

# **STUDIE IM AUFTRAG DES FISKALRATES**



**Komplexität der EU-weiten  
Fiskalregeln und Gestaltungs-  
optionen für die subsektorale  
Anwendung in Österreich**

Bernhard Grossmann  
Eva Hauth  
Susanne Maidorn

Wien, Juni 2016



---

# **Komplexität der EU-weiten Fiskalregeln und Gestaltungsoptionen für die subsektorale Anwendung in Österreich**

---

**Bernhard Grossmann, Eva Hauth und  
Susanne Maidorn\*)**

**Studie im Auftrag des Fiskalrates\*\*)**

**Auch verfügbar im Internet unter: <https://www.fiskalrat.at>**

\*) Die Autoren danken dem Fiskalrat und den Ämtern der Landesregierung für wertvolle Informationen sowie dem redaktionellen und statistischen Team für ihre Hilfestellung.

\*\*\*) Die von den Autoren in der Studie zum Ausdruck gebrachte Meinung gibt nicht notwendigerweise die Meinung des Fiskalrates wider.

Medieninhaber und  
Herausgeber:

Fiskalrat

Anschrift:

c/o Oesterreichische Nationalbank  
Büro des Fiskalrates  
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien  
Postfach 61, 1011 Wien

Telefon:

+43-1-404 20-DW 7472 (Bestellung der Studie)  
+43-1-404 20-DW 7471 und DW 7473 (Anfragen)

Internet:

<https://www.fiskalrat.at>

Redaktion:

Büro des Fiskalrates

Druck und Herstellung:

Oesterreichische Nationalbank  
Abteilung Informationsmanagement und Services

Verlags- und Herstellungsort: Wien

© Fiskalrat, 2016. Alle Rechte vorbehalten.

Im vorliegenden Bericht wurde im Sinne einer verbesserten Lesbarkeit auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich der Text immer sowohl auf Frauen als auch auf Männer bezieht. Rundungen können in allen Tabellen Rechendifferenzen ergeben. Reproduktionen für nicht kommerzielle Verwendung, wissenschaftliche Zwecke und Lehrtätigkeiten sind unter Nennung der Quelle freigegeben.

Redaktionsschluss: 29. Juni 2016.

# INHALTSVERZEICHNIS

|                      |          |
|----------------------|----------|
| <b>VORWORT .....</b> | <b>1</b> |
|----------------------|----------|

## **TEIL I: SIND DIE FISKALREGELN IN DER EU ZU KOMPLEX?**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Einleitung.....</b>   | <b>3</b>  |
| 1.1. Motivation.....  | 3         |
| 1.2. Inhalt .....   | 4         |
| <b>2. Ziele und Ausstattungsmerkmale der EU-weiten Fiskalregeln....</b>   | <b>5</b>  |
| 2.1. Ziele des EU-Fiskalregelwerks.....                                   | 5         |
| 2.2. Merkmale der EU-Fiskalregeln .....                                   | 6         |
| 2.3. Ökonomische Kernelemente des EU-Fiskalregelwerks.....                | 10        |
| 2.4. Fiskalräte in der WWU .....  | 11        |
| <b>3. Stärken und Schwächen des Fiskalregelsystems in der EU .....</b>    | <b>12</b> |
| 3.1. Trade-off zwischen Einfachheit und Effektivität.....                 | 13        |
| 3.2. Charakteristika der unterschiedlichen Fiskalregeln .....             | 15        |
| 3.3. Umsetzung der EU-Fiskalregeln und Korrekturprozesse.....             | 18        |
| <b>4. Staatliche Investitionen und EU-Fiskalregelwerk .....</b>           | <b>21</b> |
| <b>5. Struktureller Budgetsaldo und antizyklische Budgetpolitik .....</b> | <b>23</b> |
| <b>6. Zusammenfassung .....</b>   | <b>29</b> |
| 6.1. Motivation und Merkmale des EU-Fiskalregelwerks.....                 | 29        |
| 6.2. Ökonomische Kernelemente des EU-Fiskalregelwerks.....                | 30        |
| 6.3. Alternativvorschläge (Bruegel, IWF und OECD) und Anmerkungen .....   | 30        |
| 6.4. Staatliche Investitionen und EU-Fiskalregelwerk .....                | 32        |
| 6.5. Struktureller Budgetsaldo und antizyklische Budgetpolitik.....       | 33        |
| 6.6. Schlussfolgerungen .....   | 34        |
| <b>7. Literatur.....</b>  | <b>36</b> |

## **TEIL II: ÖSTERREICHISCHER STABILITÄTSPAKT 2012: STAND DER UMSETZUNG UND OPTIONEN**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>8. Einleitung.....</b>  | <b>39</b> |
| 8.1. Motivation.....   | 39        |
| 8.2. Inhalt .....  | 40        |
| <b>9. Umsetzung des Österreichischen Stabilitätspakts 2012.....</b>                | <b>41</b> |
| 9.1. Numerische Vorgaben des ÖStP 2012 und deren Einhaltung bis 2014 .....         | 41        |
| 9.2. Koordination der numerischen Vorgaben zwischen den Gebietskörperschaften .... | 45        |

|  |           |
|--|-----------|
| 9.2.1. Koordinationskomitees und mittelfristige Finanzplanung .....  | 45        |
| 9.2.2. Rolle der Gemeindeaufsicht als Koordinator .....  | 46        |
| <b>9.3. Automatischer Korrekturmechanismus bei Abweichungen vom MTO ab 2017 ....</b>                             | <b>50</b> |
| <b>9.4. Problemfelder im Kontext der Umsetzung nationaler Fiskalregeln in Österreich .51</b>                     | <b>51</b> |
| 9.4.1. Föderale Staatsarchitektur erschwert die Umsetzung subsektoraler Regeln in Österreich .....               | 51        |
| 9.4.2. Fehlende EU-Konformität in Teilbereichen der nationalen Steuerungsarchitektur .....                       | 52        |
| 9.4.3. Komplexität der numerischen fiskalpolitischen Vorgaben am Beispiel einer regionalen<br>Ausgabenregel..... | 53        |
| <b>10. Gestaltungsoptionen für subsektorale Fiskalregeln in<br/>Österreich.....</b>                              | <b>55</b> |
| <b>10.1. Alternativen zur Berechnung der zyklischen Budgetkomponente der Länder<br/>und Gemeinden .....</b>      | <b>55</b> |
| 10.1.1. Anteilige zyklische Komponente gemäß ÖStP 2012 (Variante 1) .....  | 59        |
| 10.1.2. „Top-down-Ansatz“ mit Gewichtung über die Einnahmenstruktur (Variante 2).....                            | 59        |
| 10.1.3. Quotierungsverfahren gemäß Vorschlag des RWI (Variante 3).....   | 60        |
| 10.1.4. Statistisches Filterverfahren nach Hodrick-Prescott (Variante 4) .....                                   | 62        |
| 10.1.5. Referenzwertverfahren gemäß IWH (Variante 5).....  | 63        |
| 10.1.6. Zwischenergebnisse.....  | 64        |
| <b>10.2. Alternativen zur Umsetzung regionaler Fiskalregeln vor dem Hintergrund der<br/>EU-Vorgaben .....</b>    | <b>66</b> |
| 10.2.1. Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität von regionalen Fiskalregeln.....                           | 66        |
| 10.2.2. Fokussierung auf eine nominelle Budgetregel als „Leading indicator“ .....                                | 47        |
| 10.2.3. Vereinfachung bestehender Fiskalregeln.....  | 68        |
| 10.2.4. Scoreboard-System als Frühwarnmechanismus für Gemeinden .....  | 69        |
| <b>11. Zusammenfassung .....</b>   | <b>71</b> |
| <b>11.1. Motivation und Umsetzung des Fiskalpolitischen Paktes in Österreich .....</b>                           | <b>71</b> |
| <b>11.2. Numerische Vorgaben des ÖStP 2012 .....</b>   | <b>71</b> |
| <b>11.3. Rolle der Gemeindeaufsicht als Koordinator .....</b>  | <b>72</b> |
| <b>11.4. Automatischer Korrekturmechanismus in Österreich .....</b>  | <b>72</b> |
| <b>11.5. Gestaltungsoptionen für subsektorale Fiskalregeln .....</b>   | <b>73</b> |
| <b>11.6. Schlussfolgerungen .....</b>  | <b>75</b> |
| <b>12. Literatur.....</b>  | <b>77</b> |

## VERZEICHNIS DER BOXEN

|     |   |   |    |
|-----|---|---|----|
| Box | 1 | Fiskalregeln gemäß präventivem Arm des SWP .....            | 6  |
| Box | 2 | Flexibilisierungselemente seit 2015.....                    | 9  |
| Box | 3 | Rolle des FISK beim Sanktionsverfahren gemäß ÖStP 2012..... | 43 |

## VERZEICHNIS DER TABELLEN

|         |   |  |    |
|---------|---|--|----|
| Tabelle | 1 | Messfehler des (strukturellen) fiskalpolitischen Kurses .....                              | 26 |
| Tabelle | 2 | Maastricht-Saldo der Länder und Gemeinden – Vorgaben laut ÖStP 2012 und Realisierung ..... | 44 |
| Tabelle | 3 | Durch Gemeindeaufsicht erfasste Kenngrößen zum Kernhaushalt der Gemeinden.....             | 47 |
| Tabelle | 4 | Erfüllung der Anforderungen an Konjunkturbereinigungsverfahren .....                       | 56 |
| Tabelle | 5 | Übersicht über die Parameter der Varianten 1-5.....  | 58 |
| Tabelle | 6 | Zyklische Komponenten der Länder und Gemeinden 2014 nach Varianten 1-5.....                | 58 |

## VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

|        |    |  |    |
|--------|----|--|----|
| Grafik | 1  | Entscheidungsablauf und Sanktionsmechanismen im reformierten SWP für Mitgliedstaaten des Euroraums .....   | 8  |
| Grafik | 2  | Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Zeitablauf .....   | 12 |
| Grafik | 3  | Trade-off von optimalen und einfachen Fiskalregeln.....  | 13 |
| Grafik | 4  | Nationale Fiskalregeln nach Ländergruppen und Art der Regel .....  | 14 |
| Grafik | 5  | Charakteristika der verschiedenen Fiskalregeln .....   | 15 |
| Grafik | 6  | Revision des Budgetsaldos und Revisionsbeiträge der Staatseinnahmen und Staatsausgaben in Österreich im Jahr $t$ auf Basis der Stabilitätsprogramme..... | 17 |
| Grafik | 7  | Bruttoinvestitionen des Staates und der Subsektoren (ESVG 2010) .....  | 21 |
| Grafik | 8  | Potenzialwachstumsraten laut EK, OECD und IWF im Vergleich .....   | 24 |
| Grafik | 9  | Zyklisch bereinigter Saldo laut EK, OECD und IWF im Vergleich.....   | 24 |
| Grafik | 10 | Revisionen der Komponenten des strukturellen Budgetsaldos der EK (Stand Frühjahr $t+1$ gegenüber Frühjahr $t$ für das Jahr $t$ ).....                    | 27 |
| Grafik | 11 | Revisionen der Komponenten des strukturellen Budgetsaldos der EK (Stand Frühjahr 2016 gegenüber Frühjahr $t$ für das Jahr $t$ ).....                     | 27 |
| Grafik | 12 | Revision des Maastricht-Saldos der EK und des BMF (Stand Frühjahr $t+1$ gegenüber Frühjahr $t$ für das Jahr $t$ ) .....                                  | 28 |
| Grafik | 13 | Herausforderungen einer regionalen Ausgabenregel gemäß ESVG 2010.....  | 54 |
| Grafik | 14 | Einnahmen der Länder und Gemeinden im Vergleich zu Referenzwerten (Varianten 4 und 5).....   | 64 |



## VORWORT

Die Finanzmarktintegration in einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit einheitlicher Geldpolitik vergrößert die Gefahr der Ausbreitung asymmetrischer Schocks und übermäßiger Budgetdefizite. Das im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vereinbarte Budgetziel „**eines über dem Konjunkturzyklus beinahe ausgeglichenen Haushalts**“ wurde in der Vergangenheit von den Mitgliedstaaten jedoch nicht ernsthaft verfolgt. Die seit dem Jahr 2007 anhaltende Finanz- und Wirtschaftskrise, die Staatsschuldenkrisen hervorrief, unterstrich die Notwendigkeit einer **abgestimmten Finanz- und Wirtschaftspolitik** in der WWU, der im Bereich der Finanzpolitik v. a. mit einer Vertiefung der **haushaltspolitischen Überwachung** nachgekommen wurde.

Das **aktuelle EU-Fiskalregelwerk** lässt deutlich **weniger manipulativen Spielraum** für die Budgetpolitik in den Mitgliedstaaten zu als zu Beginn der WWU. Gleichzeitig wurden die EU-Fiskalregeln vor dem Hintergrund der schwachen Konjunktur in Europa **flexibilisiert und stärker an die divergierenden nationalen ökonomischen Gegebenheiten** angepasst. Allerdings wird das Fiskalregelwerk mit umfangreichen Zusatzbestimmungen von OECD und IWF als **zu komplex** und von einigen Ökonomen als **zu restriktiv** gesehen.

Den im Fiskalpakt festgelegten internationalen **Verpflichtungen auf nationaler Ebene** kam Österreich durch die Verabschiedung des **Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) 2012** nach, der insbesondere **numerische Ziele** für die Budgetpolitik Österreichs sowie für die einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen in Anlehnung an die EU-Fiskalregeln definiert und einen automatischen **Korrekturmechanismus** bei Zielverfehlungen vorsieht. Der Vollausbau des **nationalen Fiskalregelsystems** ist ab dem Jahr 2017 vorgesehen. Ab diesem Jahr gilt ein **mehrdimensionales System an Fiskalregeln** (nominelle Budgetregel, strukturelle Budgetregeln, Ausgabenregel, Schuldenregel etc.) in Analogie zum EU-Regelwerk auch auf nationaler Ebene für den Bund, die einzelnen Länder sowie die Gemeinden pro Bundesland.

