgaben reduziert werden, die die privaten Anreizstrukturen verzerren und damit letztlich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. So ist unter anderem die staatliche Subventionspolitik kritisch zu hinterfragen, denn bei einigen Erfolgen der Subventionskontrolle im Einzelnen liegt das Subventionsvolumen insgesamt gesehen noch immer auf einem hohen Niveau. Auch wäre die Zielgenauigkeit der staatlichen Sozialleistungen stärker in den Blick zu nehmen. Hier ist ein transparentes und nachvollziehbares System wünschenswert, dass die Umverteilungselemente von den Versicherungselementen trennt. Dabei sollte es zum einen auf eine möglichst zielgenaue Umverteilung ankommen, die auf die wirklich Bedürftigen ausgerichtet ist. Zum anderen sollte gewährleistet sein, dass Leistungsanreize für den Einzelnen erhalten bleiben. Es zeigt sich nicht zuletzt an der derzeitigen Diskussion im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, dass hier erhebliche Fehlentwicklungen festzustellen sind. Hinzu kommt, dass in der Arbeitsmarktpolitik ein erhebliches Potential an Effizienzgewinnen realisiert werden könnte.

Schließlich ist auch im Bereich des Steuerrechts eine Vereinfachung und Erhöhung der Transparenz geboten. Tarifsenkungen sollten in noch verstärkterem Maße durch ei-

ne Verbreiterung der Bemessungsgrundlage finanziert werden. Ein durch zahlreiche Ausnahmetatbestände »durchlöchertes« Steuerrecht dürfte in Verbindung mit hohen Steuersätzen letztlich weder der Steuergerechtigkeit noch der gesamtwirtschaftlich effizienten Ressourcenallokation dienen.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muss in Besitzstände eingreifen. Sie ist insofern politisch mit Schwierigkeiten verbunden, da sie naturgemäß den Widerstand der jeweils Betroffenen provoziert. Ein glaubwürdiger Konsolidierungskurs, der durch frühzeitiges Ankündigen der Maßnahmen Planungssicherheit schafft und Unsicherheit vermindert, dürfte aber letztlich allgemeine gesellschaftliche Akzeptanz finden. Er dürfte zudem der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu Gute kommen, insbesondere wenn die Konsolidierung durch die von allen wichtigen nationalen und internationalen wirtschaftswissenschaftlichen Organisationen geforderten strukturellen Reformen begleitet wird. Die damit einhergehende nachhaltige Stärkung der Wachstumskräfte würde auch positiv auf die Glaubwürdigkeit des Konsolidierungskurses zurückwirken.

### **Nationaler Stabilitätspakt und Reform der Finanzverfassung**

In einem föderal aufgebauten Staat wie Deutschland, in dem die verschiedenen staatlichen Ebenen eine recht umfangreiche Budgetautonomie besitzen, ist es erforderlich, die europäischen finanzpolitischen Regeln auch im nationalen Haushaltsrecht zu verankern. Dies ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Es ist mitunter der Eindruck entstanden, als würde die Verantwortung für das gesamtstaatliche Defizit zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen »hin und hergeschoben«. Im Jahr 2001 teilte sich das gesamtstaatliche Defizit in Deutschland etwa zur Hälfte auf Bund und Länder auf. Dass die Defizite der deutschen Bundesländer dabei auch aus europäischer Warte von erheblicher Bedeutung sind, wird deutlich, wenn man sich veranschaulicht, dass beispielsweise allein das Defizit des Landes Niedersachsen den Umfang des gesamtstaatlichen portugiesischen Defizits hatte. Obwohl sich Bund und Länder im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Maastricht-Vertrages grundsätzlich zur gemeinsamen Erfüllung der europäischen Verpflichtungen bekannt hatten, ist eine grundsätzliche Einigung über die Ausgestaltung eines Nationalen Stabilitätspaktes erst kürzlich zustande gekommen.

