

040011/EU XXIII.GP
Eingelangt am 25/06/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.6.2008
KOM(2008) 387 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Die öffentlichen Finanzen in der WWU – 2008

**DIE QUALITÄT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN UND IHRE ROLLE FÜR DIE
STEUERUNGSTRUMENTE DER EU**

{SEK(2008) 2092}

I. EINLEITUNG

Dank der günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen und der Konsolidierungs- und Reformanstrengungen der Mitgliedstaaten haben sich die öffentlichen Finanzen sowohl in der EU als auch im Euroraum erheblich verbessert. Auch wenn zwischen den einzelnen Ländern nach wie vor große Unterschiede bestehen, sank das öffentliche Defizit im Euroraum und in der EU insgesamt 2007 auf 0,6 % bzw. 0,9 % des BIP und damit auf den niedrigsten Stand seit Anfang der 70er Jahre. Infolge der verbesserten Haushaltssalden setzte sich auch beim Schuldenstand der rückläufige Trend eindeutig fort. So ist er in der EU insgesamt bereits unter 60 % des BIP gefallen, während er sich im Euroraum diesem Referenzwert nähert.

Trotz dieser Fortschritte stehen die EU-Mitgliedstaaten noch immer vor großen Herausforderungen, so dass es in finanzpolitischer Hinsicht keinen Grund für Entwarnung gibt. So bleibt vor allem das BIP-Wachstumspotenzial in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor begrenzt, was auf ineffizienten Ressourceneinsatz auch im öffentlichen Sektor zurückzuführen ist. Gleichzeitig verringert die derzeitige Konjunktur mit ihrem starken Inflationsdruck den Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Politik. Zweitens wird die Bevölkerungsalterung die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beeinträchtigen, wenn die Konsolidierung nicht fortgesetzt und von Strukturreformen flankiert wird, die die alterungsbedingten Kosten senken und so die Haushalte entlasten. Und drittens setzt der wachsende globale Wettbewerb die EU-Regierungen unter Druck, die im Schnitt relativ hohe Belastung durch Steuern, Bürokratie und Rechtsvorschriften in Europa zu senken und öffentliche Dienstleistungen und Güter zu verbessern, um die allseits geforderte Verbesserung des Preis-Leistungsverhältnisses zu erreichen.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, ist ein umfassender finanzpolitischer Ansatz erforderlich, der die Qualität der öffentlichen Finanzen verbessert und langfristiges Wirtschaftswachstum fördert. Politische Maßnahmen können Wachstum und Wettbewerb stärker fördern, wenn sie helfen, die Effizienz von Ausgaben- und Einnahmensystemen zu steigern. Ein solch breit angelegter Ansatz würde neuen finanzpolitischen Spielraum schaffen und somit unmittelbar dazu beitragen, die öffentlichen Finanzen weiter zu konsolidieren und die Herausforderung eines auf Dauer tragfähigen Schuldenstandes abzuschwächen. Zugleich können sich diese Maßnahmen über ihre Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung indirekt auch auf die Haushaltssalden auswirken.

Aus Sicht der wirtschaftspolitischen Überwachung in der EU eröffnet eine stärkere Fokussierung auf die Qualität der öffentlichen Finanzen vielversprechende Perspektiven für eine bessere Verknüpfung der einzelnen Instrumente der wirtschaftspolitischen Steuerung, insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Dies würde einer Forderung gerecht, die erstmals im Bericht des Rates vom März 2005 über die Reform des SWP erhoben wurde und wiederholt in Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und des Ecofin-Rates zu einzelnen Aspekten der Qualität der öffentlichen Finanzen zum Ausdruck gekommen ist. Erst jüngst hat die Kommission in ihrer Mitteilung *WWU@10: Zehn Jahre Wirtschafts- und Währungsunion – Errungenschaften und Herausforderungen*¹ dazu aufgerufen, die haushalts- und

¹ KOM (2008) 238 endg. vom 7.5.2008.

wirtschaftspolitische Überwachung zu vertiefen und auszuweiten und dabei die Qualität der öffentlichen Finanzen und deren Auswirkungen auf das Wachstum als wesentliche Komponente u.a. für eine reibungslos funktionierende WWU stärker in den Mittelpunkt zu rücken. In der vorliegenden Mitteilung werden die Bereiche der öffentlichen Finanzen erörtert, in denen eine Qualitätsverbesserung es ermöglichen würde, das Synergiepotenzial der Hauptinstrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU zu erschließen.

II. Die haushaltspolitische Überwachung in ihrer derzeitigen Form

Aus der fast zehnjährigen Erfahrung mit dem haushaltspolitischen Rahmen der EU und den jüngsten Konsolidierungsphasen lassen sich verschiedene Lehren ziehen, die angesichts der hochgradigen Unsicherheit über die aktuellen Wirtschaftsaussichten von besonderer Relevanz sind.