Durch die **Regionalisierung** des mehrdimensionalen **Fiskalregelwerks in Österreich** **weitet sich der Trade-off** zwischen **einfachen**, besser steuerbaren **Regeln** und **komplexen Regeln** mit mehr Flexibilität massiv aus. Es bietet sich daher – insbesondere vor der vollständigen Umsetzung des ÖStP 2012 ab dem Jahr 2017 – die Suche nach **Gestaltungsoptionen** an, die einen hohen Verwaltungsaufwand auf subsektoraler Ebene vermeiden, ohne dabei den im ÖStP 2012 vereinbarten Konsolidierungskurs zu gefährden. Möglichst **einfache regionale Fiskalregeln** in Österreich **stehen nicht im Widerspruch** zu den **EU-Vorgaben**, sofern sie die gesamtstaatlichen EU-Vorgaben beachten.

Die gegenständliche Studie besteht aus **zwei Teilstudien mit unterschiedlichem Fokus**:

Der **erste Studienteil** diskutiert **das EU-Fiskalregelwerk** zur Gewährleistung der Haushaltsdisziplin und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen für den **Gesamtstaat** im Hinblick auf **Effektivität und Flexibilität**. Er geht dabei insbesondere **folgenden Fragestellungen** nach:

- Über welche Stärken und Schwächen verfügt das EU-Fiskalregelwerk?
- Welche Rolle könnten die Fiskalräte übernehmen?
- Welche Optionen werden seitens Bruegel, der OECD und des IWF im Hinblick auf alternative EU-Fiskalregeln diskutiert?

Im **zweiten Studienteil** werden die **Umsetzung des Fiskalpolitischen Pakts in Form des ÖStP 2012** sowie **Gestaltungsoptionen** analysiert. Dazu werden zunächst jene Elemente des ÖStP 2012 vorgestellt, die im Kontext subsektoraler Fiskalregeln von besonderer Bedeutung sind. Darauf aufbauend geht dieser Studienteil folgenden **Fragestellungen** nach:

- Kommen **praktikable Fiskalregeln** für die Länder und Gemeinden Österreichs zur **Anwendung**?
- Welche **Problembereiche** ergeben sich aus den gegenwärtigen institutionellen **Rahmenbedingungen** und der **Ausgestaltung** des ÖStP 2012?
- Welche einfachen **Gestaltungsalternativen** zum regionalen Fiskalregelwerk sind möglich, ohne die Einhaltung der gesamtstaatlichen EU-Vorgaben zu gefährden?

Die Motivation sowie die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen finden sich jeweils am Beginn und Ende der beiden Teilstudien.

# TEIL I: SIND DIE FISKALREGELN IN DER EU ZU KOMPLEX?

## 1. EINLEITUNG

### 1.1 Motivation

Die seit dem Jahr 2007 anhaltende Finanz- und Wirtschaftskrise, die Staatsschuldenkrisen hervorrief, unterstrich die Notwendigkeit einer **abgestimmten Finanz- und Wirtschaftspolitik** in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit verbesserten **Steuerungsmechanismen**. Diesem Ziel wurde im Bereich der Finanzpolitik v. a. mit einer Vertiefung der **haushaltspolitischen Überwachung** nachgekommen.<sup>1</sup> Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) mit den Ergänzungen des „Sixpack“, der **Fiskalpolitische Pakt** als Teil des völkerrechtlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU sowie der „Twopack“ bilden seit dem Jahr 2013 gemeinsam die Basis der verstärkten **regelgebundenen Fiskalpolitik** in der EU (Grafik 2).

Die Finanzmarktintegration in einer WWU mit einheitlicher Geldpolitik vergrößert die Gefahr der Ausbreitung von asymmetrischen Schocks und von übermäßigen Budgetdefiziten. Das im SWP vereinbarte Budgetziel „**eines über dem Konjunkturzyklus beinahe ausgeglichenen Haushalts**“ wurde von den Mitgliedstaaten jedoch nicht ernsthaft verfolgt. Budgetdefizite in konjunkturell guten Zeiten stellten in den Mitgliedstaaten die Regel und nicht die Ausnahme dar. Erklärungsansätze für den nachhaltigen Anstieg der Verschuldungsquoten in den meisten Industriestaaten gehen von einer „**Defizit-Neigung**“ durch Fehlanreize u. a. infolge von Moral Hazard oder Common-Pool-Problemen aus, bei denen Eigeninteressen und Gemeinwohl sowie Kurz- und Langfristperspektiven auseinanderfallen. Bei der Suche nach Instrumenten zur Reduzierung von Fehlanreizen wird auf Beschränkungen in Form von Regeln, transparenten und verbesserten Budgetprozessen sowie verstärkten Überwachungsmechanismen zurückgegriffen (siehe u. a. Calmfors und Wren-Lewis, 2011).

Das **aktuelle EU-Fiskalregelwerk** lässt deutlich weniger manipulativen Spielraum für die Budgetpolitik in den Mitgliedstaaten als zu Beginn der WWU. Gleichzeitig wurden die EU-Fiskalregeln vor dem Hintergrund der schwachen Konjunktur in Europa flexibilisiert und stärker an die divergierenden nationalen ökonomischen Gegebenheiten angepasst. Allerdings wird das Fiskalregelwerk mit umfangreichen Zusatzbestimmungen von OECD und IWF als zu komplex und von einigen Ökonomen als zu restriktiv angesehen. Von den internationalen Organisationen werden numerische Fiskalregeln in Kombination mit einer effektiven Überwachung der Regeleinhaltung von **unabhängigen Institutionen (Fiskalräten)** – angesichts der vorherrschenden Verschuldungsneigung – aber als ein effektives Instrument zur Gewährleistung einer soliden Budgetpolitik angesehen.

Durch die Finanzmarktkrise und ihre negativen Folgen für die Realwirtschaft wurde zudem der latente **innereuropäische Diskurs** zwischen **Stabilitätsorientierung** mit wirtschaftspolitischen **Regeln** und **Sanktionen** einerseits und dem aktiven **wirtschaftspolitischen Einsatz staatlicher Mittel** andererseits, finanziert durch Schuldaufnahmen des Staates, intensiviert (siehe dazu z. B. Eichengreen und Wyplosz, 2013).<sup>2</sup> Auch wenn weitgehend Konsens darüber besteht, dass eine hohe Staatsverschuldung den Handlungsspielraum der Fiskalpolitik und die Möglichkeiten zur Stabilisierung der Wirtschaft einschränkt sowie das Wachstumspotenzial eines Landes schwächt, so weichen die Standpunkte hinsichtlich Zeitpunkt, Umfang und Art von Konsolidierungsmaßnahmen ab. Das niedrige Wachstumspotenzial und

1 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm).

2 Eichengreen und Wyplosz (2016). Minimal conditions for the survival of the euro. In: The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions.

hohe Verschuldungsquoten (Stand Ende 2015: 93% des BIP im Durchschnitt des Euroraums) legen effizienz- und wachstumsfördernde Strukturreformen – auch unabhängig vom EU-Fiskalregelwerk – nahe.

Der folgende (erste) Studienteil **stellt das EU-Fiskalregelwerk** zur Gewährleistung der Haushaltsdisziplin und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen für den **Gesamtstaat nicht infrage**, sondern diskutiert die Ausgestaltung des **geltenden EU-Fiskalregelwerks** in Hinblick auf **Effektivität und Flexibilität**. Er geht dabei insbesondere **folgenden Fragestellungen** nach:

- Über welche Stärken und Schwächen verfügt das EU-Fiskalregelwerk?
- Welche Rolle könnten die Fiskalräte übernehmen?
- Welche Optionen werden seitens Bruegel, der OECD und des IWF im Hinblick auf alternative EU-Fiskalregeln diskutiert?<sup>3</sup>

Bei den **internationalen Organisationen** konzentrieren sich die Vorschläge zur Modifikation des aktuellen EU-Fiskalregelwerks in erster Linie auf Möglichkeiten zur Vereinfachung des Systems, ohne dabei deren Effektivität zu schwächen. Allerdings besteht ein **Trade-off zwischen Einfachheit und Effektivität sowie Flexibilität** andererseits. Sehr einfache Fiskalregeln dürften in einer heterogenen **Staatengemeinschaft** wie der WWU – mit abweichender Fiskal- und Wirtschaftspolitik, unterschiedlichen ökonomischen Gegebenheiten sowie institutionellen Diskrepanzen – zu kurz greifen.

Von den politischen Entscheidungsträgern in Österreich äußerte sich bislang insbesondere die **Stadt Wien** zu den geltenden EU-Fiskalregeln kritisch. Sie forderte eine Ergänzung der Budgetregeln um die „**Goldene Regel**“, bei der Ausgaben für Investitionen außer Ansatz bleiben.

## 1.2 Inhalt

**Kapitel 2** widmet sich dem **EU-Fiskalregelwerk**: Es werden die Fiskalregeln des **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts** einschließlich **neuer Interpretationen und Konkretisierungen** erläutert.

Die **Stärken und Schwächen** des **aktuellen EU-Fiskalregelwerks** sind Gegenstand von **Kapitel 3**. Neben einem Überblick über den **Trade-off zwischen Einfachheit und Effektivität** werden die **Charakteristika der einzelnen Regeln** sowie die **Regelumsetzung und -überwachung** analysiert und **Reformvorschläge** vorgestellt.

In **Kapitel 4** werden Möglichkeiten zur **Forcierung von öffentlichen Investitionen** unter Einhaltung der Fiskalregeln aufgezeigt und das Thema „**Goldene Regel**“ diskutiert.

**Kapitel 5** beschäftigt sich mit der **Berechnungsmethode** und der **Revisionsanfälligkeit** des **strukturellen Budgetsaldos**. Es handelt sich dabei um jene fiskalische Kenngröße, die im Regelfall schwerer als die anderen Vorgaben des EU-Fiskalregelwerks einzuhalten ist.

**Kapitel 6** bildet den Abschluss, in dem wichtige Ergebnisse der Studie zusammengefasst und daraus Schlussfolgerungen gezogen werden.

Das **Literaturverzeichnis** befindet sich in **Kapitel 7**.

---

<sup>3</sup> Rechtliche Aspekte werden in der Studie nicht behandelt.

## 2. ZIELE UND AUSSTATTUNGSMERKMALE DER EU-WEITEN FISKALREGELN

### 2.1 Ziele des EU-Fiskalregelwerks

Zur Förderung der Budgetdisziplin finden in vielen Staaten neue Formen der Budgetsteuerung Anwendung, die neben verbesserten Budgetprozessen, wie z. B. einer mittelfristigen Finanzplanung, Controlling-Prozessen und Output-Orientierung, insbesondere auch **numerische Fiskalregeln** und **unabhängige Institutionen** zur Überwachung der Regeleinhaltung umfassen. Die **Fiskalregeln** verfolgen vorwiegend **zwei Hauptziele**:

- die Staatsschuldenquote auf ein langfristig tragfähiges Niveau zurückzuführen,
- den budgetären Handlungsspielraum zu generieren, um auf Konjunkturschwankungen und Schocks reagieren zu können und eine antizyklische Budgetpolitik zu verfolgen.

Das erste Ziel stellt ein mittelfristiges Ziel dar, ohne den Weg zur Zielerreichung konkret zu definieren. Das zweite Ziel bestimmt den budgetären Konsolidierungspfad zur Erreichung der angestrebten Schuldenquote, der bei einer antizyklischen Ausrichtung nicht linear, sondern abhängig von der Konjunkturlage erfolgen soll.

Diese beiden Zielvorgaben geben auch den Rahmen für das **geltende EU-Fiskalregelwerk** vor, das gesamtstaatliche **Obergrenzen** für

- die Höhe des **Budgetdefizits**,
- die Entwicklung und Höhe des **strukturellen Budgetdefizits**,
- die Entwicklung der **realen Ausgaben** des Staates und für
- die Entwicklung und den Stand der **Staatsverschuldung**

festlegt. In Summe finden gegenwärtig **sechs numerische Fiskalregeln** in der EU Anwendung.<sup>4</sup> Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) mit den Ergänzungen des „Sixpack“, der **Fiskalpolitische Pakt** als Teil des völkerrechtlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU sowie der „Twopack“ bilden seit dem Jahr 2013 gemeinsam die Basis der verstärkten **regelgebundenen Fiskalpolitik** in der EU (Grafik 2). Sie definieren **Mindeststandards für eine solide Budgetpolitik**, die nicht direkt in die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten eingreifen.

Im Fiskalpolitischen Pakt verpflichteten sich die **Euroländer** (gemeinsam mit einigen anderen EU-Ländern), die EU-Standards zusätzlich **auf nationaler Ebene rechtlich zu verankern**, ein **strukturelles Budgetdefizit von maximal 0,5% des BIP** aufzuweisen und einen **automatischen Korrekturmechanismus** im Falle von Zielverfehlungen vorzusehen. In Österreich wurde diesem völkerrechtlichen Vertrag durch den **Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012)** nachgekommen, der Gegenstand von **Teil II** der vorliegenden Studie ist.

Bereits der EG-Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (EU) des Jahres 1992 und der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) des Jahres 1997 verpflichteten die EU-Staaten, „**übermäßige**“ **Defizi-**

4 Nicht mitgezählt ist hier die abweichende Handhabung der Schuldenregel im Übergangszeitraum (vom korrektiven zum präventiven Arm).

te von mehr als 3% des BIP sowie Schuldenquoten von über 60% des BIP zu vermeiden und mittelfristig einen „nahezu ausgeglichenen Haushalt oder Budgetüberschuss“ anzustreben. Diese einfachen Vorgaben gelten auch weiterhin. Sie wurden seitdem allerdings in Form von zusätzlichen Regeln und Flexibilisierungsklauseln konkretisiert. Zudem wurde die Rolle der Kommission durch ein „umgekehrtes Mehrheitsverfahren“<sup>5</sup> bei der Einleitung von Verfahrensschritten gegenüber Mitgliedstaaten des Euroraums gestärkt.

## 2.2 Merkmale der EU-Fiskalregeln

Für Österreich gelten seit dem Jahr 2014 die Bestimmungen des präventiven Arms des SWP, die in Box 1 ausgeführt sind.