Eine konsequente nationale Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes besteht in der haushaltsrechtlichen Verankerung des Gebots mittelfristig – also über den Konjunkturzyklus gesehen – ausgeglichene

ner Haushalte sowohl für den Bund als auch die Länder. Ist dieses Ziel erreicht, würde eine Verteilung von Defizitquoten auf die einzelnen Haushaltsebenen überflüssig werden. Dies entspräche der grundlegenden Philosophie der europäischen Verpflichtung und würde nicht zuletzt einen ausreichenden Sicherheitsabstand zur 3%-Grenze beinhalten.

Der Nationale Stabilitätspakt ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. In der weiteren Konsequenz sollte er möglichst in eine umfassende Reform der deutschen Finanzverfassung integriert werden. Dabei wäre insbesondere eine klarere Aufteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der einzelnen Gebietskörperschaften anzustreben. Dies ist nicht mit einem Verzicht auf einen Finanzausgleich zwischen den einzelnen Regionen gleichzusetzen. Allerdings wäre die Eigenverantwortung der Länder insofern zu erhöhen, als ihnen auch auf der Einnahmenseite Gestaltungsmöglichkeiten zugestanden werden. Es sollte den Regionen ermöglicht werden, unterschiedlichen Präferenzen der Bevölkerung sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite Rechnung zu tragen – freilich immer unter Berücksichtigung, dass ein mittelfristiger Haushaltsausgleich erreicht wird.



Helmut Frisch\*

## Die Politik des Nulldefizits in Österreich

### Die Fehlleistungen der europäischen Finanzpolitik

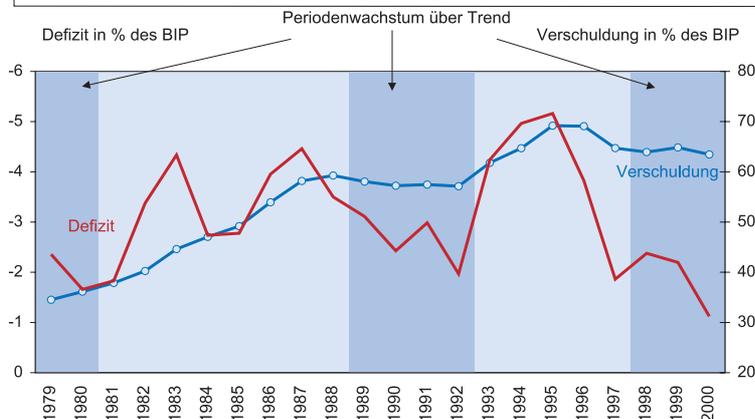
Die Budgetdefizite der Euroländer stiegen nach dem Ölpreisschock 1973/74 stark an und verblieben über dem Referenzwert von 3% des BIP bis zur ersten Hälfte der neunziger Jahre (in Österreich bis 1997). Erst mit dem Wirksamwerden des Maastricht-Vertrages (ab 1993/94) gelang es, die Budgetdefizite unter Kontrolle zu bringen. Die Politik permanenter Budgetdefizite führte zu einem rapiden Anstieg der Staatsschuld im Euroraum, der Anteil der Staatsschuld in Prozent des BIP stieg von 35 Mitte der siebziger Jahre auf 70% in den Jahren 1996/97. (In Österreich erreichte die Schuldenquote 1995 mit 69,2% des BIP ein Maximum.) Erst Ende der neunziger Jahre begann die Staatsschuldenquote im Eurobereich als Folge einer europäischen Konsolidierungspolitik, die vom Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997) induziert wurde, zu sinken. Nach den jüngsten Prognosen erwartet man für 2004 eine Staatsschuldenquote von unter 60%.

Die effektive Steuerbelastung des Faktors Arbeit stieg im europäischen Durchschnitt von 1970 bis 2000 signifikant an, nämlich von 25 auf 38% des Bruttolohnes, dagegen erhöhte sich die Steuerbelastung des Faktors Kapital in demselben Zeitraum um nur 5 Prozentpunkte, während die effektive Steuerbelastung des Konsums etwa unverändert blieb. Die Zunahme der Steuerbelastung der Arbeit gilt als eine der wichtigsten Ursachen für die strukturelle Arbeitslosigkeit im Euroraum.