II.1 Lehren aus den bisherigen Erfahrungen

Alles in allem ergibt sich aus der Reform des Pakts im Jahr 2005 eine positive Bilanz.

Die *korrektive Komponente des SWP*, die auf die Beseitigung übermäßiger Defizite abzielt, hat ihre Aufgabe eindeutig erfüllt, obwohl von einigen Seiten die Befürchtung geäußert worden war, die Reform des Pakts würde eine Aufweichung der Bestimmungen nach sich ziehen. So führte ein Verstoß gegen die Defizitobergrenze von 3 % des BIP nach wie vor zur Einleitung eines Defizitverfahrens. Im Frühjahr 2006 liefen solche Verfahren gegen nicht weniger als zwölf Mitgliedstaaten. In den aus diesem Anlass veröffentlichten Empfehlungen und Entscheidungen des Rates wurden die Länder mit übermäßigem Defizit in der Regel zu einer ehrgeizigen Haushaltskorrektur aufgefordert, die vom Umfang her mindestens dem „alten“ Pakt entsprach. Die für die Anpassung erforderliche Frist wurde gegebenenfalls verlängert, was sich aber nur selten als notwendig erwies. Zweieinhalb Jahre später ist die Zahl der Mitgliedstaaten, gegen die ein Defizitverfahren läuft, auf fast Null zurückgegangen, da die betroffenen Länder ihre Haushaltslage in aller Regel den Ratsempfehlungen entsprechend verbessert oder diese sogar noch übertroffen haben, was nicht nur den günstigen konjunkturellen Bedingungen der Jahre 2006 und 2007, sondern auch erheblichen Konsolidierungsanstrengungen zu verdanken ist.

Auch bei der *präventiven Komponente des SWP*, bei der die Mitgliedstaaten so lange zur Anpassung ihrer Haushalte verpflichtet sind, bis eine auf Dauer tragfähige Haushaltsposition erreicht ist, wurden Fortschritte erzielt. Die präventive Komponente stützt sich im Wesentlichen auf die mittelfristige Haushaltsplanung, die die Mitgliedstaaten in den jährlichen Fortschreibungen ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKP) festlegen und die bei der haushaltspolitischen Überwachung der EU eine zentrale Rolle spielen. Die präventive Komponente des SWP hat dazu beigetragen, dass 2007 die besten Haushaltsergebnisse seit Jahrzehnten erzielt wurden und die Haushalte vieler Mitgliedstaaten nunmehr nahezu ausgeglichen sind oder einen Überschuss aufweisen. Doch gibt es auch einige wenige Länder, die bei der Verfolgung ihrer mittelfristigen Haushaltsziele nur geringe

Fortschritte erzielt haben. Ganz allgemein ist angesichts der Erfahrungen mit der präventiven Komponente Folgendes festzuhalten:²

- Im Laufe der Zeit haben viele Mitgliedstaaten ihre mittelfristigen Haushaltsstrategien nicht vollständig umgesetzt. Zwar sahen die meisten Planungen mehr oder weniger ehrgeizige Ausgabenkürzungen bei gleichzeitigen Steuererleichterungen vor, doch wurden die geplanten Haushaltsverbesserungen in zwei Drittel der Fälle nicht erreicht und die Ausgabenziele in drei Viertel der Fälle überschritten. Auch wurden die Haushaltskorrekturen häufig verschoben und die mittelfristigen Haushaltsziele, eigentlich als Anker der Haushaltspolitik gedacht, zu beweglichen Werten.
- Dennoch lassen sich daraus eine Reihe von Faktoren ableiten, die für eine bessere Einhaltung der mittelfristigen Planungen und für solidere Haushaltspositionen eine Rolle zu spielen scheinen. So geht aus der Kommissionsanalyse hervor, dass Länder mit einem soliden finanzpolitischen Steuerungsrahmen, insbesondere strengen nationalen Haushaltsvorschriften und mittelfristigen Haushaltsplanungen, bessere Haushaltsergebnisse erzielt und ihre Haushaltspläne tendenziell genauer eingehalten haben. Diese Funktion des haushaltspolitischen Steuerungsrahmens wird im reformierten SWP und den nachfolgenden Schlussfolgerungen des Rates ausdrücklich anerkannt. Auch waren Haushaltsanpassungen, die sich in erster Linie auf Ausgabenkürzungen (außer bei Investitionen) stützten, mit größeren Aussichten auf Dauerhaftigkeit verbunden als solche, die vor allem auf Einnahmensteigerungen setzten.
- Bei Strukturreformen ist die Auffassung, diese könnten mit der Haushaltskonsolidierung kollidieren, zu Unrecht noch immer weit verbreitet. Vielmehr deutet Einiges - so die jüngsten Fortschritte bei der Strategie für Wachstum und Beschäftigung - darauf hin, dass Strukturreformen fester Bestandteil einer erfolgreichen mittelfristigen Haushaltskonsolidierung sein und somit zu einer dauerhaften Haushaltskorrektur beitragen können. Darüber hinaus können Strukturreformen in dem Maße, in dem sie die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern, kurzfristig aber eine Belastung für den Haushalt darstellen, im Rahmen des reformierten SWP bei der Bewertung der Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel berücksichtigt werden.