### Box 1: Fiskalregeln gemäß präventivem Arm des SWP

Sie geben in Grundzügen Folgendes vor (siehe auch Fiskalrat, 2015a):

- Unterschreitung einer **gesamtstaatlichen Maastricht-Defizitquote** von 3% des BIP.
- **Jährliche Anpassung des strukturellen Budgetsaldos** (konjunkturbereinigter gesamtstaatlicher Budgetsaldo abzüglich Einmalmaßnahmen) in Richtung des mittelfristigen Budgetziels (Medium Term Budgetary Objective – MTO), das in Österreich gegenwärtig –0,45% des BIP beträgt. Die Rückführung hat 0,6% des BIP p. a. bei normaler Konjunkturlage zu betragen.
- **Nachhaltige Einhaltung** des MTO (länderspezifische strukturelle Defizitquote) nach dessen Erreichung, bei einer Toleranzgrenze von 0,25 Prozentpunkten („margin of tolerance“).
- Beschränkung des **jährlichen realen Ausgabenzuwachses** des Staates (u. a. ohne Zinszahlungen und ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen) mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen. Solange das MTO nicht erreicht wird, ist der Ausgabenzuwachs stärker zu dämpfen. Die Höhe des Abschlags („convergence margin“) hängt von der jeweiligen jährlichen Vorgabe im Zusammenhang mit der strukturellen Budgetregel ab.
- **Rückführung der Staatsschuldenquote** im Einklang mit der Schuldenregel. Dem wird entsprochen, wenn sich der Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP in den letzten drei Jahren (Jahre  $t-1$  bis  $t-3$ ; „vergangenheitsbezogene Benchmark“) oder auf Basis der Prognose der EK (No-Policy-Change-Annahmen; Jahre  $t-1$ ,  $t$  und  $t+1$ ; „zukunftsgerichtete Benchmark“) um durchschnittlich 5% pro Jahr verringert. Zudem ist zu überprüfen, ob eine Verfehlung der Schuldenregel Folge eines Konjunkturabschwungs ist („konjunkturbereinigte Benchmark“). Im dreijährigen **Übergangszeitraum** nach Einstellung eines ÜD-Verfahrens (in Österreich in den Jahren 2014 bis 2016) gilt allerdings die lineare **Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos** („minimum linear structural adjustment“ – MLSA) als Benchmark, die am Ende des Übergangszeitraums die Einhaltung der Schuldenregel sicherstellt.
- **Ausnahmetatbestände** (Krisen, Umweltkatastrophen etc.) sowie **Flexibilisierungsklauseln** (Box 2), die bei der Überprüfung der Regeln als berücksichtigungswürdige Gründe geltend gemacht werden können.

5 EK-Vorschläge zur Hinterlegung von Einlagen oder Verhängung von Sanktionen gegen Länder des Euroraums gelten als angenommen, wenn der Rat der Europäischen Union nicht innerhalb von 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit dagegen stimmt.

Im **korrektiven Arm** des SWP wird ein **Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits (ÜD)** dann ausgelöst, wenn die (nominelle) Defizitquote nachhaltig über der Obergrenze von 3% des BIP zu liegen kommt und/oder wenn die Verschuldungsquote mit mehr als 60% nicht den vorgegebenen Rückführungskriterien entspricht. Der **vorgelagerte präventive Arm** des SWP umfasst Regeln zur Erreichung des mittelfristigen Ziels „**eines nahezu ausgeglichenen Haushalts**“, der übermäßige Defizite von vornherein vermeidet. Eine Nichteinhaltung dieser Regeln löst ebenfalls ein Verfahren aus, bei dem Sanktionen verhängt werden können.

Werden die fiskalpolitischen Vorgaben im **präventiven Arm** nicht erfüllt (Ex-post-Bewertung des Jahres  $t-1$  im Rahmen der Frühjahrsprognose der EK), sind **Sanktionen** vorgesehen. Allfällige Verfehlungen der strukturellen Vorgaben lösen ebenso wie jene bei der Ausgabenregel kein ÜD-Verfahren aus.<sup>6</sup> Allerdings werden bei einer „**erheblichen Abweichung**“<sup>7</sup> vom vorgegebenen Budgetpfad **Frühwarnmechanismen** (wie z. B. EU-Maßnahmenkatalog mit Fristen, automatisches Korrekturverfahren auf nationaler Ebene, Stellungnahmen der Fiskalräte etc.) in Gang gesetzt, um die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten zu forcieren und eine Verletzung der Maastricht-Kriterien zu verhindern. Erfolgen keine geeigneten Maßnahmen, so hat der Mitgliedstaat des Euroraums eine **verzinsliche Einlage** in Höhe von 0,2% des BIP bei der EK zu hinterlegen (umgekehrtes Mehrheitsverfahren).

Im **korrektiven Arm** wird – neben nominellen Vorgaben für den Budgetsaldo – eine strukturelle Konsolidierung vorgegeben, die im Regelfall den Richtwert von 0,5% des BIP übersteigt. Werden die vorgegebenen Zielvorgaben nicht erfüllt, so erfolgen zusätzliche Berechnungen, um zu klären, ob die tatsächliche fiskalische Anstrengung durch Schätzfehler überlagert wurde (**Korrekturfaktor  $\alpha$**  bereinigt um **Revisionen des Potenzialoutputs**, **Korrekturfaktor  $\beta$**  bereinigt um **Prognosefehler der Einnahmen**). Mitgliedstaaten des Euroraums, die die Kriterien des korrektiven Arms des SWP nachhaltig verfehlen, wird die Hinterlegung einer **unverzinslichen Einlage** von 0,2% des BIP des Vorjahres vorgeschrieben, die in weiterer Folge in eine **Geldbuße**<sup>8</sup> (im Wege eines umgekehrten Mehrheitsverfahrens)<sup>9</sup> von bis zu 0,5% des BIP umgewandelt werden kann. Der diesbezügliche Entscheidungsablauf wird in Grafik 1 skizziert und zeigt, dass der Entscheidungsprozess mehrstufig verläuft.

Neben dem EU-Fiskalregelsystem mit dem Korrektur- und Strafverfahren bestehen seit dem Jahr 2013 noch **zusätzliche Mechanismen**, die eine solide Budgetpolitik gewährleisten sollen. Darunter fällt ein Prüfverfahren hinsichtlich der **nationalen Haushaltspläne für das Jahr  $t+1$**  sowie die **Verpflichtung zur Verankerung der EU-Regeln in das nationale Recht** mit automatischen Korrekturverfahren. In Österreich erfolgte die nationale Verankerung durch den **ÖStP 2012**.

---

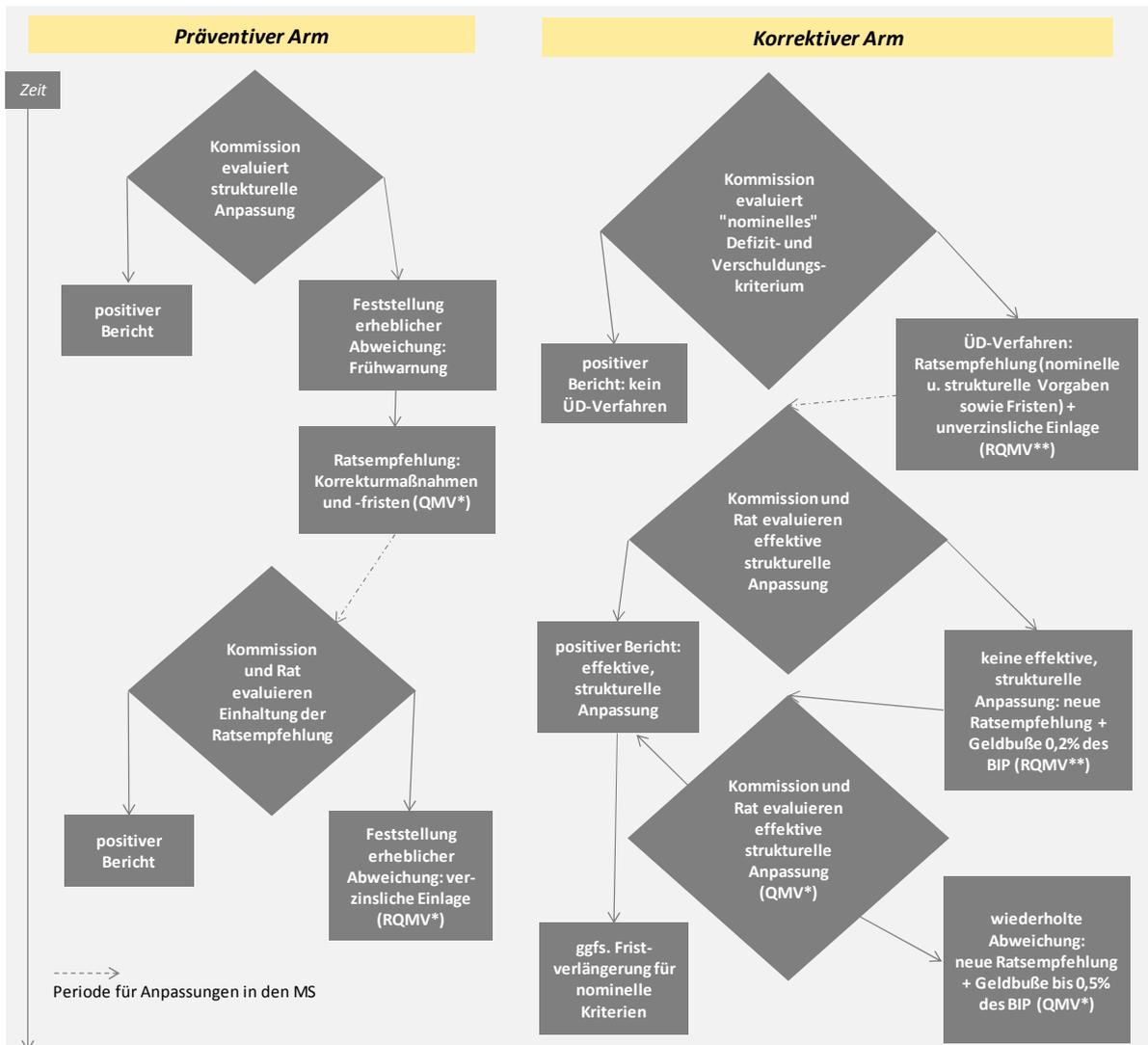
6 Das ÜD-Verfahren (korrektiver Arm des SWP) kommt ausschließlich bei Verletzung der Maastricht-Kriterien (Defizitquote nachhaltig über der Obergrenze von 3% des BIP oder Verschuldungsquote über der 60-Prozent-Grenze ohne ausreichende Rückführung) zum Tragen.

7 Eine Abweichung ist i. S. des SWP „erheblich“, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht. Nachträgliche Revisionen der Output-Lücke ändern die Vorgaben nicht.

8 Vereinnahmte Geldbußen werden dem ESM zugeführt.

9 EK-Vorschläge zur Hinterlegung von Einlagen oder Verhängung von Sanktionen gegen Länder des Euroraums gelten als angenommen, wenn der Rat der Europäischen Union nicht innerhalb von 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit dagegen stimmt.

**Grafik 1: Entscheidungsablauf und Sanktionsmechanismen im reformierten SWP für Mitgliedstaaten des Euroraums**



\*) QMV: Qualified Majority Voting (einfaches Mehrheitsverfahren).  
 \*\*) RQMV: Reverse Qualified Majority Voting (umgekehrtes Mehrheitsverfahren).  
 Quelle: Rat der europäischen Union und eigene Darstellung.

Ferner wurde vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise und der schwierigen budgetären Lage in einigen Mitgliedstaaten das EU-Fiskalregelwerk flexibilisiert, sodass nunmehr die (strukturellen) Konsolidierungsvorgaben stärker in Abhängigkeit von der ökonomischen Lage und der Nachhaltigkeitsrisiken definiert sind. Eine Zusammenfassung der **Flexibilisierungselemente** findet sich in der Box 2.

## Box 2: Flexibilisierungselemente seit 2015 (EK, 2015a):

- **Zahlungen** im Zusammenhang mit der **Investitionsoffensive für Europa bleiben** bei der Beurteilung der Fiskalregeln – sowohl im korrektiven als auch präventiven Arm des SWP – **außer Ansatz**:
  - **Beiträge zum EFSI** (European Fund for Strategic Investments) von Mitgliedstaaten gelten als Einmalmaßnahmen oder im Kontext der Feststellung übermäßiger Defizite oder eines Verstoßes gegen das Schuldenkriterium als „relevante Faktoren“. Folglich wird kein ÜD-Verfahren eingeleitet.
  - Bei **Kofinanzierungen** von Projekten, die aus dem EFSI finanziert werden, kommt die „Investitionsklausel“ (siehe unten) zur Anwendung.
- Die Anwendung der „**Investitionsklausel**“ im präventiven Arm des SWP wurde **erleichtert**:
  - Ein Mitgliedstaat kann nun die Investitionsklausel anwenden, wenn das **nationale BIP-Wachstum** negativ oder die negative **Outputlücke** größer als 1,5% des BIP ist. Die öffentlichen Investitionen dürfen keinen rückläufigen Verlauf aufweisen und das MTO muss innerhalb von vier Jahren erreicht werden.
  - Der Kreis **anrechenbarer Investitionsausgaben** für von der EU kofinanzierte Projekte (z. B. in den Bereichen der Struktur- und Kohäsionspolitik und der transeuropäischen Netze) wurde um Kofinanzierungen im Rahmen des **EFSI** ausgeweitet.
- Die Kriterien für „**bedeutende**“ **Strukturreformen** wurden gelockert:
  - Die Voraussetzung einer „**bedeutenden**“ **Strukturreform** wird auch dann erfüllt, wenn mehrere **kleine Reformen zu einem Bündel** zusammengefasst werden und gemeinsam merklich positive Budgeteffekte auslösen.
  - Als **langfristig positive budgetäre Effekte** können – neben nachhaltigen Einsparungen z. B. durch Pensions- oder Gesundheitsreformen – auch erwartete zusätzliche Einnahmen gewertet werden, die durch höheres Potenzialwachstum erzielt werden.
  - Von einer **vollständigen Umsetzung** einer Strukturreform kann **bereits ex ante** ausgegangen werden, wenn quantifizierte Maßnahmen im Rahmen eines glaubwürdigen mittelfristigen **Strukturreformplans** mit Zeitplan zur Verfügung steht.
- Die **strukturellen Anpassungserfordernisse** zur Erreichung des MTO werden im präventiven Arm stärker nach der jeweiligen konjunkturellen Situation eines Mitgliedstaates und damit **verstärkt antizyklisch ausgerichtet**:
  - Der Richtwert einer erforderlichen jährlichen Anpassung des strukturellen Budgetdefizits von 0,5% des BIP darf in konjunkturell schlechten Zeiten deutlich unterschritten werden, während in wirtschaftlich guten Zeiten die Konsolidierungsanforderungen bis zu 1,0% des BIP erreichen können.
  - Zur Beurteilung der konjunkturellen Situation und der daran anknüpfenden Konsolidierungsvorgaben wird neben dem realen BIP-Wachstum und der Outputlücke auch ein direkter Vergleich des realen BIP-Wachstums mit dem Potenzialwachstum herangezogen.
  - In **Österreich** dürfte der Anpassungspfad des strukturellen Budgetsaldos im Regelfall bei 0,6% des BIP liegen, da die Konjunkturzyklen schwach ausgeprägt sind und sich die Outputlücke nach der EK-Methode meist in der Bandbreite von –1,5 bis +1,5 bewegt.
- **Massive Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber** gelten als „Ausnahmetatbestand“ und ermöglichen eine zulässige, temporäre Abweichung von den Vorgaben im selbigen Ausmaß.