Die Finanzpolitik der EU-Länder in den vergangenen drei Dekaden ist weder »keynesianisch« noch »neoklassisch«,

\* Prof. Dr. Helmut Frisch lehrt an der Technischen Universität Wien und ist Präsident des Staatsschuldenausschusses.

**Abb. 1**  
Fiskalpolitik und Wirtschaftswachstum in Österreich



Quelle: Büro des Staatsschuldenausschusses, Wien.

sie lässt sich nach Marco Buti (2001), dem Economic Adviser der EU-Kommission, am besten als »bürokratisches« Finanzverhalten bezeichnen: »Spend when money comes in, cut when it runs out«. Diese Fiskalpolitik führte dazu, dass die Budgetdefizite auch in Perioden starken wirtschaftlichen Wachstums nicht abgebaut wurden. Sie impliziert das außer Kraft setzen der automatischen Stabilisatoren durch diskretionäre Steuersenkungen auf der einen und Ausgabenerhöhungen auf der anderen Seite. Folgt man in ökonomisch guten Zeiten einer expansiven Fiskalpolitik, so muss man in der Regel gerade in schlechten Zeiten zu restriktiven Maßnahmen greifen. Dieses Muster zeigt sich auch in Österreich. Wie Abbildung 1 veranschaulicht, waren die Budgetdefizite in Österreich auch in Perioden überdurchschnittlichen, über den Trend liegenden Wirtschaftswachstums (1989 bis 1992) hoch (nämlich – 2 bis – 3% des BIP). In dieser günstigen Konjunkturphase hätte eine antizyklische Fiskalpolitik den Aufbau von Budgetüberschüssen erfordert. Das starke Ansteigen der Budgetdefizite in der folgenden schwächeren Kon-

junkturphase 1993 bis 1997 wäre damit unterbunden worden. Erst in den Jahren 1995 bis 2000 kam es – in einer Phase schwächeren Wachstums – zu einem beschleunigten Abbau der Budgetdefizite.

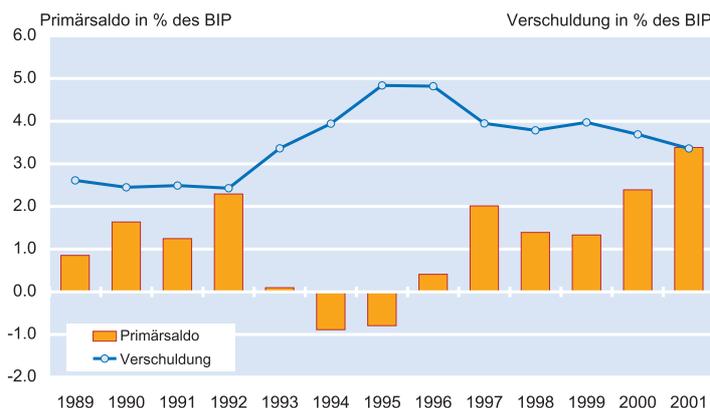
Der beschleunigte Abbau der Budgetdefizite ist auf das Wirksamwerden des Maastricht-Vertrages (1994) zurückzuführen. Der Vertrag schreibt den Mitgliedsländern bekanntlich zwei entscheidende finanzpolitische Parameter vor: Das Budgetdefizit darf 3% des BIP nicht überschreiten und die Staatsschuldenquote muss auf 60% des BIP zurückgeführt werden.

Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997, der für die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gilt, wird den Mitgliedstaaten weiters ein mittelfristiges Ziel für die Fiskalpolitik gesetzt, nämlich Haushaltsbudgets »close to balance or in surplus« zu führen. Die gegenwärtig zwölf Mitgliedsländer der WWU haben in Form von Stabilitätsprogrammen, die jährlich zu aktualisieren sind, ihre mittelfristigen Budgetpositionen zusammen mit den grundlegenden Annahmen und den relevanten Budgetmaßnahmen bekannt zu geben. Die EU-Kommission evaluiert die Länderprogramme und der Rat der Finanzminister (ECOFIN-Council) kann die Mitgliedstaaten einladen, ihre Programme zu ändern (»shall ... invite the memberstate concerned to adjust its programme«; 1466/97, Art. I.2).