II.2 Risiken für die kurzfristigen Aussichten

Angesichts der Eintrübung der kurzfristigen Wirtschaftsaussichten für den Euroraum und die EU bestehen für die Bewertung der öffentlichen Finanzen 2007 und der weiteren Aussichten für die Jahre 2008 und 2009 eine Reihe von Risiken. Auch wenn sich die meisten Beobachter darin einig sind, dass die europäischen Volkswirtschaften relativ gut in der Lage sind, die Folgen der Kreditkrise und den Anstieg der Rohstoffpreise zu bewältigen, herrscht doch auch Einigkeit darüber, dass der Konjunkturrückgang in den USA und die zunehmende Inflation nicht völlig spurlos am Euroraum und der EU insgesamt vorbeigehen werden. Diese Einschätzung wird in der Frühjahrsprognose 2008 der Kommissionsdienststellen bestätigt, in der die Erwartungen für das EU-Wirtschaftswachstum 2008 und 2009 auf 2,0 % bzw. 1,8 % nach unten korrigiert wurden. Aus diesem Grund ist bei den öffentlichen Finanzen der EU in zweierlei Hinsicht Vorsicht geboten:

² Analysen, die diese Schlussfolgerungen untermauern, liefern die Berichte der Europäischen Kommission „Die öffentlichen Finanzen in der WWU“ von 2006 und 2007.

- So sollten unerwartete Einnahmen nicht zur Erhöhung der Staatsausgaben oder zur Senkung der Steuersätze genutzt werden, da sich dies in den kommenden Jahren als schwere Belastung erweisen könnte. Auch wenn nach wie vor nicht klar ist, auf welche Faktoren die kräftigen Steuereinnahmen in den Jahren 2006 und 2007 genau zurückzuführen sind, deuten die Erfahrungen doch darauf hin, dass ein erheblicher Teil nur von kurzer Dauer sein könnte. Insbesondere die günstige Kursentwicklung bei Anlagewerten und der kräftige Anstieg der Unternehmensgewinne, die beide in den vergangenen zwei Jahren Mehreinnahmen beschert haben, sind zum Erliegen gekommen oder stehen kurz davor. Da sich das Wachstum abschwächt, würde eine rückläufige Entwicklung beim Steueranteil am BIP die Haushaltslage in all den Mitgliedstaaten anspannen, die unerwartete Einnahmen zum Ausgleich von Ausgabenüberschreitungen genutzt haben und einen weiteren Anstieg ihrer Ausgaben planen. Dies würde auch ihre Fähigkeit einschränken, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Die jüngsten Ausgabenüberschreitungen standen im Widerspruch zu den Politikempfehlungen des Rates in seinen Stellungnahmen zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammaktualisierungen 2006 und zu den Zusagen der Euro-Länder vom Frühjahr 2007, *„ihre Haushaltspläne 2007 unter Vermeidung von Ausgabenüberschreitungen planmäßig auszuführen und unerwartete Mehreinnahmen für den Abbau des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstands zu verwenden“*.³
- Ferner besteht nun, da die EU offenbar den Höhepunkt des Konjunkturzyklus erreicht hat, die Gefahr, dass die mittelfristigen Wachstumsaussichten überschätzt worden sind. Schätzungen der Produktionslücke für 2007 deuten darauf hin, dass sich sowohl der Euroraum als auch die EU insgesamt nur knapp über ihrem Potenzial bewegt haben. Dies steht allerdings im Widerspruch zu vielen anderen Konjunkturindikatoren, wie der Kapazitätsauslastung im verarbeitenden Gewerbe, derzufolge die EU eindeutig über ihrem Potenzial gearbeitet hat („Zeiten günstiger Konjunktur“). Eine ähnliche Konstellation hat es Ende der 90er Jahre schon einmal gegeben, als die haushaltspolitischen Entscheidungsträger die Chance verpassten, die außergewöhnlich günstigen konjunkturellen Bedingungen zu nutzen.