## 2.3 Ökonomische Kernelemente des EU-Fiskalregelwerks

Der folgende Abschnitt listet die ökonomischen Kernelemente des EU-Regelwerks auf. Dem Nachteil der Komplexität stehen einige **Vorteile im präventiven Arm des SWP** gegenüber:

- **Strukturelle Budgetobergrenzen** (MTO) als einzuhaltendes **Budgetziel**, die länderspezifisch definiert sind. Sie zielen auf die **langfristige Tragfähigkeit** (Verschuldungshöhe, Herausforderungen des demografischen Wandels) **und** auf eine **antizyklische** Fiskalpolitik ab, die in der Vergangenheit die Ausnahme darstellte.
- **Moderate Vorgaben** für den **Konsolidierungskurs** in Bezug auf den strukturellen Budgetsaldo ( $-0,6\%$  des BIP p. a. bei normalen Konjunkturlagen), die **nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen** zur Erreichung des MTO einfordern.
- Eine (**reale**) **Ausgabenregel** mit Berücksichtigung diskretionärer Maßnahmen auf der Einnahmenseite als **Ergänzung zur strukturellen Budgetregel**, um **Fehlinterpretationen** in Bezug auf den tatsächlichen Budgetkurs eines Landes **zu vermeiden**.<sup>10</sup> Ergebnisabweichungen zwischen der strukturellen Budgetsaldoregel und der Ausgabenregel fließen bei EK-Bewertungen, die der Feststellung einer „erheblichen Abweichung“ und Schritten des Regelverletzungsprozess immer voraus gehen, ein.
- Eine **Schuldenregel**, die verhindert, dass durch **Stock-Flow-Adjustments** oder **Einmaleffekte** der sukzessive Schuldenabbau (gemessen am BIP) nachhaltig konterkariert wird. Vor allem in den letzten Jahren wurde durch einmalige Sondereffekte, wie z. B. Rekapitalisierungen von Banken oder Gründung von Abwicklungsgesellschaften, der Schuldenstand des Staates massiv erhöht.
- **Toleranzgrenzen**, innerhalb derer Regelverfehlungen ohne Konsequenzen bleiben: Hier zu nennen sind **Verfehlungen**, die nicht „erheblich“ sind, **Schwankungsbreiten für das MTO** (nicht für Anpassung) von **0,25 Prozentpunkten** (d. h. für Österreich  $0,45 + 0,25 = 0,7\%$  des BIP bis zum Jahr 2016 bzw.  $0,5 + 0,25 = 0,75\%$  ab dem Jahr 2017) und „**Freezing-Verfahren**“<sup>11</sup> angesichts der Unsicherheiten über die Wirtschaftsentwicklung.
- **Flexibilisierungsmechanismen**, die strategische Investitionen und Strukturreformen forcieren und erleichtern (Kapitel 4).
- **Ausnahmetatbestände und Bewertungsspielräume der EK** sowie des **Europäischen Rates**, die **Sondersituationen** in einzelnen Mitgliedsländern, wie z. B. die budgetären Belastungen infolge der Flüchtlingskrise, berücksichtigen.
- **Keine Normen**, die den Budget- und Schuldenpfad **konkret festlegen**, sondern **Mindestanforderungen** an den **Budgetkurs** mit **numerischen Grenzen** für die einzelnen Fiskalregeln. Den einzelnen Staaten steht es innerhalb dieser Limits gänzlich frei, ihren Budgetkurs nach den nationalen Erfordernissen und Präferenzen zu gestalten.

10 Solange das MTO nicht erreicht wird, ist die Ausgabenregel so gestaltet, dass sie durch einen Abschlag eine Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in gefordertem Ausmaß ebenso gewährleistet. Eine Herleitung findet sich in EK (2011), Public Finances in EMU, Box II 2.1. Bei der Konzeption der Ausgabenregel wurde darauf geachtet, dass eine Symmetrie zur strukturellen Budgetregel (ohne Sonderfaktoren) besteht (Näheres in Public Finances in EMU – 2015, Box II.2.2).

11 Bereinigung von Prognosefehlern (z. B. Korrekturfaktor  $\alpha$  für Revisionen des Potenzialoutputs und Korrekturfaktor  $\beta$  für Prognosefehler der Einnahmen im korrektiven Arm) bzw. im präventiven Arm ein Einfrieren der Fiskalregelanforderungen.

Durch den mehrdimensionalen Regelansatz mit Flexibilisierungsklauseln und Ausnahmetatbeständen kann die tatsächliche Budgetlage in den Mitgliedstaaten **rasch erkannt**, auf Sonderentwicklungen Bedacht genommen sowie manipulative **Maßnahmen** zur **vermeintlichen Verbesserung der Budgetlage verhindert** werden.

## 2.4 Fiskalräte in der WWU

Seit Ende 2013 müssen alle Euroländer zusätzlich über **unabhängige Fiskalinstitutionen** verfügen, um eine „**effektive und zeitnahe Überwachung der Einhaltung der Regeln**“ auf **nationaler Ebene** zu gewährleisten.<sup>12</sup> In **Österreich** wurde diese Aufgabe dem als Nachfolgeorganisation des Staatsschuldenausschusses gegründeten **Fiskalrat** übertragen, der im November 2013 per Bundesgesetz eingerichtet wurde (Näheres unter [www.fiskalrat.at](http://www.fiskalrat.at)).

Der **unabhängige Fiskalrat**, mit namhaften Vertretern aus Wissenschaft und Praxis, weitete sein Tätigkeitsspektrum im Sinne des neuen Gesetzesauftrags aus. Im Mittelpunkt stand dabei die zeitnahe Evaluierung der Budgetentwicklung in Österreich auf Basis einer eigenen **Budgetprognose für den Gesamtstaat** vor dem Hintergrund der geltenden Fiskalregeln in Österreich und die erhöhte **Präsenz in der Öffentlichkeit** durch **Publikationen, Workshops und Pressekonferenzen**. Auch wenn die **Treffsicherheit von Fiskalprognosen** im Regelfall durch veränderte ökonomische Rahmenbedingungen, Revisionen der Outputlücke sowie durch neue, bei der Prognoseerstellung noch unbekannt Maßnahmen der Gebietskörperschaften eingeschränkt wird, zählt es zu den **Kernaufgaben des Fiskalrates**, auf mögliche budgetäre Fehlentwicklungen hinzuweisen, um Regelverfehlungen gar nicht entstehen zu lassen.

**International** erfolgt die Koordination und der Wissensaustausch zwischen den **unabhängigen EU-Fiskalinstitutionen (EU IFIs)** derzeit in erster Linie durch ein **auf freiwilliger Basis** agierendes **Netzwerk** („Network of EU Independent Fiscal Institutions“), das im September 2015 gegründet wurde ([www.euifis.eu](http://www.euifis.eu)). Diesem Netzwerk gehören 27 Länder, darunter auch Österreich, an. Im Februar 2016 wurde ein Positionspapier der EU IFIs ausgearbeitet, das zwei Forderungen an die EU-Gremien stellt:

- Erstens **klare Minimumstandards** mit präzisen Angaben zu den Rechten und Pflichten der EU IFIs **auf nationaler Ebene**. Darunter fallen insbesondere die Unabhängigkeit der Mitglieder, ausreichende finanzielle Mittel, Flexibilität bei der Ressourcenauswahl und den Analysemethoden, umfangreiche und rezente Informationen durch Behörden und statistische Ämter, sowie eine effektive Umsetzung des „Comply-or-explain-Prinzips“. Die Anwendung des Comply-or-explain-Prinzips bedeutet, dass Behörden den IFI-Stellungnahmen Folge zu leisten haben oder die Nichtbeachtung erläutern müssen.
- Zweitens ein **Überwachungsprozess durch die EU** über die nationale Einhaltung **der Minimumstandards**.

Ferner finden Sitzungen auf **EU-Ebene** (zwei- bis dreimal jährlich; **EU Network of Independent Fiscal Institutions – EUNIFI**) zum gegenseitigen Informationsaustausch statt. Eine **Einbettung** der unabhängigen Fiskalräte im **Steuerungs- und Abstimmungsprozess** der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene ist gegenwärtig **nicht vorgesehen**.

Die institutionelle Ausgestaltung des **Fiskalrates in Österreich** entspricht in vielen Belangen bereits diesen Anforderungen. Verbesserungen sollten allerdings im Bereich des **Informationsrechts** und des **Comply-or-explain-Prinzips** angestrebt werden.

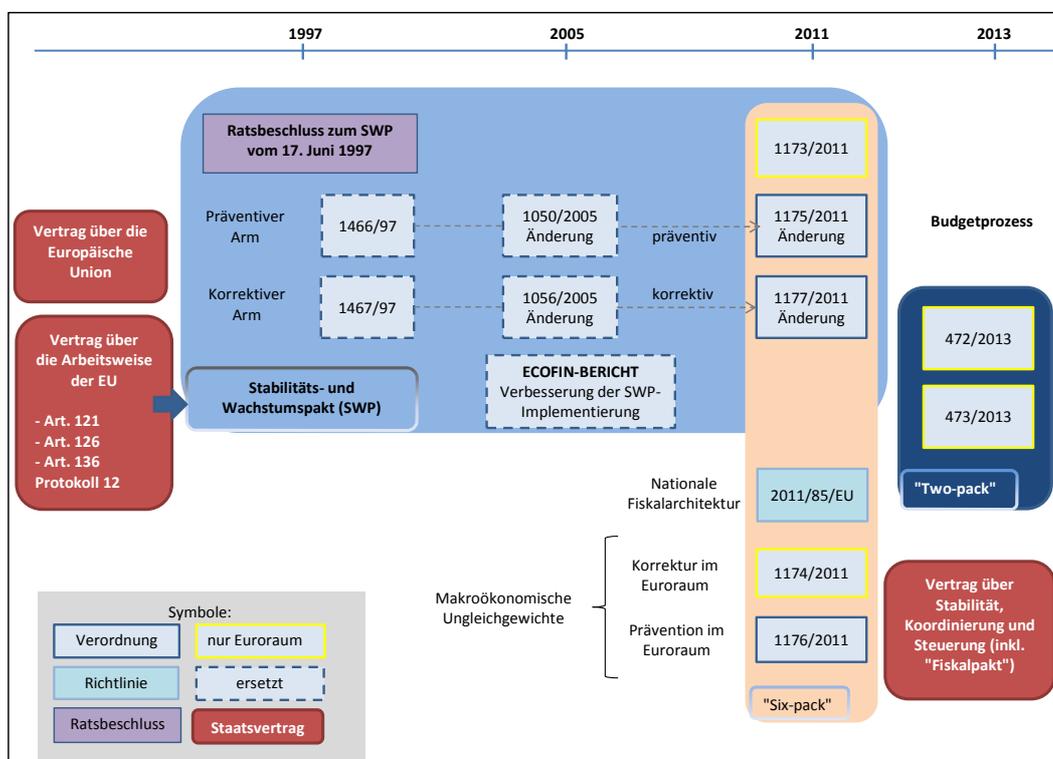
---

12 U. a. „Twopack“: Art. 5 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 und „Sixpack“-Fiskalrahmenrichtlinie (Art. 6, RL 2011/85/EU).

### 3. STÄRKEN UND SCHWÄCHEN DES FISKALREGELSYSTEMS IN DER EU

Vorweg ist hervorzuheben, dass angesichts der mehrfachen, zum Teil erst vor kurzem erfolgten Adaptierungen des Fiskalregelsystems der EU (z. B. die Flexibilisierungsmechanismen, die in Form einer EK-Mitteilung im Jänner 2015 veröffentlicht und erst im Februar 2016 vom ECOFIN beschlossen wurden) eine umfangreiche Einschätzung ihrer Stärken und Schwächen zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht erscheint. Die jüngsten Änderungen dürften bislang in der Politik und in der Bevölkerung wenig verankert sein. Die kommenden Ausführungen stellen daher eine erste Bestandsaufnahme dar, die sich mit den Themen **Komplexität** und **Effektivität** sowie **Flexibilität** auseinandersetzt.

**Grafik 2: Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Zeitablauf**



Quelle: EU-Kommission und eigene Darstellung.

Wie aus der Beschreibung des geltenden Fiskalregelwerks in der EU hervorgeht (Kapitel 2), knüpfen die **Fiskalregeln für den Gesamtstaat an mehreren fiskalischen Eckgrößen** an (Budgetsaldo, struktureller Budgetsaldo, Primärausgaben, Staatsverschuldung). Zusätzlich gibt es verschiedene **Flexibilisierungsmechanismen**, wie z. B. Konsolidierungsvorgaben in Abhängigkeit von der Konjunkturlage und der Nachhaltigkeitsrisiken, Ausnahmetatbestände in Bezug auf spezielle krisenhafte Ereignisse und temporäre Abweichungen bei wachstumsfördernden Investitionen oder Strukturreformen, die im Rahmen von **umfangreichen Erläuterungen** (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2016) spezifiziert sind. Darüber hinaus sieht das EU-Regelwerk einen **mehrstufigen Prozess bei der Evaluierung der Regeleinhaltung** vor, bei dem der Entscheidungsprozess über die Einhaltung bzw. über die Verfehlung der Regeln zunächst bei der EK und in weiterer Folge beim ECOFIN bzw. dem Europäischen Rat (umgekehrtes Mehrheitsverfahren) angesiedelt ist. Die Verhängung von (finanziellen) Sanktionen ist sowohl im präventiven als auch im korrektiven Arm des SWP vorgesehen.