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat bei den Mitgliedstaaten zu einem beispiellosen Wettbewerb zur Senkung der Defizitquote geführt: Kein Land überschreitet die 3% Budgetgrenze und viele Mitgliedstaaten weisen sogar Budgetüberschüsse auf. In allen Mitgliedstaaten war Ende 2001 die Staatsschuldenquote geringer als 2000. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hilft den Mitgliedstaaten, die finanzpolitische Flexibilität zurück zu gewinnen und die Fiskalpolitik als Stabilisierungsinstrument wiederherzustellen. Damit trägt der Stabilitätspakt dazu bei, die pro-zyklische Tendenz der Fiskalpolitik des letzten Drittels des 20. Jahrhunderts zu korrigieren.

In Österreich gab es in den Jahren 1995 bis 1997 einen ersten Anlauf zur Budgetkonsolidierung, die vom Staatsschuldenausschuss eingemahnt wurde (Lehner 2001). Das öffentliche Defizit lag 1995 bei 5,2% des BIP und wurde bis 1997 auf 1,9% des BIP abgesenkt. Daran schloss sich eine Konsolidierungspause und das öffentliche Defizit erhöhte sich leicht auf 2,2% bis 1999.

**Abb. 2**  
Öffentliche Verschuldung und Primärsaldo in Österreich



Die Balken in Abbildung 2 repräsentieren den primären Saldo des öffentlichen Haushaltes in Prozent des BIP. Der primäre Saldo ist die Differenz von Einnahmen und Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinszahlung. Die Einleitung eines Konsolidierungsprogramms erfordert einen positiven primären Saldo, also einen primären Überschuss. Ist der öffentliche Haushalt ausgeglichen (Nulldefizit), entspricht der Überschuss genau dem Zinsendienst. Dies wurde 2001 erstmals erreicht.

Im Februar 2000 erfolgte die Bildung einer neuen ÖVP-FPÖ-Koalitionsregierung, die die vorherige SPÖ-ÖVP-Koalition ablöste. Die neue Regierung legte im März ein Stabilitätsprogramm für die Jahre 2000 bis 2003 vor. Dieses Programm war im Wesentlichen eine Fortschreibung des Stabilitätsprogramms der vorhergehenden SPÖ-ÖVP-Koalitionsregierung vom Dezember 1999 und wurde in Brüssel kritisch aufgenommen. Es mag für die gegenwärtige Diskussion in Deutschland interessant sein, einige Kritikpunkte hervorzuheben:

- Das Stabilitätsprogramm sei mit einem angestrebten Defizitziel von 1,3% des BIP im Jahre 2003 wenig ambitioniert. Das Defizit soll rascher reduziert werden, damit bei einem Konjunkturabschwung der Referenzwert von 3% des BIP nicht überschritten wird.
- Alle öffentlichen Haushalte, der Bund, die Länder und die Gemeinden wurden aufgefordert, bessere Haushaltsspositionen anzustreben als geplant.
- Kritisiert wurde auch das von der früheren Regierung im Jahre 1999 beschlossene Steuersenkungs- und Familienpaket, welches den Konsolidierungsbedarf um etwa ein Prozent des BIP erhöhte.
- Österreich wurde zudem aufgefordert, einen Abbau der Staatsschuldenquote auf 60% des BIP schon Ende 2002 zu realisieren.