Alles in allem machen die nach wie vor unzureichende Einhaltung der mittelfristigen Haushaltsplanungen und die Risiken für die weiteren Aussichten der öffentlichen Finanzen kontinuierliche Anstrengungen im Hinblick darauf erforderlich, das im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung der EU zur Verfügung stehende Instrumentarium strikter anzuwenden und dabei insbesondere die Qualität der öffentlichen Finanzen stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

III. Die Qualität der öffentlichen Finanzen als Instrument zur Verbesserung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung

Die bisherigen Erfahrungen und die derzeitigen wirtschaftlichen Risiken sprechen verstärkt dafür, bei der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung stärker die Qualität der öffentlichen Finanzen in den Mittelpunkt zu rücken. „Qualität der öffentlichen Finanzen“ ist ein weiter Begriff, der zahlreiche Einzelaspekte umfasst. Dazu zählen nicht nur ein geringes

³ Richtungsdebatte der Eurogruppe zur Haushaltspolitik: Leitlinien für die Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten der Eurozone, 20. April 2007.

Defizit und ein niedriger Schuldenstand, auch wenn diese Dreh- und Angelpunkt bleiben, sondern darüber hinaus auch alle haushaltspolitischen Vorgaben und Institutionen, die zu einer wirksamen Ressourcenallokation und zur Erreichung makroökonomischer Ziele, insbesondere eines langfristigen Wirtschaftswachstums, beitragen und das Erreichen anderer Ziele, wie Steuergerechtigkeit und sozialer Zusammenhalt erleichtern würden. Diese Aspekte des Qualitätsbegriffs schließen die Zusammensetzung und Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben, die Struktur und Wirksamkeit von Einnahmensystemen, den finanzpolitischen Steuerungsrahmen, die Größe des Sektors Staat und die Bereiche der Finanzpolitik ein, die sich auf die Funktionsweise von Märkten und die allgemeinen Rahmenbedingungen für Unternehmen auswirken.

Eine qualitative Verbesserung der öffentlichen Finanzen kann dazu beitragen, die haushaltspolitischen Herausforderungen der EU zu bewältigen. Um sie herbeizuführen, gibt es zwei Möglichkeiten, die sich gegenseitig verstärken: i.) direkt durch Erhöhung der Effizienz von Ausgaben und Einnahmen, d.h. durch einen besseren Einsatz der öffentlichen Mittel, und ii.) indirekt durch eine Verringerung der Kosten für die Allgemeinheit und den Abbau von Verzerrungen, die Verbesserung der langfristigen Wirtschaftsaussichten und eine Verstärkung der Fähigkeit, sich auf Schocks einzustellen. Nachstehend ein kurzer Überblick über die Hauptmöglichkeiten, die einzelnen Aspekte der Qualität öffentlicher Finanzen zu verbessern, sowie umfassende Empfehlungen für die EU.⁴

- Innerhalb eines bestimmten Ausgabenrahmens können die öffentlichen Finanzen über die *Zusammensetzung und Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben* zu Wirtschaftswachstum und langfristiger Tragfähigkeit beitragen. Theoretische wie empirische Forschungen lassen den Schluss zu, dass eine Ausrichtung der öffentlichen Ausgaben auf Investitionen wachstumsfördernd wirken, eine Haushaltskonsolidierung durch Investitionskürzungen, wie von einigen Mitgliedstaaten zeitweise praktiziert, dagegen auf lange Sicht problematisch sein kann. Die wachstumsfördernde Wirkung ergibt sich weitgehend aus öffentlichen Investitionen in Humankapital (Ausgaben für Bildungs- und Gesundheitswesen), in technischen Fortschritt (FuE-Ausgaben) und in die öffentliche Infrastruktur – allesamt Schlüsselbereiche der europäischen Regional- und Kohäsionspolitik. Allerdings zeigen die Forschungsergebnisse auch, dass sich aus der Höhe der Ausgaben nicht automatisch auf die Stärke des Wirtschaftswachstums schließen lässt, sondern dass Letzteres weitgehend von der Fähigkeit abhängt, die angestrebten Ergebnisse (wie einen höheren Bildungsstand oder mehr private FuE-Investitionen) zu erzielen und die bestehenden Marktverzerrungen zu beheben, ohne gleichzeitig neue zu schaffen. In diesem Zusammenhang kann sich die Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen als maßgeblich erweisen. Empirische Schätzungen zur Wirksamkeit der Ausgaben für das öffentliche Bildungs- und Gesundheitswesen lassen auf große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten schließen, die breiten Raum für die Einsparung öffentlicher Mittel oder für eine Verbesserung der Ergebnisse bieten. Die erste Option würde den in anderen Bereichen, wie der Bevölkerungsalterung und der Steuerpolitik, so dringend benötigten finanzpolitischen Spielraum schaffen und beispielsweise Steuererleichterungen ermöglichen. Bei der zweiten Option könnte eine höhere Arbeitsproduktivität zu Wachstum beitragen.