Insgesamt muss das EU-Fiskalregelwerk vor dem Hintergrund dieser mannigfaltigen Vorgaben und Prozesse sicherlich **als komplex eingestuft** werden. Damit ist allerdings die Frage, ob diese **gesamstaatlichen EU-Regeln zu komplex** sind, um glaubwürdig und effektiv zu sein, nicht beantwortet.

### 3.1 Trade-off zwischen Einfachheit und Effektivität

Als ein wichtiges Kriterium für die Effektivität von Fiskalregeln wird die Glaubwürdigkeit von Fiskalregeln angesehen. Dabei spielen

- klare und **realisierbare Zielvorgaben**,
- **transparente**, nachvollziehbare **Berechnungen** und **Entscheidungsprozesse** bei der Überwachung der **Regeln** und
- **glaubwürdige Sanktionen**

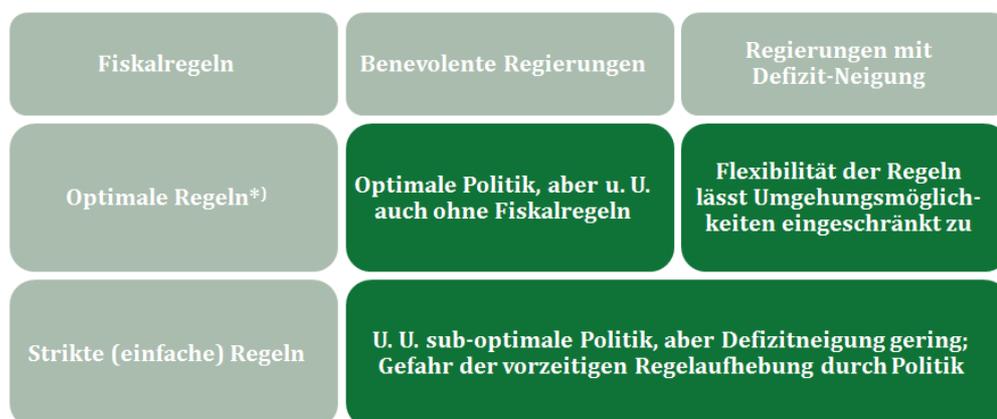
eine essenzielle Rolle. Geht man von diesen Prämissen aus, so ist das EU-Fiskalregelwerk zudem vor dem speziellen Hintergrund der EU zu beurteilen. Es handelt sich um supranationale Regeln, die für alle Mitgliedstaaten tragbar sein müssen und somit Flexibilisierungselemente benötigen.

Die **speziellen institutionellen Rahmenbedingungen im Euroraum** mit einheitlicher Geldpolitik und nationaler Wirtschafts- und Fiskalpolitik, bei denen ökonomische Asymmetrien stärker zum Tragen kommen und die Verschuldungsquoten hoch sind (Euroraum Ende 2015: 93% des BIP), sprechen überdies für ein möglichst **umfassendes, aber auch flexibles Fiskalregelwerk**

- mit klaren **jährlichen Vorgaben** in **guten** und **normalen** ökonomischen **Zeiten**,
- für **Flexibilität bei Sonderentwicklungen** auf EU- und nationaler Ebene sowie
- für eine sukzessive Rückführung der hohen **Staatsschuldenquoten in der EU**.

Den **Trade-off** zwischen „**optimalen Regeln**“ und „**strikten (einfachen) Regeln**“ sowie zwischen „benevolenten Regierungen“ und „Regierungen mit Defizit-Bias“ zeigt Grafik 3:

**Grafik 3: Trade-off von optimalen und einfachen Fiskalregeln**



Portes, J. and S. Wren-Lewis, 2014.

\*) Regeln, die Steuerglättung i.S. von Barro und antizyklische Budgetpolitik i.S. von Keynes gewährleisten.

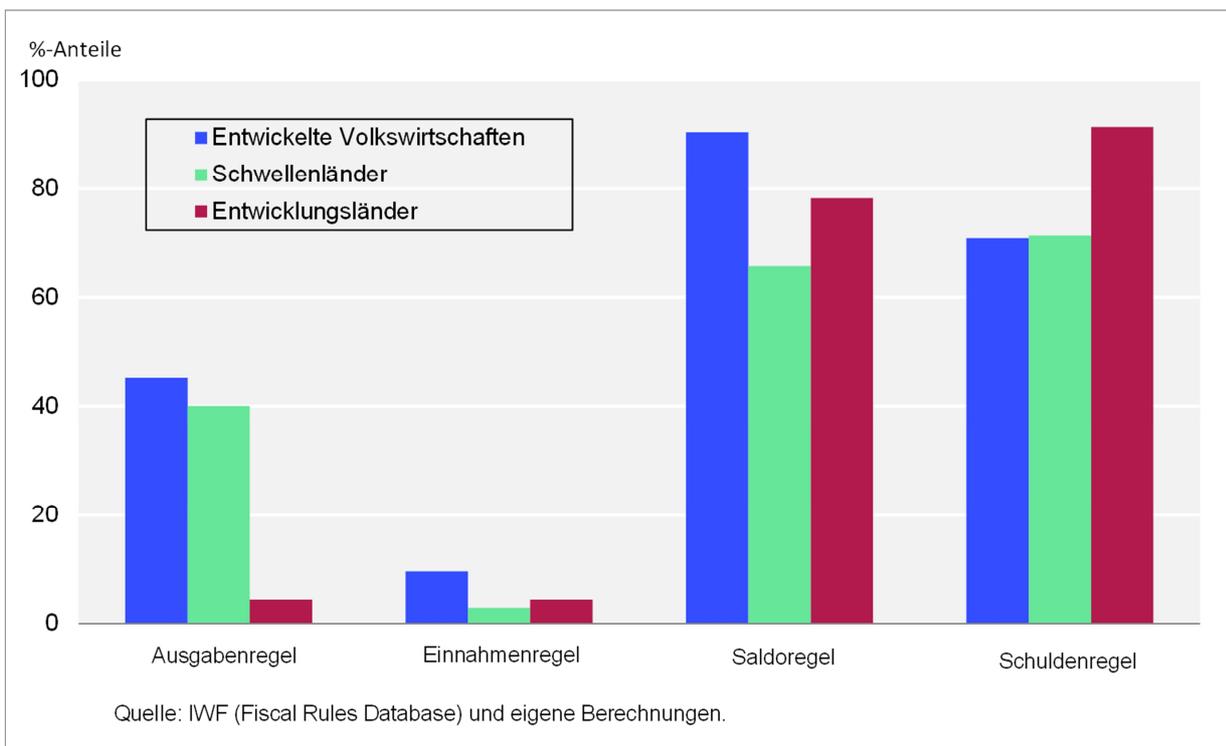
Als „**optimale**“ **Fiskalregeln** werden in der Literatur vielfach solche verstanden, die eine **Steuer-glättung** im Sinne von Barro und eine **antizyklische Budgetpolitik** im Sinne von Keynes gewährleisten. Solche Regeln verfolgen zwei Hauptziele:

- die Staatsschuldenquote auf ein langfristig tragfähiges Niveau zurückzuführen,
- den budgetären Handlungsspielraum zu generieren, um auf Schocks reagieren zu können und eine antizyklische Budgetpolitik zu verfolgen.

Die **Defizit-Neigung** entsteht durch **politökonomische Fehlanreize**. Sie bewirken, dass weder die Politik noch die Wähler die Auswirkungen der aktuellen Budgetpolitik ausreichend in ihren Entscheidungen internalisieren. Ein „Moral Hazard“ droht, wenn Individuen für potenziell kostspielige Folgen ihres Handelns nicht selbst eintreten müssen, weil diese Kosten von einer größeren Gruppe übernommen werden. Ein Trittbrettfahrerproblem (Common Pool Problem) entsteht bei der Nutzung einer dem gemeinsamen Zugriff mehrerer Entscheidungsträger ausgesetzten Ressource, wie beispielsweise der Steuereinnahmen.<sup>13</sup>

International kommen Fiskalregeln bei rund 85 Staaten zum Einsatz, wobei Budgetsaldenregeln und Verschuldungsregeln dominieren (Grafik 4). Bei den meisten Staaten wird auf mehr als eine Regel zurückgegriffen, sodass die durchschnittliche Anzahl bei 2,0 liegt (Quelle: IWF, Stand: 2014).

**Grafik 4: Nationale Fiskalregeln nach Ländergruppen und Art der Regel**



Die Einhaltung des **EU-Fiskalregelwerks** wird durch **unabhängige Fiskalinstitutionen (Fiskalräte)** überwacht, sodass **komplexere Fiskalregeln möglich** sind (Calmfors, 2015). Die **Fiskalräte** können dazu beitragen, dass die Ergebnisse der Regeln von der Bevölkerung stärker wahrgenommen sowie besser verstanden werden und dass Manipulationen bei der Anwendung der Regeln verhindert werden

<sup>13</sup> Zudem wäre hier auch das Prinzipal-Agent-Problem zwischen den Wählern und den Regierungen mit unterschiedlichen Eigeninteressen anzuführen.

(Näheres in Abschnitt 2.3.1). Seitens der **Mitgliedstaaten** könnte die Glaubwürdigkeit des aktuellen EU-Fiskalregelwerks durch eine **solide Budgetpolitik gestärkt** werden, die den **selbst auferlegten Vorgaben glaubhaft folgt**.

### 3.2 Charakteristika der unterschiedlichen Fiskalregeln

Die verschiedenen Regeltypen haben jeweils spezifische Vor- und Nachteile, deren Kernelemente in Grafik 5 skizziert sind.

**Grafik 5: Charakteristika der verschiedenen Fiskalregeln**

| Ziel: langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen |  |   |   |
|--|--|---|---|
| Operative Regeln   | Stärkung Fiskaldisziplin   | Unterstützung Stabilitätspolitik  | Risiken und Implikationen   |
| Nominelle Budgetregel                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkt Budgetdisziplin</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• keine Flexibilität für Konjunkturpolitik</li> <li>• tendiert zu prozyklischer Budgetpolitik</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsolidierung kann Qualität der öffentlichen Finanzen verschlechtern</li> </ul>             |
| Strukturelle Budgetregel                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkt Budgetdisziplin</li> <li>• definiert Spielraum für Diskretion</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entfaltung automatischer Stabilisatoren</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Messunsicherheiten beim Potenzialoutput / Lücke erschweren Planung und Monitoring</li> </ul> |
| Ausgabenregel  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkt Budgetdisziplin</li> <li>• im Budgetprozess integrierbar</li> <li>• unmittelbar beeinflussbar</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entfaltung der ausgaben-seitigen Stabilisatoren eingeschränkt</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• stellt keinen ausgeglichenen Haushalt sicher</li> <li>• Umgehungsmöglichkeiten</li> </ul>    |
| Schuldenregel  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkt Budgetdisziplin</li> <li>• meist nicht als operative Regel, sondern als Anker</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• tendiert zu prozyklischer Budgetpolitik</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• häufig verzerrt durch Sondereffekte</li> <li>• Umgehungsmöglichkeiten</li> </ul>             |

Quelle: Eigene Darstellung.

In jüngster Zeit werden insbesondere **Ausgabenregeln** (zum Teil in Kombination mit einer Schuldenregel) von mehreren Organisationen (u. a. Bruegel, IWF, OECD) als Ersatz für das geltende EU-Fiskalregelwerk propagiert, da sie den **Ausgabendruck** der verschiedenen Interessengruppen durch vorweg definierte Grenzen **mildern**, der den Ursprung von übermäßigen Defiziten in den Industriestaaten im Regelfall darstellt. Ausgabenregeln eignen sich auch dazu, in den administrativen Budgeterstellungprozess der Gebietskörperschaften integriert zu werden und verfügen über eine **geringe Konjunktorempfindlichkeit**. Dies trägt dazu bei, dass die stabilisierende Rolle der Finanzpolitik (Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren) durch Ausgabenlimits wenig eingeschränkt wird und **Prognosefehler** hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung eine **geringere Bedeutung** haben.

Allerdings zeigen Berechnungen von Mitarbeitern der OECD, dass **Ausgabenregeln nicht ausreichen**, um die **Verschuldungsneigung** (Primärdefizit) signifikant zu verringern (Falilou et al., 2015). Auch dürfte das Ziel, die **Volatilität des Outputs durch die Budgetpolitik** zu verringern, bei Budgetsaldenregeln besser als bei Ausgabenregeln erreicht werden (Sacchi et al., 2014). Außerdem weisen Ausgabenregeln **institutionelle Nachteile** – insbesondere bei föderalen Staaten wie Österreich – auf. So können Ergebnisse einer **Ausgabenregel** durch institutionelle Maßnahmen (v. a. Änderung der Verrechnungsmodalität von Brutto- auf Nettofinanzströme) einfacher als bei einer Budgetsaldoregel **manipuliert** werden.

liert werden.<sup>14</sup> Dazu kommt, dass die adäquate **statistische Erfassung** der **Staatsausgaben** (zumindest) **in Österreich** – angesichts unzureichender **Counterpart-Informationen** der intergovernmentalen Transfers und **der umfangreichen außerbudgetären Einheiten** im Sektor Staat in der ESVG-2010-Abrenzung – derzeit **an Grenzen stößt**. Eine Gesamtbeurteilung der Länder-Gemeinde-Transferverflechtung ist nach einer umfassenden Studie des Zentrums für Verwaltungsforschung (Mitterer et al, 2016) gegenwärtig mehrfach eingeschränkt durch:

- teilweise fehlende Differenzierungen in den Rechnungslegungsvorschriften (insbesondere in den Landeshaushalten);
- unterschiedliche Verbuchungspraktiken sowie Definitionen in den einzelnen Bundesländern;
- fehlende Transparenz bei Finanzierungs- und Organisationseinheiten außerhalb der Gemeinde- und Länderbudgets;
- unterschiedliche Trägerschaften bei einzelnen Aufgaben (Landesfonds, Gemeindeverbände, ausgelagerte Gesellschaften).

Mittelfristig könnte durch die **Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015** (VRV; BGBl. II Nr. 313/2015), die für die Länder und größere Gemeinden ab dem Jahr 2019 und für kleinere Gemeinden ab dem Jahr 2020 in Kraft tritt, die Datenqualität verbessert werden, sofern im Rahmen dieser **Umstellung auch die Buchungspraxis** in den einzelnen Ländern harmonisiert wird und auch alle **Gemeindeverbände** wieder statistisch erfasst werden. Darüber hinaus wären **verschärfte Kontrollen** (Rechnungshof, Landesrechnungshöfe, Gemeindeaufsicht) sowie **verbesserte Erhebungsroutinen** nützlich, wobei Maßnahmen dazu seitens Statistik Austria bereits gesetzt wurden. Im Jahr 2015 wurden rund 40 Mrd EUR oder 23% der (konsolidierten) Staatsausgaben in Österreich von Einheiten getätigt, die nicht Teil der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger sind.

