

Einschätzungen zur finanzpolitischen Lage einschließlich Analysen über volkswirtschaftliche Auswirkungen der Finanzoperationen der öffentlichen Haushalte in Österreich sowie hierauf gegründete Empfehlungen gemäß § 1 Abs. 1 Z. 5 Bundesgesetz über die Errichtung des Staatsschuldenausschusses 1996 idgF.

Bericht über die öffentlichen Finanzen 2002

verfasst vom Staatsschuldenausschuss und dessen Arbeitsausschuss und vorgelegt auf Grund des Beschlusses vom 2. Juli 2003 an den Bundesminister für Finanzen.

SONDERTHEMA

Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens - Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?⁸⁷

Die folgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse der Studie des Instituts für Höhere Studien (IHS), die im Auftrag des Staatsschuldenausschusses Anfang 2003 erstellt wurde, zusammen und müssen nicht im Einklang mit den Einschätzungen des Staatsschuldenausschusses stehen. Die gesamte Studie ist im Internet unter „www.staatsschuldenausschuss.at“ abrufbar.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist der Konsolidierungsprozess Schwedens, Finnlands und der Niederlanden seit Anfang der Neunzigerjahre, mit dem Ziel, deren Erfahrungen nach Möglichkeit für die österreichische Budgetpolitik nutzbar zu machen.

Die Studie gliedert sich wie folgt: Zunächst wird ein kurzer Überblick über wissenschaftliche Arbeiten gegeben, die einerseits Wirkungskanäle von Fiskalkonsolidierungen thematisieren und andererseits aktuelle empirische Untersuchungen im Hinblick auf Budgetkonsolidierungen und ihre Wirkungen umfassen (Kapitel 1). Danach werden – an die Diskussion über Definitionen und Operationalisierungen von „erfolgreichen“ bzw. „dauerhaften“ Konsolidierungsperioden anschließend – so genannte „erfolgreiche“ Konsolidierungsperioden für das Ländersample identifiziert (Kapitel 2). Weitere Schwerpunkte der Studie sind die föderalen Strukturen der drei Staaten sowie die Bedeutung von Fiskalregeln beim Budgeterstellungprozess (Kapitel 3 und 4). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse und mögliche Lehren für Österreich sind schlussendlich im Kapitel 5 zu finden.

1 Theorie und Empirie der Fiskalkonsolidierung

Die Wirtschaftspolitik ist lange Zeit von der keynesianischen Sicht der Auswirkungen einer Budgetkonsolidierung dominiert worden, wonach eine restriktive Fiskalpolitik bei rigiden Löhnen und Preisen zu Wachstumsverlusten (Rückgang der aggregierten Nachfrage) führt, wobei Ausgabenkürzungen dämpfender als Steuererhöhungen wirken. In die Diskussionen wurden jedoch zunehmend Argumente gebracht, die die expansiven Effekte einer Fiskalpolitik betonen. Sie basieren im Wesentlichen auf dem Argument, dass eine Budgetkonsolidierung, 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 entgegenlaufende Politikänderungen ausgelöst werden („expectation view of fiscal policy“, Bertola und Drazen, 1993). So kann eine Ausgabenreduktion, 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.

Empirische Untersuchungen zeigen, 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 (Bartolini, Razin und Symansky, 1995). Alesina und Perotti (1995, 1997) zeigten, dass die Zusammensetzung der Maßnahmen für die Nachhaltigkeit der Konsolidierung entscheidend ist und vor allem ausgabenseitige Maßnahmen die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Budgetkonsolidierung erhöhen. Daran anknüpfend haben von Hagen, Hallet und Strauch (2001) festgestellt, dass anhaltende Defizitsenkungen mit höherer Wahrscheinlichkeit zu erreichen sind, wenn von Beginn an Ausgabenkürzungen anstelle einer „switching strategy“ (zuerst einnahmenseitige und danach erst ausgabenseitige Konsolidierung) vorgesehen sind. Außerdem haben ausgabensenkende Maßnahmen

87 Brandner P. (2003): Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?, IHS-Projektbericht, Wien.

in einem schwachen konjunkturellen Umfeld höhere Erfolgchancen. Zaghini (2001) fand einen positiven Zusammenhang zwischen einer dauerhaften Schuldenreduktion und Ausgabensenkungen, die über einen mehrjährigen Zeitraum implementiert worden sind. Der Erfolg derartiger Konsolidierungen besteht auch darin, die Performance makroökonomischer Indikatoren während und in den beiden Jahren nach dem Konsolidierungsprozess zu verbessern.

