

Fiskalregeln

Fiskalregeln schränken die finanzpolitische Handlungsfähigkeit durch quantitative Begrenzungen der Haushaltsaggregate langfristig ein. Ohne eine globale Budgetdeckelung kann eine schrittweise Haushaltsplanung zu einem nach oben nicht begrenzten Verfahren werden, in dessen Rahmen die Regierungen den Forderungen gerecht werden, indem sie mehr ausgeben, als ihnen zur Verfügung steht. Fiskalregeln zeichnen sich durch zwei grundlegende Merkmale aus. Erstens stellen sie eine Einschränkung dar, der die politischen Entscheidungen der Legislative und Exekutive unterliegen. Zweitens dienen sie als konkreter Indikator für die Finanzverwaltung der Exekutive. Auch wenn Haushaltsgrundsätze den Regierungen helfen können, fiskalische Ziele zu erreichen und Haushaltsdisziplin herzustellen, gibt es keinen einheitlichen Grundsatz, der für alle Länder passt.

Fiskalregeln können bei unterschiedlichen Aspekten der staatlichen Haushaltsergebnisse ansetzen: Einnahmen, Ausgaben, Haushaltssaldo und Staatsschulden. Bezogen auf die OECD-Mitgliedsländer sind die gebräuchlichsten Formen von Fiskalregeln die Regeln für einen ausgeglichenen Haushalt (28 Mitgliedsländer) und die Verschuldung (23 Mitgliedsländer), die für die Länder der Europäischen Union gelten. Einnahmeregeln sind die seltensten, und nur in fünf OECD-Mitgliedsländern in Kraft: Australien, Frankreich, Griechenland, die Niederlande und die Slowakische Republik.

Fiskalregeln können in den einzelnen Ländern unterschiedliche gesetzliche Grundlagen haben und in der Verfassung oder in der Primär- oder Sekundärgesetzgebung verankert sein. Es gibt auch Länder, die ihre Haushaltsregeln in öffentlichen Politikzusagen oder vom Finanzministerium aufgestellten internen Regeln festschreiben. Australien ist insofern ein interessantes Beispiel, als in diesem Land alle vier Formen von Haushaltsregeln in Kraft sind. Die Rechtsgrundlage für drei dieser Regeln ist der Budget Honesty Act, der ein starkes politisches Engagement zum Ausdruck bringt. Was die Schuldenregel anbelangt, so beruht diese auf einem Gesetz. In Japan und Korea existieren nur Ausgabenregeln, in beiden Fällen als behördeninterne Vorschriften und Politikmaßnahmen.

Schließlich müssen sich einige Länder auch an Haushaltsregeln halten, die im internationalen Recht verankert sind. Für Länder der Europäischen Union beispielsweise stellt der Maastricht-Vertrag eine Schuldenregel und zwei Regeln zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts auf. Infolge des neuen Fiskalpakts und der sog. „Six-Pack“-Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung haben die EU-Behörden gefordert, als Mittel zur Erhöhung der Politikkosten der Verfehlung der Haushaltsregeln diesen Verfassungsrang zu verleihen. Zehn Länder (Österreich, Belgien, die Tschechische Republik, Deutschland, Ungarn, Italien, Polen, die Slowakische Republik, Spanien und die Schweiz) haben Haushaltsregeln in ihren Verfassungen verankert.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse, die sich aus Erfahrungen der Vergangenheit ziehen lassen, besteht darin, dass übermäßig strenge Regeln in der Praxis im Allgemeinen nicht funktionieren und sich u.U. nicht eignen, um angemessen auf Veränderungen der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen reagieren zu können. Demgegenüber dürften sich Systeme mit strengen Haushaltsregeln eher auf die Stärke politischer Verpflichtungen, das Monitoring durch unabhängige fiskalische Institutionen und andere Akteure sowie klare und effiziente Durchsetzungsverfahren bei Nichteinhaltung der Vorschriften stützen. Im Hinblick auf die Durchsetzungsverfahren lassen sich verschiedene Arten von Maßnahmen umsetzen, von der Notwendigkeit, dem Gesetzgeber Korrekturvorschläge zu unterbreiten bis hin zum Einsatz automatischer Korrekturmechanismen

und Sanktionen. EU-Länder unterliegen dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (EDP), einem aus mehreren Schritten bestehenden Prozess zur Prüfung der Haushaltslage eines Landes, der Sanktionen nach sich ziehen kann. Mit den jüngsten Veränderungen in der wirtschaftspolitischen Steuerung wurden die Voraussetzungen für die Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gelockert. Abgesehen von den Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sind automatische Korrekturmechanismen das in den OECD-Mitgliedsländern am häufigsten eingesetzte Durchsetzungsinstrument für die Regeln, die den Haushaltssaldo betreffen, während bei den Verschuldungsregeln der geläufigste Korrekturmechanismus darin besteht, die verschuldete Einrichtung zur Ergreifung von Abhilfemaßnahmen zu verpflichten. Auf automatische Sanktionen bei einem Verstoß gegen Haushaltsregeln wird nur in fünf OECD-Ländern zurückgegriffen (Niederlande, Vereinigte Staaten, Schweiz, Polen und die Slowakische Republik).