⁴ Eine eingehendere Analyse enthält der Bericht *Öffentliche Finanzen in der WWU – 2008*.

- Ein weiterer Faktor für langfristiges Wachstum kann die *Struktur und Wirksamkeit des Einnahmensystems* sein, insbesondere durch steigenden Wettbewerb bei mobilen Besteuerungsgrundlagen und Produktionsfaktoren, durch den sich auch der Druck auf die Politik der öffentlichen Hand erhöht. Die Steuerstruktur beeinflusst das Wachstum über ihre Auswirkungen auf Arbeitsangebot und -nachfrage, Investitionsanreize, Risikobereitschaft und Humankapitalbildung. Zwar ist es stets wünschenswert, Verzerrungen durch eine Senkung der Gesamtsteuerlast abzubauen, doch müsste dies mit Ausgabenreformen einher gehen. Eine weitere wichtige politische Möglichkeit ist deshalb eine einnahmenneutrale Anpassung der Steuerstrukturen. So könnte beispielsweise eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit durch eine Überwälzung der Besteuerung auf eine breitere Grundlage, wie die Mehrwertsteuer, Beschäftigung und Wachstum fördern. In Modellsimulationen der Kommissionsdienststellen für den Euroraum wird geschätzt, dass sich bei einer Verlagerung von der Besteuerung des Faktors Arbeit auf die Besteuerung des Verbrauchs von 1 % des BIP das reale BIP langfristig um 0,2 % und die Beschäftigung langfristig um etwa 0,25 % erhöht. Die Auswirkungen hängen in hohem Maße von institutionellen und strukturellen Faktoren, wie der Indexierung von Transferzahlungen und der Reaktion der Löhne ab. Eine Steuerreform zur Steigerung der Effizienz des Einnahmensystems sollte allerdings nicht nur die Besteuerungsgrundlage verbreitern und den Steuersatz senken, sondern auch das Steuersystem einfacher und transparenter machen und es besser mit dem Sozialleistungssystem verknüpfen. Eine Verlagerung der Besteuerung vom Faktor Arbeit zum Verbrauch zieht normalerweise eine Zunahme der Einkommensdifferenz zwischen Lohempfängern und nicht erwerbstätigen Personen nach sich. Der daraus resultierenden Umverteilung und dem möglicherweise entstehenden Defizit an Steuergerechtigkeit sollte angemessen begegnet werden.
- Eine *guter finanzpolitischer Steuerungsrahmen* kann alle Aspekte der öffentlichen Finanzen verbessern. Neben der Rolle, die nationale Finanzvorschriften und mittelfristige Haushaltsrahmen für eine positive Haushaltsentwicklung spielen (s.o.), kann die Finanzpolitik auch dazu beitragen, die Wirksamkeit der Ausgaben zu steigern, die öffentlichen Ausgaben gezielter einzusetzen und Reformen bei den öffentlichen Finanzen zu fördern. Angesichts dieser Möglichkeiten haben die meisten Mitgliedstaaten bereits damit begonnen, mehr Informationen über die Wirksamkeit ihrer öffentlichen Ausgaben zu sammeln, wobei weniger die inputorientierte Verwaltung der öffentlichen Mittel, als vielmehr die Ergebnisorientierung im Mittelpunkt steht. Die praktische Umsetzung ist allerdings sehr komplex, und die Fortschritte sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. Gleichzeitig zeigen die häufigen Abweichungen vom SWP, dass in den Mitgliedstaaten gerade bei der konsequenten Fortführung der Haushaltspolitik noch viel Raum für Verbesserungen besteht. Die Schaffung eines stärkeren mittelfristigen Haushaltsrahmens bietet die Chance, bei der Gestaltung und Umsetzung der Haushaltspolitik Erwägungen der politischen Ökonomie zu widerstehen. Dies könnte dazu beitragen, den Diskussionsschwerpunkt vom Gesamtausgabenrahmen auf andere Aspekte, wie die Allokation der Ausgaben, u.a. für wachstumsfördernde Posten, und die Struktur und Leistungsfähigkeit der Einnahmensysteme auszuweiten. Auf diese Weise kann ein starker finanzpolitischer Steuerungsrahmen nicht nur dazu beitragen, das öffentliche Defizit insgesamt unter Kontrolle zu halten, sondern stellt auch eine Grundlage für eine umfassende Reformierung anderer qualitativer Komponenten der öffentlichen Finanzen dar, die letztendlich die Effizienz und Größe des Sektors Staat beeinflussen.