2 Konsolidierungspolitik in Finnland, den Niederlanden und Schweden

Die Identifikation einer Konsolidierungsperiode erfordert sowohl die konzeptuelle Wahl eines Indikators (Budgetsaldo, Primärsaldo, strukturelle Salden, Ausgabenquoten oder Schuldenentwicklung), als auch die Wahl von konkreten Parametern für dessen empirische Umsetzung. Auch die Entscheidung darüber, ob eine Konsolidierung „erfolgreich“ verlaufen ist, erfordert konzeptuelle und empirische Festlegungen, für die es keine allgemein anerkannten Maßstäbe gibt. So lässt sich weder die Frage der numerischen Schwellenwerte (ab welchem Umfang liegt eine (erfolgreiche) Konsolidierung vor, welche Periodenlänge soll zu Grunde gelegt werden) noch welcher Zeitraum danach in Zusammenhang mit der Politik der Konsolidierungsperiode gebracht werden soll, objektiv bzw. eindeutig bestimmen.

In dieser Studie werden die Kriterien für die Festlegung der Konsolidierungsperioden sowie des „Erfolgskriteriums“ einer nachhaltigen Konsolidierungsstrategie von Zaghini (2001) herangezogen: Als Konsolidierungsjahr bzw. -periode 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 definiert (Tabelle 1). Als erfolgreich bzw. nachhaltig wird eine Konsolidierungsperiode dann erkannt, wenn 3 Jahre nach der Konsolidierung eine Verbesserung der Schuldenquote um 5% (relativ zur durchschnittlichen Höhe der Schuldenquote während der Konsolidierungsperiode) eingetreten ist (Tabelle 2).

Tabelle 1: Konsolidierungsperioden (in %-Punkten des BIP)

		Verbesserung des strukturellen Primärsaldos
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
Quelle: Zaghini (2001).		

Tabelle 2: Erfolgreiche Konsolidierungen

Schuldenquote				
		Durchschnittl. 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
Quelle: Zaghini (2001).				

Finnland 1993 bis 1995

Finnland weist eine der höchsten zyklischen Sensitivitäten des Budgetsaldos aus. Selbst ohne Berücksichtigung der Unterstützungszahlungen an den Bankensektor (die Kapitalzufuhr an Banken wurde budgetär als Finanzinvestition verbucht) drehte Anfang der Neunzigerjahre der Budgetsaldo von einem Überschuss von 5,3% des BIP (1990) in ein Defizit von 5,6% des BIP (1992). Die **erfolgreiche Konsolidierungsperiode von 1993 bis 1995** bestand überwiegend darin, Ausgaben (insbesondere öffentlichen Konsum, Sozialtransfers an Haushalte und Subventionen) zu senken, wobei rund ein Drittel davon in Form von reduzierten Zahlungen des Zentralstaates an die Gemeinden – mit sofortiger Wirkung in den kommunalen Budgets, z. B. Rückführung öffentlicher Ausgaben im Bildungs- und Gesundheitswesen – eingespart wurde. Begleitend wurden Maßnahmen auf der Einnahmenseite (Steuererhöhungen auf Kraftstoff, Steuersenkungen bei Kapitaleinkommen) gesetzt, die allerdings insgesamt zu einem Rückgang der Staatseinnahmen führten. Weiters wurde ab dem Jahr 1992 eine Deckelung bei rund 90% der zentralstaatlichen Ausgaben wirksam (siehe Kapitel 4).

Niederlande 1996

Nachdem bereits in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre in den **Niederlanden** laufend Konsolidierungsschritte gesetzt wurden (z. B. Einfrieren von Sozialtransfers, anteilmäßig über die Ministerien verhängte Ausgabenreduktionen, Privatisierungen, Rücknahme bereits angekündigter Steuersenkungen, Reformen des Gesundheitssektors), führte die Fortsetzung der Konsolidierungsbemühungen im Jahr **1996** zu einer **erfolgreichen Konsolidierungsperiode** im Sinne der obigen Definition. Neben einer weiteren Kürzung der Ausgaben (Transfers, Subventionen), der Erzielung von Privatisierungserlösen und weiteren Reformen des Sozialversicherungssystems wurden Eingriffe in das Steuersystem vorgenommen (Lohnnebenkostensenkung bei Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte, Erhöhung von Freibeträgen, Anhebung von Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung, Einführung einer Energiesteuer), die allerdings insgesamt keine fiskalische Mehrbelastung der Haushalte und Unternehmen bedeutete.