Im **EU-Fiskalregelwerk** dient die (reale) **Ausgabenregel**<sup>15</sup> als **zweiter Indikator** für die **Evaluierung des um Konjunkturreffekte bereinigten Budgetkurses** der Mitgliedstaaten. Geht man davon aus, dass die Einnahmenelastizität in Bezug auf den PO etwa bei 1 liegt, dann verändert sich ceteris paribus der konjunkturbereinigte Budgetsaldo dann nicht, wenn der konjunkturbereinigte Ausgabenanstieg dem Anstieg des PO entspricht.<sup>16</sup> Ein **Ausgabenanstieg über dem mittelfristigen PO-Wachstum** signalisiert eine **Verschlechterung** der (konjunkturbereinigten) **Budgetlage**. Bei dieser EU-Fiskalregel werden Zinszahlungen, zyklische Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und von EU-Fonds refundierte Ausgaben ausgeblendet sowie einnahmenseitige Maßnahmen gegengerechnet. Ferner erfolgt eine **Glättung der Investitionsausgaben im Zeitablauf**, um Ausgabenspitzen zu vermeiden (4-Jahres-Durchschnitt).

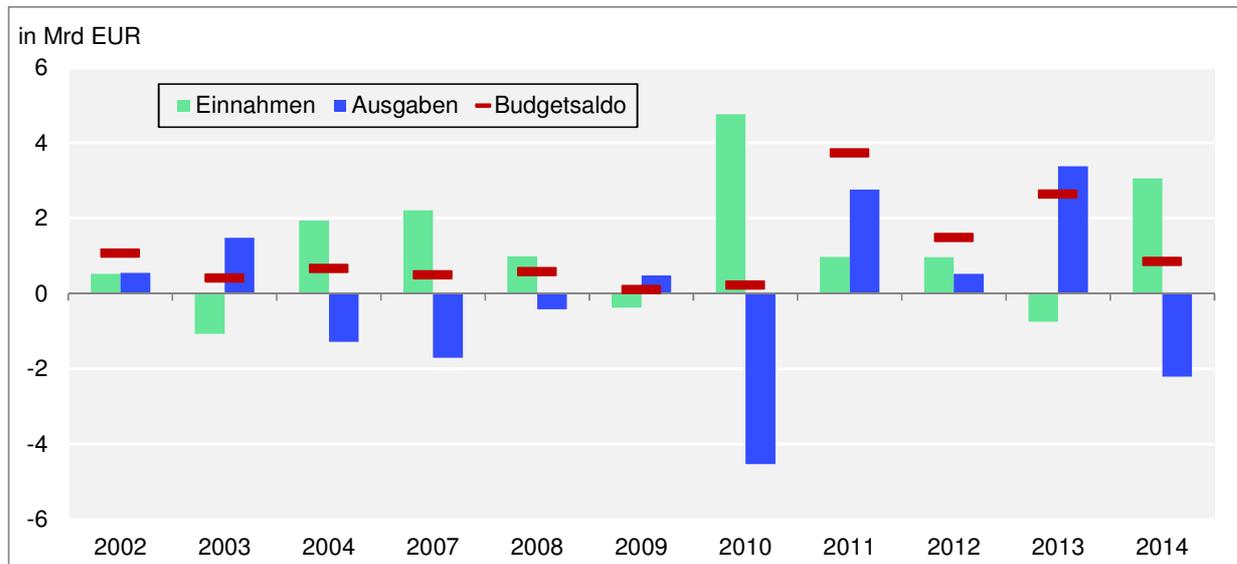
---

14 Das ESVG 2010 sieht zwar einheitliche Normen und ein Bruttokonzept mit Konsolidierungsvorgaben vor. Die administrativen Budgetdaten der Gebietskörperschaften in Österreich unterliegen aber eigenen haushaltsrechtlichen Bestimmungen mit unterschiedlichen Buchungsepflogenheiten (siehe z. B. Mitterer, 2016, oder Hauth, 2009).

15 Beschränkung des realen Ausgabenwachstums des Staates (u. a. ohne Zinszahlungen und ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen) mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen.

16 Eine technische Herleitung der EU-Fiskalregeln findet sich in EK (2016), Vade Mecum on the Stability and Growth Pact.

**Grafik 6: Revision des Budgetsaldos (in Mrd EUR) und Revisionsbeiträge der Staatseinnahmen und Staatsausgaben in Österreich im Jahr  $t$  auf Basis der Stabilitätsprogramme\*)**



Quelle: Stabilitätsprogramme des BMF 2002 bis 2015, eigene Berechnungen.

\*) Schätzfehler des Budgetsaldos des laufenden Jahres im Stabilitätsprogramm gegenüber dem nächsten Stabilitätsprogramm. Für die Revisionsbeiträge der Staatsausgaben ändert sich das Vorzeichen des Revisionsfehlers der Staatsausgaben, da gilt:  $Budgetsaldo = Einnahmen - Ausgaben$ . Die Werte für die Jahre 2005 und 2006 fehlen, weil im Jahr 2006 kein Stabilitätsprogramm erstellt wurde.

In **Grafik 6** sind die Schätzfehler des **Budgetsaldos** des laufenden Jahres in den **Stabilitätsprogrammen Österreichs** dargestellt, Revisionszeitpunkt ist das nachfolgende Stabilitätsprogramm. Ebenfalls dargestellt sind die **Beiträge der Revisionen der Staatseinnahmen und Staatsausgaben**, wobei letztere mit umgekehrtem Vorzeichen in die Revision des Budgetsaldos eingehen. In der Beobachtungsperiode erfolgten ausschließlich Revisionen des Budgetsaldos nach oben (Rückgang des Budgetdefizits), wobei v. a. für die Jahre 2011 bis 2013 die Revisionen der Ausgaben dominieren. Die Revisionen für die Jahre 2010 und 2014 stellen insofern eine Ausnahme dar, als sie durch unerwartet hohe Ausgaben im Rahmen der Bankenpakete geprägt waren. Da der Einfluss der Konjunktur auf die Einnahmen aus Steuern deutlich höher als auf der Ausgabenseite ist, wäre insgesamt **eine bessere Prognosegüte der Ausgaben zu erwarten**. Allerdings bewirken **Informationsmängel auf subsektoraler Ebene** und eine sehr **vorsichtige Budgetierung** in Österreich **hohe Revisionen** auch auf der Ausgabenseite.<sup>17</sup>

Die **Schuldenquote** (Verbindlichkeiten des Staates gemessen am BIP), die eine Bruttogröße darstellt, kann wiederum infolge von **Sonderfaktoren** (z. B. Verkauf von Assets; Darlehensvergaben, risikoreiche Haftungen, Bewertungsänderungen bei der Fremdwährungsschuld etc.) stark nach oben oder unten verzerrt sein.<sup>18</sup> Ferner wird diese Kenngröße angesichts hoher Verschuldungsniveaus in der EU vom **nominellen Wirtschaftswachstum** (Nenner der Quote) merklich beeinflusst, das nur partiell von der Budgetpolitik abhängt. So würde eine (geringe) Revision der Jahreswachstumsrate des nominellen BIP um 1 Prozentpunkt eine Staatsschuldenquote von 80% bereits um 0,8 Prozentpunkte des BIP verändern. Darüber hinaus erhöhen auch konjunkturbedingte Budgetdefizite den Schuldenstand. Das **EU-Fiskalregelwerk** trägt den Messunsicherheiten und den konzeptionellen Charakteristiken der Schuldenregel Rechnung, indem die vorgegebene Schuldenquotenrückführung anhand dreier unterschiedlicher Berechnungsverfahren (vergangenheitsbezogene, zukunftsbezogene und konjunkturbereinigte Verfah-

<sup>17</sup> Im EU-Fiskalregelwerk wurde die Ausgabenregel erst im Jahr 2011 eingeführt.

<sup>18</sup> Es handelt sich um einen Bruttoschuldenstand, der durch u. a. Vermögenstransaktionen variiert werden kann, ohne dass sich die Nettovermögensposition des Landes ändert.

ren; Näheres in Box 1) zu ermitteln ist. Es genügt, wenn die Schuldenrückführungsregel bei einer dieser Berechnungen eingehalten wird.

Eine Fiskalregel auf Basis des **strukturellen Budgetsaldos** verfügt **über konzeptionelle Vorteile**, stellt aber eine **analytische Kenngröße** dar, die nach unterschiedlichen Methoden ermittelt werden kann und **mehrmaligen Revisionen** unterliegt (Kapitel 5). Die Veränderung des strukturellen Budgetsaldos signalisiert als **Kenngröße** den **tatsächlich eingeschlagenen** (restriktiven oder expansiven) **Budgetkurs** und ist von der **Politik direkt beeinflussbar**.<sup>19</sup> Beim strukturellen Budgetsaldo werden vorübergehende, rein konjunkturbedingte Zusatzeinnahmen (Mindereinnahmen) und Minderausgaben (Zusatzausgaben) sowie Einmaleffekte bei der Ermittlung des Budgetsaldos ausgeblendet. Auch wird die Entfaltung der automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmen- und Ausgabenseite durch strukturelle Budgetsaldenregeln nicht eingeschränkt.

Bei einer reinen (nominellen) **Budgetsaldoregel**, die die budgetären Einnahmen den Ausgaben eines Jahres gegenüberstellt, handelt es sich um eine **einfache Regel**, die **externe Einflussfaktoren** wie etwa Konjunkturschwankungen **außer Acht lässt**. Das (nominelle) **Budgetdefizit** entspricht konzeptionell der **Neuverschuldung** im jeweiligen Jahr.<sup>20</sup> Eine Budgetsaldoregel ist bei konjunkturellen Schwächephasen merklich restriktiver als eine strukturelle Budgetsaldoregel, da sie konjunkturbedingte Einnahmeherausfälle und zyklische Zusatzausgaben inkludiert. Parallel dazu verleiten Budgetsaldoregeln bei guter konjunktureller Lage durch zyklische Mehreinnahmen sowie Minderausgaben zu einer prozyklischen Fiskalpolitik. Das **EU-Fiskalregelwerk** sieht ausschließlich eine **Obergrenze** für das (nominelle) Budgetdefizit vor.

Eine aktuelle **OECD-Studie** (Fall et al., 2015) plädiert für eine **Kombination von Fiskalregeln**. Sie empfiehlt eine Ausrichtung der **operativen Fiskalregeln am länderspezifischen Schuldenziel**. Damit werden die Erwartungen über den kommenden fiskalpolitischen Kurs und die Parameter für die operativen Regeln fixiert. Als operative Regeln für Länder wie Österreich mit einem hohen Schuldenstand (Gruppe 4 von 6 Gruppen) wird eine (nominelle) **Budgetsaldoregel** in Kombination mit einer **strikten Ausgabenregel** auf Basis von ökonometrischen Berechnungen über deren disziplinierende budgetäre Wirkung empfohlen. Die OECD präferiert – infolge der Messprobleme bei der strukturellen Budgetregel – eine **nominelle Saldoregel** (Maastricht-Regel), bei der Verfehlungen infolge von Konjunkturschwankungen **ex post zu korrigieren** sind. Die Ergänzung um eine strikte Ausgabenregel bietet sich laut OECD insofern an, als Konsolidierungserfordernisse bei der Gruppe 4 primär auf der Ausgabenseite und nicht auf der Einnahmenseite gesehen werden. Von einer **Ausgabenregel ohne Budgetsaldoregel** wird abgeraten. OECD-Berechnungen über die Effektivität von Fiskalregeln im Hinblick auf die Budget- und Schuldenentwicklung ergeben, dass Ausgabenregeln in der Vergangenheit ausschließlich die Staatsausgaben signifikant beeinflussten; kein signifikantes Ergebnis war bei den Budgetgrößen des Budget- bzw. Primärsaldos zu verzeichnen.

### 3.3 Umsetzung der EU-Fiskalregeln und Korrekturprozesse

Die **Berechnungsschritte** zur Evaluierung der Einhaltung der EU-Fiskalregeln sind im Wesentlichen standardisiert und können unter **Einsatz von IT-Tools** rasch ermittelt werden. Ein Hindernis für Glaubwürdigkeit besteht bei der Umsetzung der Regeln vor allem dann, wenn **unterschiedliche Auslegungen der Vorgaben** möglich sind, die Bewertungsspielräume asymmetrische Entscheidungen der

19 So könnte die Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos auch durch einen Bottom-up-Ansatz abgeleitet werden. Hierfür müssten alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen hinsichtlich ihrer budgetären Wirkung quantifiziert werden.

20 Hier nicht berücksichtigt sind sogenannte Stock-Flow-Adjustments, die den Schuldenstand, aber nicht den Budgetsaldo verändern, wie z. B. Darlehensgewährungen oder Bewertungsänderungen.

EU-Gremien zulassen, oder wenn **methodologische Revisionen** erfolgen, die – neben den ökonomischen Rahmenbedingungen – die Vorhersehbarkeit der Ergebnisse zusätzlich mindern. Diese in einigen Teilbereichen bestehenden Schwächen könnten durch **mehr Transparenz seitens der EK** über die Auslegung der Regeln und über Berechnungsmethoden und deren Revisionen (z. B. über die Outputlücke) sowie **Informationen vorab**, insbesondere bei Änderung der Regelauslegung, beseitigt werden.

Eine Verbesserung für die Budgetplanung in den Mitgliedstaaten und die Vorhersehbarkeit der Fiskalregelergebnisse wurde durch die Einführung des „**Freezing-Prinzips**“ im **präventiven Arm des SWP** geschaffen. Während im korrekativen Arm des SWP eigene Berechnungen zur Evaluierung und Bereinigung von Prognosefehlern (Korrekturfaktor  $\alpha$  für Revisionen des Potenzialoutputs und Korrekturfaktor  $\beta$  für Prognosefehler der Einnahmen) erfolgen, erfolgt im **präventiven Arm** ein **Einfrieren der Fiskalregelanforderungen** für das Jahr  $t$  durch die EK-Frühjahresprognose im Jahr  $t-1$ . Die **EU-Frühjahrsprognose im Jahr  $t-1$  fixiert insbesondere folgende Daten:**

- den strukturellen Budgetsaldo und den Abstand zum MTO des vorangegangenen Jahres als Startpunkt,<sup>21</sup>
- den Anstieg der realen Ausgaben gemäß der EU-Ausgabenregel durch Fixierung des Abschlags und des PO-Wachstums für das Jahr  $t$ .