- Die *Größe des Sektors Staat* spielt für das Wirtschaftswachstum deshalb eine Rolle, weil sie eng mit anderen qualitätsbezogenen Aspekten der öffentlichen Finanzen verknüpft ist. In Zeiten gesunder öffentlicher Finanzen schließen sich ein relativ großer öffentlicher Sektor und ein zufriedenstellendes Wirtschaftswachstum nicht zwangsläufig aus. Zahlreiche empirische Studien, einschließlich einiger vorläufiger Analysen der Kommissionsdienststellen gelangen allerdings zu dem Schluss, dass der öffentliche Sektor zu einem Hemmschuh für die Volkswirtschaft werden kann, wenn er durch eine hohe Steuerlast, einen hohen Staatsverbrauch und ineffiziente öffentliche Ausgaben und Verwaltungen gekennzeichnet ist. Durch hohe Defizite und Schuldenstände werden die Probleme noch verschärft.
- Über budgetäre und nicht budgetäre Posten können sich die öffentlichen Finanzen auch auf *die Funktionsweise von Märkten und die Rahmenbedingungen für Unternehmen* auswirken. Neben den bereits genannten Funktionen effizienter öffentlicher Ausgaben- und Einnahmensysteme spielen die öffentlichen Finanzen auch aufgrund ihrer Auswirkungen auf Lohnabschlüsse (wie bei Löhnen und Gehältern im öffentlichen Sektor), Erwerbsbeteiligung und Mobilität (z.B. über Sozialleistungssysteme) und ganz allgemein die Rahmenbedingungen für Unternehmen (z.B. über die Bereitstellung eines gut funktionierenden Gerichtswesens und einer gut funktionierenden öffentlichen Infrastruktur) eine besondere Rolle. Doch sind die öffentlichen Finanzen natürlich nur eine Komponente zur Gewährleistung reibungslos funktionierender Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte und müssen von einem effizienten Regulierungs- und Rechtsrahmen flankiert werden. Der vorläufigen Analyse der Kommissionsdienststellen zufolge ist der Beitrag von Gesamtproduktivität und qualifizierten Arbeitskräften zum BIP-Wachstum am größten in Volkswirtschaften, in denen die Belastung durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften vergleichsweise gering ist. Diese beiden Wachstumskomponenten haben in den vergangenen zwanzig Jahren für das Wachstum in der EU eine außerordentlich wichtige Rolle gespielt und dadurch zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beigetragen.

Würde es gelingen, alle Komponenten der Qualität der öffentlichen Finanzen zu bündeln, könnte das Synergiepotenzial der Hauptinstrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU, insbesondere des SWP und der Strategie für Wachstum und Beschäftigung, erschlossen werden, denn explizit oder implizit spielt die Qualität der öffentlichen Finanzen bei der Umsetzung beider Instrumente eine wichtige Rolle. So wurde bei der Reform von Ersterem anerkannt, dass in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen auf die Qualität der öffentlichen Finanzen geachtet werden muss und wurden fehlende Fortschritte in diesem Bereich als Ursache dafür angesehen, wenn die präventive Komponente ihre Funktion nicht voll und ganz erfüllt. In der Strategie für Wachstum und Beschäftigung ist eine der Integrierten Leitlinien, die die Mitgliedstaaten in ihren Reformprogrammen befolgen sollten, ausdrücklich dem Thema Qualität der öffentlichen Finanzen gewidmet⁵, doch wurde bislang nicht umfassend überprüft, welche

⁵ So heißt es in der Integrierten Leitlinie Nr. 3 der Lissabon-Strategie: *„Förderung einer effizienten, auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten Ressourcenallokation — Unbeschadet der Leitlinien zur wirtschaftlichen Stabilität und Tragfähigkeit sollten die Mitgliedstaaten im Einklang mit der Lissabon-Strategie die öffentlichen Ausgaben zugunsten wachstumsfördernder Bereiche umschichten, durch eine Anpassung der Steuerstrukturen das Wachstumspotenzial stärken und durch geeignete Mechanismen gewährleisten, dass die öffentlichen Ausgaben mit den politischen Zielvorgaben in Einklang stehen und die Reformpakete in sich kohärent sind.“*

Fortschritte in dieser Hinsicht erzielt wurden. Eine systematischere und umfassendere Fokussierung auf die Qualität der öffentlichen Finanzen kann folglich dazu beitragen, die Ziele des SWP und der Lissabon-Strategie, d.h. langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und Wirtschaftswachstum, zu erreichen.