Schweden 1995 bis 1998

Nachdem **Schwedens** öffentliche Haushalte Anfang der Neunzigerjahre – analog zu Finnland – mit einem Konjunkturereintrich und hohen Unterstützungsleistungen für das Bankensystem konfrontiert waren, konnten die Konsolidierungsmaßnahmen in den Jahren 1991 bis 1993 bestenfalls eine Stabilisierung herbeiführen. Mit dem Budget 1994 (Ende der finanziellen Unterstützung des Bankensystems, Indexierung der Verbrauchsteuern, Erhöhung der Beitragssätze für die Arbeitslosenversicherung, aber auch Erhöhung der Kinderbetreuungsgelder) wurde allerdings eine Trendwende eingeleitet, die in eine **erfolgreiche Konsolidierungsperiode von 1995 bis 1998** mündete. Die Maßnahmen zielten insbesondere auf Ausgabenreduktionen (u. a. Einsparungen bei Pensionen, Senkung von Kostenersätzen und Modifikation in der Indexierung der Leistungen in der Sozialversicherung, Senkung der Kinderabsetzbeträge, Reduktion der Transferzahlungen des Zentralstaates an nachgeordnete Gebietskörperschaften) ab. Allerdings wurden auch einnahmenseitige Maßnahmen (u. a. Beitragserhöhung in der Krankenversicherung, höhere Besteuerung von Vermögen und Kapitaleinkommen, Senkung der Umsatzsteuer auf Lebensmittel) gesetzt. Zusätzlich wurden beschäftigungsfördernde Maßnahmen beschlossen (Subventionen bei Neueinstellungen) und Investitionsanreize gesetzt (Abschreibungen für Strukturinvestitionen). Wesentliches Element der Konsolidierungsstrategie war zudem eine Reform des Budgeterstellungsprozesses, um Kontrolle über die Ausgabenentwicklung, die über eine nominelle Ausgabendeckelung erreicht werden sollte, zu bekommen (siehe Kapitel 4).

3 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 zu, 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 würde – 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.

In **Finnland** wurde die regionale Autonomie seit den Achtzigerjahren zunehmend gestärkt, indem eine Gliederung in 12 Provinzen vorgenommen wurde. Anfang der Neunzigerjahre wurden die staatlichen Verwaltungsstrukturen auf regionaler Ebene vereinheitlicht und 88 Wirtschaftsregionen als neue Verwaltungsebene geschaffen. Weiters wurde das Land in Entwicklungsregionen unterteilt und später Provinzialverbände („Hauptregionen“) zur Gewährleistung einer ausgewogenen Verteilung sozialer Einrichtungen errichtet, die als Bindeglied zwischen zentralstaatlicher Regierung und den Gemeinden mit Planungs- und Ausgleichsfunktionen konzipiert wurden. 1997 wurde die Zahl der Provinzen auf 6 reduziert. Der Hauptanteil öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger wird von den Gemeinden erbracht. Die finnische Finanzverfassung sieht die steuerliche Gesetzgebungskompetenz beim Zentralstaat, allerdings liegt der Großteil des Steueraufkommens bei den Gemeinden, die Regionen werden von ihren Mitgliedsgemeinden ausgestattet. Neben den Steuereinnahmen der Gemeinden (Zuschlagssatz auf Arbeitseinkommen, Körperschaftsteuer von ansässigen Unternehmen, Grundsteuer etc.) sind Gebühren (Energie, Wasser, Gesundheit usw.) von Bedeutung. Finanzielle Zuweisungen des Zentralstaates werden auf Basis von Berechnungen bzw. fiktiven Ausgabennotwendigkeiten geleistet, wobei Zweckwidmungen seit 1993 aufgehoben worden sind. Für einen (zusätzlichen) Mittelfluss aus dem Finanzausgleich werden die potenziellen Steuererträge mit jenen Steuereinnahmen verglichen, die unter Verwendung des landesweit durchschnittlichen Steuersatzes lukriert worden wären. Je nachdem, ob das Ertragspotenzial mehr oder weniger als 90% des Durchschnittswertes erreicht, wird eine Gemeinde zum Nettozahler oder Nettoempfänger des Systems.

Die **Niederlande** könnte als „dezentralisierter Einheitsstaat“ bezeichnet werden, der sich in eine nationale, provinzielle und lokale Ebene aufgliedert. Die Provinzen spielen allerdings eine untergeordnete Rolle, wobei ihre Kompetenzen bei der Ausführung nationaler Gesetze, Finanzkontrolle der Kommunalverwaltung sowie der Legalitätsprüfung von Kommunalgesetzen liegen. Sie halten nur einen unbedeutenden Anteil an den öffentlichen Gesamtausgaben (3%) und werden überwiegend von der Nationalregierung mit Finanzmitteln ausgestattet. Den Gemeinden obliegt einerseits die hierarchische Mitverwaltung und andererseits die autonome Gesetzgebung. Fast alle Dimensionen des Wohlfahrtsstaates (Sozialhilfe, Schulwesen, Krankenhäuser, Polizei, Straßen, Energie etc.) findet man auf der Kommunalebene, wobei die Einnahmenseite der Gemeinden – wenngleich im Vergleich zu den Provinzen weniger stark – von der Nationalregierung abhängig ist. Die Finanzverfassung regelt die Gesetzgebungskompetenz zugunsten des Zentralstaates, nachgeordnete Gebietskörperschaften können nur im verfassungsmäßig festgelegten Rahmen eigene Steuern einheben oder Zuschläge zu staatlichen Steuern bestimmen. Demnach verfügen Provinzen praktisch über keine eigenen Steuern, Gemeinden können neben Gebühren und Beiträgen allgemeine Grundsteuern, Baulandsteuern, Touristensteuern, Ankündigungssteuern, Hundesteuern sowie Zweitwohnungssteuern einheben. Die eigenen Steuererträge spielen nur eine untergeordnete Rolle, bedeutsam hingegen sind die Anteile an den Steuern des Zentralstaates, die über Gemeinde- bzw. Provinzfonds weitergeleitet werden.