**Der österreichische Konsolidierungspfad**

Die neue Bundesregierung legte Ende 2000 ein neues Stabilitätsprogramm vor, welches der Kritik der EU-Kommission Rechnung trug. Danach kündigte Österreich an, bis 2002 das öffentliche Defizit auf Null Prozent des BIP abzusenken, wobei das Defizit des Bundes auf 0,75% sinken soll, während die Länder und Gemeinden einen Überschuss von 0,75% erzielen sollen. Gleichzeitig wird die gesamtstaatliche Schuldenquote bereits Ende 2002 unter den Referenzwert von 60% des BIP fallen. Das »Nulldefizit« wurde zum Kernpunkt des wirtschaftspolitischen Programms der neuen Regierung (»Ende der Schuldenmacherei«), und es erzielte in Umfragen einen hohen Zustimmungsgangrad. Im Folgenden wird nun der von der Bundesregierung angestrebte Konsolidierungspfad der nächsten Jahre auf Basis des

aktuellen Stabilitätsprogramms (Ende 2001) mittels folgenden Differenzgleichung (Frisch 1997) näher analysiert:

$$\frac{D_t - D_{t-1}}{Y_t} = (i_t - g_t) \times \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{T_t - G_t}{Y_t}$$

Aenderung der Schuldenquote = Zinssatz minus Wachstumsrate x Schuldenquote des Vorjahres = Primärdefizit (-) / Primärüberschuss (+)

Die einzelnen Variablen bedeuten:

- $Y_t = BIP_{nom}$  = nominelles Bruttosozialprodukt des Jahres t
- $g_t$  = nominelle Wachstumsrate des BIP im Jahr t
- $D_t$  = Öffentliche Schuld im Jahr t
- $Z_t$  = Zinszahlung im Jahr t auf die Staatsschuld
- $i_t = \frac{Z_t}{D_{t-1}}$  = Definition des Zinssatzes
- $G_t$  = Staatsausgaben im Jahr t (ohne Zinsen)
- $T_t$  = Staatseinnahmen im Jahr t

Die auf Basis dieser Differenzgleichung ermittelten Ergebnisse (vgl. Tabelle) verdeutlichen, dass unter Budgetkonsolidierung ein über mehrere Jahre andauernder Prozess zu verstehen ist.

Wie die Tabelle zeigt, wird ein ausgeglichener öffentlicher Haushalt bzw. ein Nulldefizit schon voraussichtlich per Jahresende 2001 – also ein Jahr früher als angekündigt – erreicht. Diese vorzeitige Zielerfüllung kam unerwartet und ist im Wesentlichen auf die Steuernachzahlung von etwa 1,2 Mrd. € im Oktober 2001 als Folge der Einführung des Instruments der Anspruchsverzinsung von Steuerschulden (bzw. -guthaben) zurückzuführen. Die Realisierung des Nulldefizits im Jahre 2001 zeigt, dass es gelungen ist, den primären Überschuss auf 7,2 Mrd. € oder 3,4% des BIP zu steigern. Der primäre Überschuss, definiert als Saldo der öffentlichen Einnahmen abzüglich der gesamten Ausgaben ohne Zinszahlungen, stellt die wichtigste finanzpolitische Kontrollgröße im Konsolidierungsprozess dar. Die Tabelle zeigt weiter, dass die Konsolidierungsanstrengung kein einmaliges Ereignis ist, sondern dass auch nach Erreichung des Nulldefizits der primäre Überschuss stets gleich den Zinszahlungen sein muss.

Dieses Programm senkt auch die Schuldenquote bis Ende 2002 unter den von Maastricht geforderten Wert von 60% des BIP (Schuldenstand Ende 2002: 59,6% des BIP). Trotz des beachtlichen Rückgangs der Schuldenquote verändert sich der Betrag der Zinszahlungen, der 2002 etwa 7,2 Mrd. € oder 3,3% des BIP betragen wird, kaum, da das Niveau der Staatsschuld bis 2003 unverändert bleibt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Als Durchschnittszinssatz der öffentlichen Verschuldung wurde ein konstanter Wert von 5,5% für die Jahre 2002 bis 2005 angenommen.