Dieses Freezing-Konzept im präventiven Arm trägt dazu bei, dass sich Fiskalregelanforderungen durch Datenrevisionen im Nachhinein **nicht verschärfen können**. Erleichterungen der Anforderungen sind demgegenüber möglich, sofern sich die Konjunkturlage stark verschlechtert (Wirtschaftseinbruch größer als  $-3\%$  des BIP) oder wenn aktuellere Informationen die Erreichung des MTO ergeben.

Der Umstand, dass **die EK-Frühjahrsprognosen** für die **Fiskalvorgaben** und deren **Erreichung** ausschlaggebend sind, kann kritisch gesehen werden.<sup>22</sup> Hier wären auch Alternativen, wie z. B. ein EK-Prognoseverfahren mit Einbindung der (unabhängigen) Fiskalräte, denkbar.

Der **Europäische Rechnungshof** spricht sich u. a. für mehr Transparenz aus und für eine Bottom-up-Bewertung der Budgetentwicklung durch die **nationalen Fiskalräte**: „Die nationalen Räte für Finanzpolitik sollten in den Bewertungsprozess einbezogen werden, indem sie zu einer unabhängigen Kontrolle der Zuverlässigkeit der Zahlen und Informationen aufgefordert werden, die die Finanzministerien bereitstellen und die die Kommission für ihre Analysen verwendet (Sonderbericht Nr. 10/2016).

Bei der **Festlegung der EU-Standards und -Normen** im Bereich des EU-Fiskalregelwerks wäre zusätzlich eine **Einbindung der (unabhängigen) Fiskalräte** zu überlegen. Dadurch könnten die Fiskalräte ihre Expertise einbringen und ihre Funktion als nationales Überwachungsorgan der Fiskalregeln sowie als Kommunikator zwischen den EU-Gremien und der eigenen Bevölkerung stärken. Eine Gefährdung der Unabhängigkeit sehen die Autoren durch die Einbindung der Fiskalräte als Experten in den relevanten EU-Prozessen (z. B. Sitzungen des Economic Policy Committee) nicht.

Auch müssen Fiskalregeln auf **harmonisierten, qualitativ hochwertigen Daten** basieren, die infolge nationaler Buchungssysteme und unterschiedlicher Erfassungsgrade („Flucht aus dem Budget“) nicht ohne Adaptionen und Ergänzungen von den administrativen Ergebnissen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger übernommen werden können. Das für die EU-Fiskalregeln geltende **Buchungssystem** des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (**ESVG 2010**) gewährleistet zwar einen weitgehend harmonisierten Datenbestand, deckt sich im Regelfall aber

21 Allerdings wird bei jeder neuen Berechnung (z. B. Herbstprognose) der strukturelle Budgetsaldo mit dem Ergebnis der (eingefrorenen) Frühjahrsprognose verglichen. Der günstigere Wert von diesen Ergebnissen gilt sodann als Ergebnis.

22 Dieses Vorgehen würde sich dann anbieten, wenn die Prognosegüte der EK jener der nationalen Institutionen überlegen ist.

nicht mit den **haushaltsrechtlichen Bestimmungen** in den Mitgliedstaaten. So können sich budgetäre **Maßnahmen unterschiedlich auswirken** und zu Fehleinschätzungen seitens der Politik und der Gesetzgebungsorgane (Nationalrat, Landtage) beitragen.<sup>23</sup> Der **Sektor Staat in Österreich** umfasst in der Abgrenzung des ESVG 2010 mehr als 5.200 statistische Einheiten (Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, staatsnahe Unternehmen, Vereine, Fonds etc.) mit unterschiedlichen Buchungs- und Bewertungssystemen. Die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungsträger in Österreich deckten im Jahr 2015 nur 77% der Ausgaben des Sektors Staat konsolidiert nach ESVG 2010 ab (Quelle: Statistik Austria; März 2016). Alle diese statistischen Aspekte sprechen für Fiskalregeln, die an **mehreren budgetären Eckgrößen anknüpfen**, um Fehleinschätzungen über die eigentliche Budgetentwicklung sowie Anreize für Umgehungsmaßnahmen zu vermindern.

Im Hinblick auf die **Effektivität** des gegenwärtigen EU-Regelwerks **kritisch** zu sehen sind die **Korrektur-** oder **Sanktionsverfahren**, die mehrere Entscheidungsprozesse durchlaufen und sich zwischen dem präventiven und korrektiven Arm des SPW unterscheiden. Sie könnten in ein **gemeinsames System integriert, zeitlich gestrafft und in materielle Sanktionen**, wie z. B. Stimmrechtsverluste, umgewandelt werden. Entscheidungen über Verfahrensschritte im Korrektur- bzw. Sanktionsverfahren erfolgen nach Vorliegen erster Ergebnisse über den Gebarungserfolg des Jahres  $t-1$  im Frühjahr des Jahres  $t$  (Mai). Bei „**erheblicher**“ **Verfehlung** der Regeln erfolgt die Verhängung einer Sanktion im präventiven Arm (verzinsten Einlage von 0,2% des BIP) frühestens im November des Jahres  $t$ . Allerdings sind mehrere Verfahrensschritte vorgelagert, die eine raschere Kurskorrektur bewirken sollten (Grafik 1). Seit Einführung der Fiskalregeln wurde das Korrekturverfahren nur einmal im korrektiven Arm intensiviert (im Falle Belgiens). **Sanktionen wurden bisher keine verhängt.**

Das im Rahmen des EU-Governance-Prozesses eingeführte „**umgekehrte Mehrheitsverfahren**“ bei Entscheidungen über Verfahrensschritte im Sanktionsverfahren ist als ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit zu werten. Dabei gelten EK-Vorschläge zur Hinterlegung von Einlagen oder die Verhängung von Sanktionen gegen Länder des Euroraums als angenommen, wenn der Rat der Europäischen Union nicht innerhalb von 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit dagegen stimmt. Allerdings gibt es keine Erfahrungswerte bislang.

**Mitarbeiter des IWF** (Andrle et al., 2015) schlagen ein gemeinsames Verfahren für den präventiven und korrektiven Arm mit einem zweistufigen Prozess vor, das zwischen schädlichen und weniger schädlichen Fehlentwicklungen differenziert. Auch schärfere Sanktionen – bis zum Vorschlag eines Exits bei schweren Regelverfehlungen eines Mitgliedslandes – werden angedacht.

Darüber hinaus sprechen sich einige Vertreter für ein **Insolvenzverfahren für Staaten** als Krisenmechanismus aus (z. B. Sachverständigenrat, 2013; Pisani-Ferry, 2016), die bei einer Beibehaltung der Fiskalpolitik in nationaler Verantwortung für die Glaubwürdigkeit der No-Bail-Out-Regel erforderlich wäre.

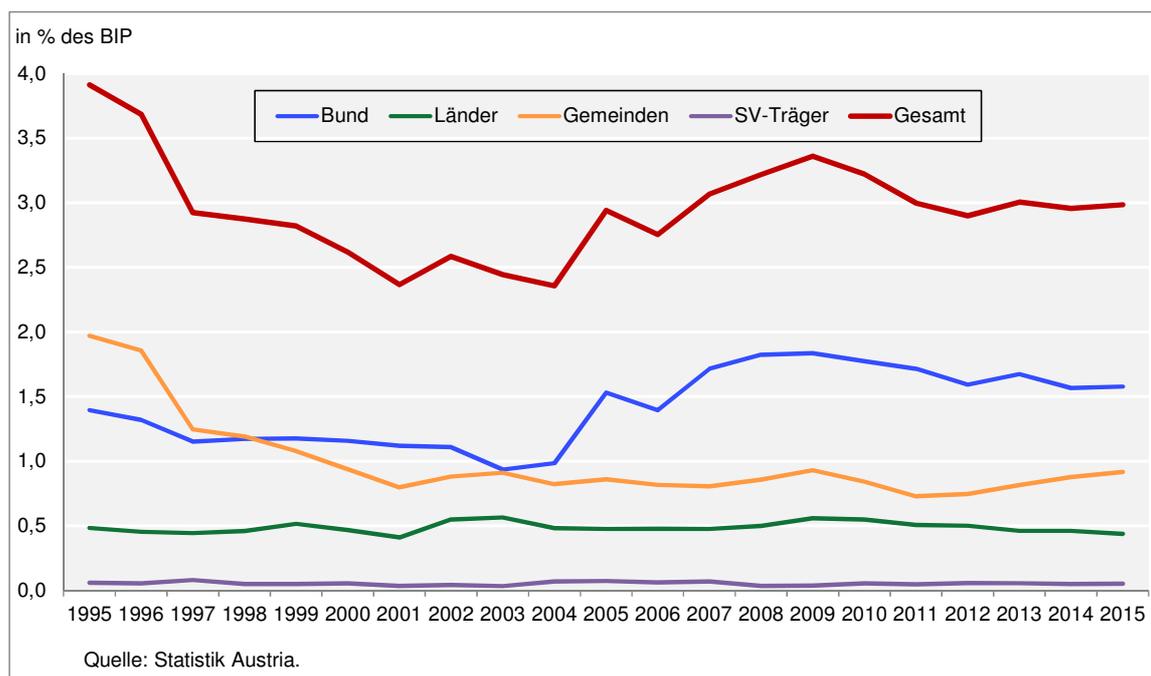
Der **Europäische Rechnungshof** sieht Verbesserungspotenzial insbesondere im Bereich der **Nachvollziehbarkeit und Transparenz von EK-Bewertungen** zur Einhaltung der Fiskalregeln in den Mitgliedstaaten. „In diesem Bereich wurden in den letzten Jahren zwar Verbesserungen erzielt, doch sind zu viele Informationen bezüglich der die Daten betreffenden Annahmen und Parameter der Kommission sowie zu ihrem Verständnis von Schlüsselkonzepten in der Regel noch immer nicht verfügbar. Zudem kann die Kommission sich entscheiden, vom vorgegebenen Prozess abzuweichen, auch wo sie klare interne Vorschriften festgelegt hat. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Zuverlässigkeit ihrer Bewertungen insgesamt auf (Sonderbericht Nr. 10/2016)“.

23 So werden z. B. Steuererstattungen im ESVG 2010 brutto verbucht und erhöhen gegenüber dem administrativen Budget sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben. Ferner tragen unterschiedliche zeitliche Abgrenzungen (accrual adjustments) u. a. zu abweichenden Ergebnissen bei.

## 4. STAATLICHE INVESTITIONEN UND EU-FISKAL-REGELWERK

Betrachtet man die Entwicklung der **staatlichen Investitionen in Österreich** in den **letzten 20 Jahren** (Grafik 7), so zeigt sich auf gesamtstaatlicher Ebene eine **Bruttoinvestitionsquote** von durchschnittlich 3,1% des BIP p. a. Im Krisenjahr 2009 fiel die Investitionsquote mit 3,4% des BIP überdurchschnittlich aus und verringerte sich in den Folgejahren leicht. Die aktuelle gesamtstaatliche Investitionsquote von 3% des BIP (2015) entspricht etwa dem langjährigen Durchschnitt und liegt über dem Vorkrisenniveau.

**Grafik 7: Bruttoinvestitionen des Staates und der Subsektoren (ESVG 2010)**



Durch die anhaltende Konjunkturschwäche in Europa – trotz expansiver Geldpolitik – vermehren sich die Forderungen nach wachstumsfördernden Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Zwar findet eine sogenannte „**Goldene Regel**“ (Ausnahme von öffentlichen Investitionen bei den Fiskalregeln) keine Anwendung, aber die jüngste Flexibilisierung der EU-Fiskalregeln (EK, 2015a) erleichtert das Setzen von wachstumsfördernden Impulsen. So bleiben nunmehr **Zahlungen** im Zusammenhang mit der **Investitions-offensive für Europa (Europäischer Fonds für strategische Investitionen)** bei der Beurteilung der Fiskalregeln – sowohl im korrektiven als auch präventiven Arm des SWP – außer Ansatz, die Anwendung der „**Investitionsklausel**“ wurde ein wenig erleichtert (Anwendung nicht nur für spezifische Projekte, sondern auch bei schlechter Wirtschaftslage nunmehr möglich) und die Kriterien für **bedeutende Strukturreformen** mit langfristig positiven Budgeteffekten wurden gelockert (Box 2).

Die Gebietskörperschaften in Österreich könnten u. a. einen **Strukturreformplan** ausarbeiten und **Offensiven für wachstumsfördernde** (einnahmen- und ausgabenseitige) **Maßnahmen** mit anfänglichen budgetären Zusatzmitteln starten, ohne dabei die Fiskalregeln zu verletzen.<sup>24</sup> Dabei würden sich Strukturreformen vor allem im **Bildungsbereich** sowie Maßnahmen zur **Senkung der Arbeitskosten**

24 Eine vorübergehende Abweichung vom MTO oder vom Anpassungspfad zum MTO ist bei Strukturreformen mit langfristig positiven Budgeteffekten möglich, sofern die Einhaltung der Fiskalregeln spätestens innerhalb von 4 Jahren wieder gewährleistet wird und die Abweichung nicht mehr als 0,5% des BIP beträgt (Siehe Vade Mecum on SWP, 2016).

anbieten, von denen ein nachhaltiger Anstieg des PO-Wachstums erwartet werden kann.<sup>25</sup> Ein solcher Strukturplan könnte Teil des **Nationalen Reformprogramms**<sup>26</sup> sein und müsste spezifizierte Maßnahmen mit quantifizierten Effekten und Zeitplänen enthalten.