Schweden kennt laut Reichsverfassung nur zwei Ebenen, die staatliche und die kommunale Ebene, wobei die Bedeutung der Gemeinden durch das neue Kommunalgesetz 1991 weiter gestärkt wurde (zentralisierter unitarischer Staat mit weitreichenden dezentralen Strukturen auf Gemeindeebene). Erst seit Mitte der 90er Jahre kam es zu dem Versuch, eine regionale Ebene zu implementieren. Seither werden unter dem Aspekt einer Aufgabenkoordination innerhalb abgegrenzter Regionen verschiedene Selbstverwaltungsmodelle erprobt, deren Erfahrungen die Grundlage für eine künftige Neuorganisation des

Föderalismus dienen sollen. Die Steuergesetzgebung obliegt dem schwedischen Parlament, die nachgeordneten Gebietskörperschaften haben das Recht, jährlich die Höhe ihrer Steuersätze innerhalb der dreigeteilten kommunalen Einkommenssteuer selbstständig festzulegen. Der Großteil der Finanzmittel wird aber aus Zuweisungen des Zentralstaates bezogen.

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 Lohnneinkommensteuern 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 auf Grund der „Nähe“ deutlicher sichtbar.

4 **Ausgabenseitige Fiskalregeln**

Im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wird eine fiskalische **Saldo-Zielformulierung** („ausgeglichen oder im Überschuss befindlich“) zu Grunde gelegt, die eine Reihe von konzeptuellen und methodischen Problemen mit sich bringt. Beispielsweise 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.

Die Vorteile einer **ausgabenseitigen Zielformulierung** liegen demgegenüber bei einer höheren Rechenschaftspflicht der politischen Entscheidungsträger, der vollen Operationalität der automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite, der Möglichkeit der Festlegung unterschiedlicher Obergrenzen für spezifische Ausgabenkategorien sowie der einfachen, laufenden Überwachung in der Praxis. Seit den Neunzigerjahren sind – in unterschiedlichem Ausmaß und Implementierungen – mehrere europäische Länder (u. a. Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Niederlande, Schweden, das Vereinigte Königreich) zu mittelfristig ausgerichteten, ausgabenseitigen Fiskalregeln übergegangen.

In den **Niederlanden** wurden fiskalpolitische Rahmenbedingungen von der Koalitionsregierung 1994 eingeführt und – abgesehen von geringfügigen Adaptierungen – in deren zweiten 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.

Der im Jänner 1997 in **Schweden** eingeführte neue Budgeterstellungsprozess basiert im Rahmen eines Top-Down-Ansatzes auf nominellen Ausgabenbegrenzungen sowie einem mittelfristigen Ziel für den gesamtstaatlichen Budgetsaldo (einen positiven Saldo von 2% des BIP über den Konjunkturzyklus, wobei die Gemeinden ausgeglichen bilanzieren müssen). 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 darauf folgenden Jahre auf prognostizierte 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 Budgettre-

serve darstellt. Zielwerte für die Einnahmenentwicklung sind nicht vorgesehen, der Umgang mit unerwarteten Einnahmen- und/oder Ausgabenentwicklungen wird ad hoc entschieden.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wenngleich sich aus der Maßnahmenvielfalt und auf Grund des unterschiedlichen institutionellen und konjunkturellen Umfeldes der dargestellten Länder keine „To-do-Liste“ für Österreich ableiten lässt, so ist zumindest ein gemeinsames Element der Konsolidierungsstrategie im Rahmen des Budgeterstellungsprozesses erkennbar: Die Einführung einer mittelfristigen Planung, in deren Zentrum Ausgabendeckelungen stehen, wodurch die Budgeterstellung deutlich verstetigt und transparenter wird. 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 auf Basis eines strategischen Zielprogramms.

Die erfolgreiche Umsetzung einer regelgebundenen Fiskalpolitik sollte zumindest folgende Elemente beinhalten (vgl. 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.

Weiters ist erkennbar, dass für die Ausgestaltung eines Finanzausgleichs 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.

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 in Hinblick auf adverse Anreizmechanismen analysiert und in eine allfällige Reform einbezogen werden.