## Entwicklung der öffentlichen Verschuldung und des öffentlichen Defizits im Sinne von Maastricht 1999 bis 2005

	$Y_t$	$D_t$	$D_t/Y_t$	$Z_t$	$S_t$	$S_t/Y_t$	$i_t = Z_t/D_{t-1}$	$g_t$	$i_t - g_t$	Defizit	Defizit in % des BIP
1999	196,7	127,4	64,8%	6,94	2,62	1,3%	5,7%			4,3	2,2
2000	204,9	129,6	63,3%	7,20	5,00	2,4%	5,7%	4,2%	0,0147	2,2	1,1
2001	210,5	129,7	61,6%	7,16	7,16	3,4%	5,5%	2,8%	0,0276	0,0	0,0
2002	217,8	129,8	59,6%	7,14	7,14	3,3%	5,5%	3,5%	0,0204	0,0	0,0
2003	226,7	129,9	57,3%	7,14	7,14	3,2%	5,5%	4,1%	0,0142	0,0	0,0
2004	236,3	129,6	54,8%	7,15	7,56	3,2%	5,5%	4,2%	0,0128	-0,4	-0,2
2005	246,5	128,5	52,1%	7,13	8,28	3,4%	5,5%	4,3%	0,0118	-1,2	-0,5

$Y_t =$  nominelles BIP in Mrd EUR des Jahres  $t$

$g_t =$  nominelle Wachstumsrate des Jahres  $t$

$S_t =$  Primärdefizit (-) oder Primärüberschuss (+) des Jahres  $t$

$D_t =$  Öffentliche Schuld in Mrd EUR des Jahres  $t$

$Z_t =$  Zinszahlungen im Zeitraum  $t$  auf die Schuld des Jahres  $t-1$  in Mrd EUR

Quelle: Schuld, Zinszahlungen und Primärsaldo 1999 und 2000: Statistik Austria; für 2001–2005: eigene Berechnungen. BIP: 1999 und 2000 Statistik Austria; 2001–2005: Stabilitätsprogramm der Bundesregierung, November 2001.

Die hier präsentierten Ergebnisse berücksichtigen die Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, die 2000 und 2001 beschlossen und deren Wirkungen im Zeitraum 2000 bis 2005 bemerkbar werden. Das starke Gewicht der einnahmenseitigen Konsolidierung zu Beginn des Programms wird durch einen stärkeren Beitrag der ausgaben-seitigen Konsolidierung (Einsparungen im Personalaufwand, Bremsung der Pensionsdynamik) in den Jahren 2002 bis 2005 abgelöst. Die Entwicklung der Steuerquote (ohne Sozialversicherung) mit 28,4% im Jahre 1999, 28,1% im Jahre 2000 und 29,8% im Jahre 2001 zeigt, dass die Steuer-senkung im Jahr 2000 praktisch durch die neuen Maßnahmen wieder zurückgenommen wurde.

Schließlich unterstellt das hier skizzierte Konsolidierungsszenario, dass das Nulldefizit auch im Jahr 2002 wieder erreicht werden wird. Die Ereignisse vom 11. September 2001 in den USA gemeinsam mit einer zurzeit äußerst labilen internationalen Konjunktursituation erschweren allerdings die Zielerreichung. Aus meiner Sicht könnte der in der Tabelle dargestellte Konsolidierungspfad dennoch im Wesentlichen realisiert werden, sofern die Konjunktur-entwicklung nicht signifikant von den aktuellen Prognoseannahmen abweicht. Eine vor kurzem durchgeführte Analyse der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung auf Basis des Stabilitätsprogramms der Bundesregierung (Brandner et al. 2001) ergab, dass auch bei schwächerem Wirtschaftswachstum unter Beibehaltung der vorgesehenen Ausgabendisziplin das Nulldefizit erreicht werden kann. Der wichtigste Grund für diese Einschätzung ist, trotz Rückganges des realen Wirtschaftswachstums, die günstige Entwicklung der Einnahmenseite

des Budgets.<sup>2</sup> Eine geringe Abweichung des Konsolidierungspfad im Jahr 2002 von in etwa 0,2% des BIP infolge der Konjunkturertrübung ist nicht auszuschließen, sollte aber den geplanten Kurs insgesamt nicht gefährden.