Methodik und Definitionen

Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2012 und entstammen den Antworten der Länder auf den OECD Survey of Budgeting Practices and Procedures von 2012. Die Befragten waren vornehmlich hochrangige Haushaltsverantwortliche in den OECD-Ländern. Die Antworten stellen die Selbsteinschätzung der Länder zu den derzeitigen Praktiken und Verfahren dar. Die Daten beziehen sich nur auf die Zentral-/Bundesregierungen, die Haushaltspraxis auf der Ebene der Gliedstaaten/Kommunen ist ausgeklammert.

Bei der Primärgesetzgebung (die auch als grundlegende Rechtsakte oder Primärrecht bezeichnet wird) handelt es sich um Rechtsvorschriften, die von der Legislative genehmigt werden müssen, und bei der Sekundärgesetzgebung um Rechtsvorschriften, die vom Regierungschef, einem einzelnen Minister oder dem Kabinett genehmigt werden können – d.h. einer anderen Kontrollinstanz als der Legislative. Sekundäre Rechtsvorschriften können von der Legislative abgelehnt werden.

Literaturhinweise

- Anderson, B. und J. Sheppard (2010), „Fiscal futures, institutional budget reforms, and their effects: What can be learned?“ *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 9/3. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-9-5kmh6dnl056g>.
- Schick, A. (2010), „Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks“ *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 10/2. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-10-5km7rqpqts1>.

Anmerkungen zu den Tabellen

- 4.1 und 4.2: Für Island stehen keine Daten zur Verfügung. Die Daten geben Auskunft über die Vielfalt der Haushaltsregeln. In Neuseeland und der Türkei sind keine Fiskalregeln in Kraft, und entsprechend enthält die Tabelle für diese beiden Länder auch keine Einträge.
- 4.1: In Italien wurden mit dem Ausführungsgesetz Nr. 243/2012 die Budgetregel bezüglich des strukturellen Defizits sowie die Ausgaben- und Schuldenregel gemäß den EU-Vorgaben umgesetzt. Die beiden ersten Regeln treten 2014 in Kraft, die Schuldenregel 2015.
- Hinweis zu den Daten für Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

4.1. Arten und Rechtsgrundlage für Fiskalregeln (2012)

	Ausgabenregel(n)	Regeln bezüglich des Haushaltssaldos (Defizit/Überschuss)	Schuldenregel(n)	Einnahmeregel(n)
Australien	○	○	□	○
Österreich	□	■●	■●	
Belgien		●◇■	■	
Kanada		◇		
Chile	□	□		
Tschech. Rep.	□	●	■	
Dänemark	□	□■	■	
Estland	◇	■◇	□■	
Finnland	◇	□■	■	
Frankreich	□	■	■	□
Deutschland		●■	■	
Griechenland	■	□■	■	■
Ungarn		□■	■●	
Irland	◇	□■	□■	
Israel	□	□		
Italien		●■	■	
Japan	◇			
Korea	◇			
Luxemburg	◇	■	■	
Mexiko		□		
Niederlande	◇	□■	□■	◇
Norwegen		◇		
Polen	□	■	□●■	
Portugal	□	■	■	
Slowak. Rep.		■	●	□
Slowenien	□	■	■	
Spanien	□	●	●	
Schweden	□	□■	■	
Schweiz		●		
Ver. Königreich		□■	□■	
Ver. Staaten	□		□	
Russ. Föderation	□			□
OECD insgesamt	21	28	23	5

● Verfassung

■ Internationaler Vertrag

□ Primär- und/oder Sekundärgesetzgebung

◇ Interne Regeln oder Maßnahmen

○ Politische Verpflichtung

Quelle: 2012 OECD Survey on Budgeting Practices and Procedures.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932943381>

4.2. Durchsetzungsmechanismen für Fiskalregeln (2012)

Art der Regel/ Korrekturmechanismen	Automatische Korrekturmechanismen	Dem Gesetzgeber vorgelegter Vorschlag mit Korrekturmaßnahmen	Einrichtung muss Maßnahmen umsetzen	Automatische Sanktionen	Verfahren bei einem übermäßigen Defizit des Stabilitäts- und Wachstumspakts	Keine
Ausgaben	DNK, GRC, USA, ESP	EST, FRA, ISR, NLD, SWE, ESP	AUT, GRC, NLD, SWE, CHL, ESP	USA		AUS, CZE, FIN, FRA, IRL, JPN, KOR, LUX, POL, PRT, RUS, SVN
Haushaltssaldo	AUT, BEL, DNK, FIN, FRA, DEU, GRC, IRL, ITA, LUX, PRT, SVK, SVN, ESP, CHE	ISR, ITA, MEX, ESP	GRC, ESP, CHL	NLD, CHE	AUT, BEL, CZE, DNK, EST, FIN, FRA, DEU, GRC, HUN, IRL, ITA, LUX, NLD, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, GBR	AUS, CAN, NOR
Schulden	POL, SVK, ESP	POL, SVK, ESP	GRC, HUN, POL, SVK, ESP	NLD, POL, SVK	AUT, BEL, CZE, DNK, EST, FIN, FRA, DEU, GRC, HUN, IRL, ITA, LUX, NLD, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, GBR	AUS, USA
Einnahmen	GRC	NLD				AUS, FRA, RUS, SVK

Quelle: 2012 OECD Survey on Budgeting Practices and Procedures.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932943400>



From:
Government at a Glance 2013

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en

Please cite this chapter as:

OECD (2014), "Fiskalregeln", in *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264209541-26-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.