IV. Stärkere Fokussierung auf die Qualität der öffentlichen Finanzen im finanzpolitischen Steuerungsrahmen der EU

Angesichts der Notwendigkeit, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten und zu langfristigem Wirtschaftswachstum und einer reibungslos funktionierenden WWU beizutragen, lassen sich vier Bereiche ermitteln, mit denen bei der haushaltspolitischen Überwachung der EU die Qualität der öffentlichen Finanzen stärker in den Mittelpunkt gerückt und dadurch auch eine stärkere Verbindung zur Strategie für Wachstum und Beschäftigung hergestellt werden kann. Diese stützen sich auf die in der Mitteilung „WWU@10“ vom Mai 2008 formulierten Grundsätze.

IV.1 Messung der Qualität der öffentlichen Finanzen durch systematischere Meldungen der Mitgliedstaaten und Festlegung von Indikatoren

Wie beim „traditionellen“ Teil des SWP erfordert auch die Analyse der Qualität der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten solide und verlässliche Angaben und Indikatoren. In den jährlichen Fortschreibungen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme wird von den Mitgliedstaaten nicht nur erwartet, dass sie für die wichtigsten haushaltspolitischen Variablen den geplanten Pfad vorgeben, sondern auch, dass sie eine Reihe von Informationen über die Qualität ihrer öffentlichen Finanzen liefern, wie über Steuerreformen, Initiativen zur Verbesserung des Preis-Leistungsverhältnisses und Veränderungen ihres finanzpolitischen Steuerungsrahmens. Eine Überprüfung der derzeitigen Berichtspraktiken, die sich auf die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Jahre 2006/07 und 2007/08 stützt, hat jedoch ergeben, dass zwischen den EU-Mitgliedstaaten große Unterschiede bestehen und erheblich von den förmlichen Berichtsanforderungen⁶ abgewichen wird. Dies hat auch die Erhebung und Rückverfolgung vergleichbarer Daten über die Qualität der öffentlichen Finanzen in den einzelnen Mitgliedstaaten erschwert.

Erleichtert werden soll die Qualitätsmessung durch:

- systematischere und umfassendere Meldungen im Rahmen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme zu Aspekten, die mit der Qualität der öffentlichen Finanzen in Verbindung stehen, und regelmäßige Informationen über Strukturreformen, insbesondere die Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben und Steuerreformen;
- die Erstellung eines Indikatorenverzeichnisses im Rahmen des gemeinsamen Arbeitsprogramms der Kommission und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, das die verschiedenen Qualitätskomponenten öffentlicher Finanzen abdeckt, und die Entwicklung eines systematischen Konzepts mit dem Ziel, die Wirksamkeit bestimmter Kategorien

⁶ Der vollständige Titel des Verhaltenskodex' lautet: „Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie Leitlinien zu Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“. Er wurde im September 2005 vom Rat angenommen.

öffentlicher Ausgaben zu bewerten und die Determinanten für Wirksamkeit genauer zu bestimmen.

IV.2 Stärkere Fokussierung auf Effizienz und Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben

Der Effizienz und Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben wird deshalb so große Bedeutung beigemessen, weil davon ausgegangen wird, dass sich über die Qualität der öffentlichen Finanzen auch deren langfristige Tragfähigkeit erhöhen und das Wirtschaftswachstum steigern lässt. Dies wird durch empirische Daten bestätigt, wonach zwischen der Höhe der öffentlichen Ausgaben und dem Wachstum zwar kein unmittelbares Verhältnis besteht, zwischen den Ergebnissen öffentlicher Ausgaben (wie für das Bildungs- oder das Gesundheitswesen) und der Wirtschaftsentwicklung aber eine Verbindung zu erkennen ist. Eine vielversprechende Möglichkeit, die Effizienz und Wirksamkeit der Ausgaben zu erhöhen, besteht darin, institutionelle Mechanismen zu schaffen, deren Ziel es ist, die Verbindung zwischen politischen Prioritäten und Ressourcenallokation und zwischen Ressourceneinsatz und Ergebnissen zu verstärken, oder bereits bestehende derartige Mechanismen zu verbessern.

Regelmäßige Haushaltsüberprüfungen samt Effizienzanalysen sind für die Festlegung von Ausgabenprioritäten von grundlegender Bedeutung. Ganz allgemein sollten die Mitgliedstaaten von rein inputgestützten Verfahren zu Verfahren übergehen, bei denen auch Informationen über die bisherige Effizienz berücksichtigt werden.

IV.3 Leistungsfähigere staatliche Einnahmensysteme

Staatseinnahmen sind mehr als nur die Gegenseite der Ausgaben im Staatshaushalt, da ihre Struktur und Höhe sich auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, die Einkommensverteilung und das Wirtschaftswachstum auswirken. Untersucht man die derzeitige Struktur der Einnahmensysteme und die größten Herausforderungen bei der Gestaltung von Steuersystemen, insbesondere die hohe Besteuerung des Faktors Arbeit und die Folgen der zunehmenden wirtschaftlichen Integration, so zeigt sich, dass durchaus die Möglichkeit besteht, die Steuerlast vom Faktor Arbeit auf andere Besteuerungsgrundlagen zu verlagern, sofern diese breit und stabil genug sind.