### Was bedeutet ein »Nulldefizit«?

Der von der österreichischen Finanzpolitik propagierte Begriff des Nulldefizits ist nicht eindeutig. Es bedeutet zunächst, dass die Gesamteinnahmen gleich den staatlichen Gesamtausgaben (einschließlich der Zinszahlungen) sind. Fordert man zusätzlich einen jährlich ausgeglichenen Staatshaushalt, so ergibt sich folgende einfache Regel: Der Staat muss wie der private Haushalt seine Ausgaben (jährlich) nach seinen Einnahmen richten. Der Staatshaushalt muss in der Rezession die Ausgaben (wegen sinkender Einnahmen) kürzen und bei günstiger Konjunktur die Ausgaben ausweiten. Er folgt damit dem von Marco Buti als »bürokratische« Fiskalpolitik kritisierten Verhalten: »Spend when money comes in, cut when it runs out«. Diese Politik verstärkt den Aufschwung und vertieft die Rezession, sie wirkt somit pro-zyklisch. Das Ziel eines jährlichen Nulldefizits erscheint mit den Empfehlungen der EU-Kommission nicht zur Gänze kom-

<sup>2</sup> Die von Brandner, Frisch und Hauth ausgearbeitete Studie »Is Austria's Balanced Budget Stable?« zeigt, dass die auf Basis von Durchschnittssteuersätzen prognostizierten Budgeteinnahmen der öffentlichen Haushalte (»induzierte Budgeteinnahmen«) auch unter den verschlechterten ökonomischen Rahmenbedingungen – wie sie von den Wirtschaftsforschungsinstituten Mitte 2001 angenommen wurden – die Einnahmen gemäß Stabilitätsprogramm der Bundesregierung erreichen werden.

patibel. Die Kommission hat im Dezember 2000 unter dem Titel »Qualität und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen« ein Dokument (IP/00/1537) veröffentlicht, in dem sie die Forderung unterstreicht, »das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushaltes oder eines Haushaltsüberschusses zu erreichen«. Sie betont weiter, dass die Reformmaßnahmen »nicht pro-zyklisch wirken dürfen«.

Nach meiner Interpretation soll sich die Finanzpolitik im Sinne dieser Empfehlung nicht an den jährlichen Budgetsalden orientieren, sondern konjunkturbedingte Schwankungen zulassen. Mit anderen Worten: Die Finanzpolitik sollte sich am »strukturellen Nulldefizit« (d.h. Nulldefizit bei Normalkonjunktur) orientieren und konjunkturbedingte Abweichungen des tatsächlichen Budgetsaldos nicht durch Gegenmaßnahmen kompensieren. Eine solche Fiskalpolitik ist antizyklisch, sie setzt die automatischen Stabilisatoren nicht außer Kraft, sie können ihre Wirkung entfalten, ohne dabei nachhaltig die Konsolidierungserfolge zu gefährden.

## Literatur

- Bericht über die Finanzschuld des Bundes 1999 bzw. 2000*, Staatsschuldenausschuss, Wien, Juli 2000 bzw. Juli 2001.
- Brandner P., H. Frisch und E. Hauth (2001), »Is Austria's Balanced Budget Stable?«, *Wirtschaftspolitische Blätter der Wirtschaftskammer Österreich* (5).
- Buiter W.H., G. Corsetti und N. Roubini (1993), »Maastricht Fiscal Rules«, *Economic Policy* 16.
- Buti M. (2001), »Strategies for Sound Public Finances – A Euro Area Perspective«, *Wirtschaftspolitische Blätter der Wirtschaftskammer Österreich* (5).
- Commission calls on Member States to improve Quality and Sustainability of their Public Finances, IP/00/1537, European Commission, Brüssel, Dezember 2000.
- Frisch H. (1997), »The Algebra of Government Debt«, *Finanzarchiv* 54.
- Lehner G. (2002), *Der Staatsschuldenausschuss und seine Empfehlungen in den neunziger Jahren*, *Ökonomie in Theorie und Praxis*, Festschrift für Helmut Frisch, Berlin: Springer, 2002.
- Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2000–2005, Bundesministerium für Finanzen, Wien, 27. November 2001.