Die Prüfung der Möglichkeit einer Verlagerung auf den Verbrauch führt insbesondere zu folgenden Schlussfolgerungen: i.) eine Verlagerung der Besteuerung vom Faktor Arbeit auf den Faktor Verbrauch kann sich positiv – wenn auch nur eingeschränkt - auf Beschäftigung und Wachstum auswirken. Zurückzuführen sind diese Auswirkungen in erster Linie auf die Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage, die eine Absenkung der Steuersätze und damit den Abbau von Verzerrungen ermöglicht. ii.) Der Umfang der positiven Auswirkungen hängt in hohem Maße davon ab, in welchem Umfang die Leistungen angepasst werden. iii.) Ein koordiniertes Vorgehen der Länder des Euroraums würde Beschäftigung und Wachstum stärker begünstigen als steuerverlagernde Maßnahmen eines einzelnen Euroraum-Mitgliedstaats, gleich ob groß oder klein. iv.) Potenziellen Beeinträchtigungen der Steuer- und Generationengerechtigkeit muss entgegengewirkt werden. v.) Und bei der Verlagerung der Besteuerung vom Faktor Arbeit auf den Faktor Verbrauch sollte auch im Hinblick darauf, an welcher Stelle des Konjunkturzyklus die Wirtschaft sich gerade befindet, auf den richtigen Zeitpunkt und auf potenzielle inflationäre Auswirkungen geachtet werden.

Alles in allem sollten Steuerreformen auch künftig so gestaltet werden, dass sie das Wachstum fördern und Verzerrungen auf ein Mindestmaß begrenzen, gleichzeitig aber auch ihrer Aufgabe, Verteilungsprobleme in Angriff zu nehmen, gerecht werden. Erreicht werden könnte dies durch einfache Vorschriften und breite Besteuerungsgrundlagen, wobei Steuerschlupflöcher, unwirksame Steuerausgaben, Sondersteuerregelungen und unnötige Freistellungen zu vermeiden sind. Eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit durch Verlagerung der Besteuerung auf andere Grundlagen, wie den Verbrauch, kann zwar Teil dieser Strategie sein, stellt für die Regierungen aber nur eine eingeschränkte Möglichkeit dar, auf kurzfristige länderspezifische Schocks zu reagieren oder die strukturellen Voraussetzungen für die Steigerung von Beschäftigung und Wachstum in Europa auf lange Sicht zu verbessern. Eine umfassende Strategie zur Belebung der europäischen Volkswirtschaften u.a. durch Modernisierung der Sozialmodelle muss sich auf einen umfassenden Ansatz stützen, ein breites politisches Instrumentarium einsetzen und Strukturreformen der Strategie für Wachstum und Beschäftigung entsprechend entschlossen umsetzen.

IV.4 Regelmäßige Überprüfung der Qualität der öffentlichen Finanzen

Durch eine regelmäßige Überprüfung der Qualität der öffentlichen Finanzen könnte diese bei der haushaltspolitischen Überwachung der EU stärker in den Mittelpunkt gerückt und auch ihre Relevanz für die Strategie für Wachstum und Beschäftigung erhöht werden. Stützen könnte sich diese Überprüfung auf die Angaben in den Stabilitäts- und Wachstumsprogrammen und das Verzeichnis der Indikatoren für die Qualität der öffentlichen Finanzen. Darüber hinaus könnten länderspezifische Analysen, insbesondere zu ausgewählten Themen in diese Überprüfung aufgenommen werden. Die Überprüfung könnte nach einer bewährten Methode der Zusammenarbeit gemeinsam vom wirtschaftspolitischen Ausschuss und der Kommission durchgeführt werden.

* * *

In dieser Mitteilung wird ausgehend von der Reform des SWP von 2005 vorgeschlagen, wie die Qualität der öffentlichen Finanzen bei der Überwachung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten stärker in den Mittelpunkt gerückt werden kann. Dabei geht es um die Art und Weise, wie Regierungen ihre mittelfristigen Haushaltsstrategien formulieren, umsetzen und bewerten und wie die präventive Komponente des SWP wirksamer zur Erreichung einer auf Dauer tragfähigen Haushaltspolitik beitragen und gleichzeitig mehr Wachstum und Beschäftigung und eine besser funktionierende WWU fördern kann. Würden mit den Mitgliedstaaten diesen Vorschlägen entsprechend Fortschritte erzielt, könnte dies dazu beitragen, das Synergiepotenzial der Hauptinstrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU zu erschließen, und so deren Wirksamkeit erhöhen.