Darüber hinaus wären Investitionen im Rahmen des **Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFISI)** gegenwärtig möglich, ohne die Fiskalregeln zu verletzen. Beiträge zum EFISI gelten als Einmalmaßnahme und lösen zudem kein übermäßiges Defizitverfahren aus. Über den EFISI stellt die Europäische Investitionsbank (EIB-Gruppe) Mittel für wirtschaftlich tragfähige Projekte bereit. Ausgewählt werden insbesondere Projekte, die risikoreicher als die gewöhnlichen EIB-Aktivitäten sind, die für die europäische Wirtschaft insgesamt eine wichtige Rolle spielen und in denen die EIB nachweislich über Sachkenntnis verfügt, wie beispielsweise:

- strategische Infrastruktur, einschließlich digitaler Netze, Verkehr und Energie
- Bildung, Forschung, Entwicklung und Innovation
- Ausbau der erneuerbaren Energien und Ressourceneffizienz
- Förderung von KMU und Midcap-Unternehmen.

Derzeit nutzt Österreich durch **ein Projekt der Energieversorgung** (Windpark mit einem Investitionsvolumen von 74 Mio EUR) dieses EFISI-Modell zur Forcierung von strategischen Investitionen. Auch könnte der **Breitbandausbau** in Österreich grundsätzlich ein geeignetes Projekt darstellen, allerdings müssten die einzelnen Bundesländer-Projekte gebündelt werden, um für den EFISI von seiner Dimension und Wirkung her relevant zu sein (Kurier, 15.1.2016: „Wilhelm Molterer managt die EU-Investitionsoffensive“, sowie <http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm>).

Eine generelle Ausnahme von Ausgaben für öffentliche Investitionen kennt das EU-Fiskalregelwerk nicht. Das EU-Regelwerk (Budgetsaldoregel, strukturelle Budgetsaldoregel, Ausgabenregel und Schuldenregel) greift in die **Struktur** der Staatseinnahmen und -ausgaben nicht ein. Die **qualitative Ausgestaltung der Fiskalpolitik**, wie die Verteilung der Budgetmittel auf verschiedene Ausgabenkategorien, **bleibt in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten. Befürworter** einer Zusatzregel für öffentliche Investitionen argumentieren, dass anstehende Infrastrukturinvestitionen durch die Einschränkung der Budgetmittel im Rahmen der EU-Fiskalregeln nicht erfolgen, was das Wachstumspotenzial schwächen dürfte. Zudem stellt der Aufbau staatlicher Vermögenswerte eine Begünstigung zukünftiger Generationen dar, nämlich dann, wenn davon ausgegangen wird, dass diese staatlichen Vermögen die Produktivität und die Einkommensmöglichkeiten in der Zukunft erhöhen. Als Argumente **gegen die „Goldene Regel“** werden neben demokratiepolitischen Überlegungen (Einschränkung der Wählerpräferenzen)<sup>27</sup> insbesondere politökonomische Begründungen angeführt, wie die Förderung von unerwünschten Anreizmechanismen (Fehlallokationen, Mitnahme-effekte, Umgehungsversuche durch Fehlbuchungen) sowie Abgrenzungsfragen (Realinvestitionen oder auch Investitionen in Humankapital bzw. Brutto- versus Nettoinvestitionen). Insgesamt könnte eine solche Zusatzregel – sofern die Investitionen durch Schulden finanziert werden und die Renditen der Zusatzausgaben gering sind – die Fiskaldisziplin nachhaltig schwächen. Seitens der OECD und des IMF wird die Einführung einer „Goldenen Regel“ nicht empfohlen.

---

25 Eine Senkung der Abgabenquote im Euroraum zur Ankurbelung der Wirtschaft mit vorübergehend höheren Budgetdefiziten wird von einigen Ökonomen empfohlen z. B. Giavazzi (2014).

26 Die EU-Mitgliedstaaten müssen im Rahmen der Umsetzung der Europa 2020-Strategie jedes Jahr auf Basis der „Integrierten Leitlinien (EU-Ratsempfehlung vom 13. Juli 2010)“ ein nationales Reformprogramm vorlegen.

27 Das Argument der Beschränkung von Wählerpräferenzen trifft eingeschränkt auf alle Fiskalregeln zu.

## 5. STRUKTURELLER BUDGETSALDO UND ANTI-ZYKLISCHE BUDGETPOLITIK

Eine **Sonderstellung** nimmt im Rahmen des EU-Fiskalregelwerks der **strukturelle Budgetsaldo** (konjunkturbereinigter Budgetsaldo ohne Einmalmaßnahmen) ein, der durch die **antizyklische Fiskalpolitik** primär festgelegt wird.<sup>28</sup> Für die Berechnung der **zyklisch bereinigten Indikatoren** (z. B. struktureller Budgetsaldo – MTO) im Rahmen der EU-Fiskalregeln sind die „durchschnittliche Auslastung“ der Wirtschaft (Potenzialoutput – PO) und der Abstand zwischen dem realen BIP-Niveau und dem realen Potenzialoutput (Outputlücke) wichtig. Beim PO bzw. bei der Outputlücke handelt es sich um analytische Kenngrößen, die methodische Fragestellungen aufwerfen und mehrfach – auch bei in der Vergangenheit liegenden Ergebnissen – revidiert werden. Neben den ökonomischen und methodischen Diskussionen über die geeignete Berechnungsmethode zur Ermittlung des aktuellen Status im Konjunkturverlauf, definiert als Outputlücke, erschweren die laufenden Revisionen die budgetäre Ausrichtung nach dieser Kenngröße. Diesem Umstand wird im EU-Fiskalregelwerk zwar durch Toleranzgrenzen und Bewertungsspielräume teilweise Rechnung getragen, dennoch wird die wichtige Kenngröße des strukturellen Budgetsaldos von mehreren Ökonomen als problematisch eingestuft (z. B. Odor, 2014).

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass eine Veränderung des strukturellen Budgetsaldos im Wesentlichen von der Politik durch **budgetäre Maßnahmen mit nachhaltiger Wirkung** (Strukturenformen) hervorgerufen wird. Aus diesem Grund eignet sich der strukturelle Budgetsaldo grundsätzlich besser als der konjunkturabhängige Maastricht-Budgetsaldo als **Zielvorgabe** bei der **Haushaltsplanung**. So kann die Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos auch durch einen Bottom-up-Ansatz abgeleitet werden. Dieser Ansatz eignet sich insbesondere bei Evaluierungen der Budgetentwicklung auf **nationaler Ebene**, da ein hohes Maß an Detailkenntnissen und eine hohe Qualität bei den Folgeabschätzungen diskretionärer Maßnahmen erforderlich ist.

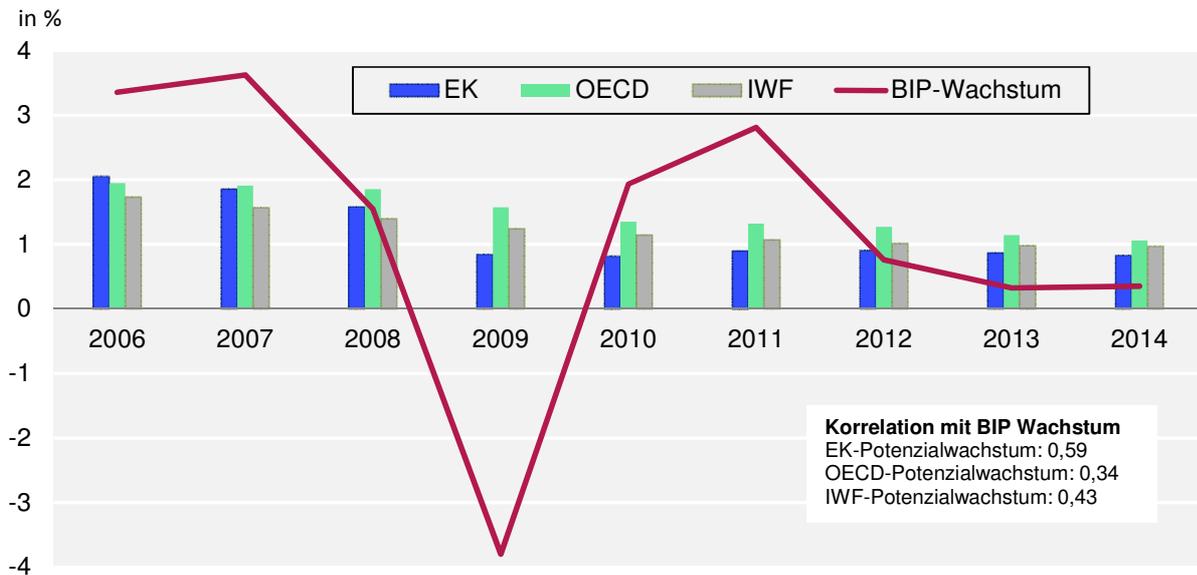
Für die **Schätzung des PO** und in Folge der **Outputlücke**, auf der die Berechnung des strukturellen Saldos beruht, muss eine statistische Filtermethode angewendet werden, die das reale BIP in eine **langfristige** und eine **Konjunkturkomponente** zerlegt. In **Grafik 8** sind die Ergebnisse für das Potenzialwachstum und in **Grafik 9** die Ergebnisse für den zyklisch bereinigten Saldo<sup>29</sup> in **Österreich** nach den Schätzungen der EK, der OECD und des IWF wiedergegeben. Die **Konjunkturkomponente** fällt im Vergleich der drei Institutionen **bei der EK am geringsten** und bei der **OECD am stärksten** aus. Das Potenzialwachstum laut EK liegt im konjunkturrell guten Jahr 2006 über jenem der OECD und des IWF und geht im Verlauf der Wirtschafts- und Finanzkrise stärker zurück. Die stärker ausgeprägte **Prozyklizität des Potenzialoutputs der EK (bzw. die geringere Glättung des Konjunkturverlaufs)** ist auch an der Korrelation zwischen Potenzialwachstum und BIP-Wachstum zu erkennen, die bei der EK 0,59 beträgt, bei der OECD und dem IWF 0,34 und 0,43.

Für den zyklisch bereinigten Saldo wird der Budgetsaldo um den budgetwirksamen Anteil der Outputlücke korrigiert. Bei **Ex-post-Betrachtungen** (Grafik 9) liegt der zyklisch bereinigte Saldo laut EK in den konjunkturrell guten Jahren 2006 und 2007 über dem Wert von OECD und IWF, während er in den Jahren schwacher Konjunktur ab 2012 v. a. niedriger ausfällt als bei der OECD, im Jahr 2014 auch niedriger als beim IWF. Für die Einhaltung der **EU-Fiskalregeln** (v. a. das MTO zu erreichen oder ein-

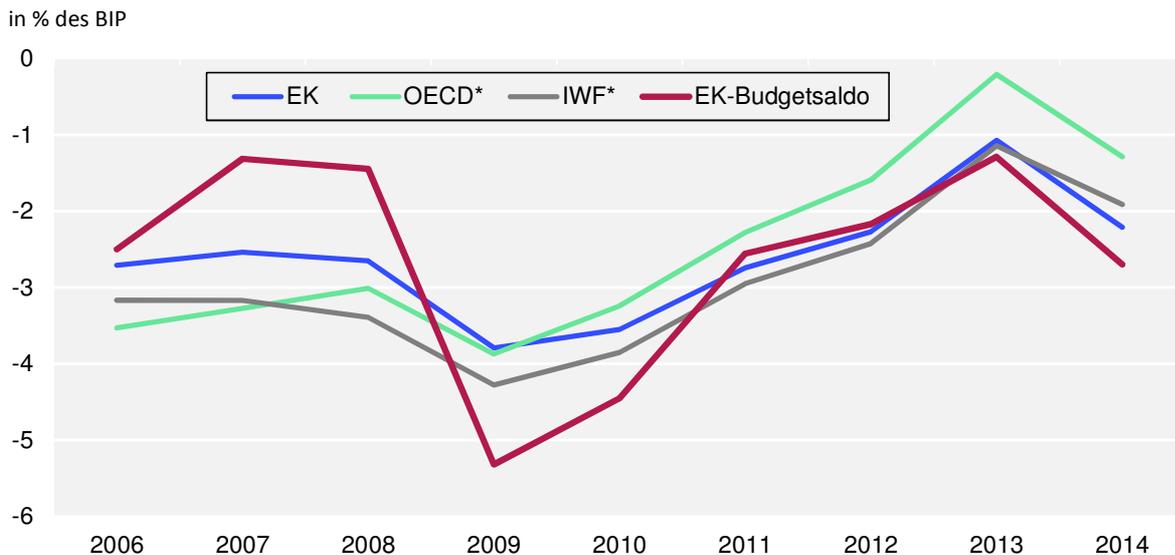
28 Auch die Ausgabenregel könnte unter bestimmten Rahmenbedingungen diese Funktion übernehmen, dient aber gegenwärtig als zusätzliche Kenngröße für die Evaluierung der strukturellen Budgetentwicklung.

29 Der zyklisch bereinigte Saldo berechnet sich aus dem Budgetsaldo abzüglich der Konjunkturkomponente und berücksichtigt im Gegensatz zum strukturellen Saldo keine Einmalmaßnahmen. Ein Vergleich des zyklisch bereinigten Saldos ermöglicht die isolierte Betrachtung der zyklischen Bereinigung, darüber hinaus stehen die Daten des strukturellen Saldos der EK erst ab 2010 zur Verfügung.

**Grafik 8: Potenzialwachstumsraten in Österreich laut EK, OECD und IWF im Vergleich (in %)**



**Grafik 9: Zyklisch bereinigter Saldo in Österreich laut EK, OECD und IWF im Vergleich (in % des BIP)**



\*) Berechnet mit der Budget-Semielastizität der EK/OECD.

Quelle: Winterprognose der EK vom Frühjahr 2016, Economic Outlook der OECD vom November 2015, World Economic Outlook des IWF vom Oktober 2015 sowie eigene Berechnungen.

zuhalten), bedeutet die konjunkturelle Bereinigung des Budgetsaldos nach der Schätzung der **EK geringere staatliche Einsparungsanforderungen** in einer **guten Konjunkturlage** und **höhere staatliche Einsparungsanforderungen** in einer **schlechten Konjunkturlage relativ zur konjunkturellen Bereinigung** v. a. der **OECD**.<sup>30</sup> Dieser kritische Aspekt der **EK-Methode**, der das Ergebnis der geringeren Glättung des Konjunkturverlaufs ist, trägt aber dazu bei, dass bei einem **Echtzeitvergleich die Prognosegüte der EK über jener des IWF und der OECD liegen dürfte**. Eine **Studie** von EK-

30 Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 lag der zyklisch bereinigte Saldo laut OECD um 0,6 % des BIP über jenem der EK.

Mitarbeitern (Mc Morrow et al., 2015) zeigt für den Euroraum, dass die **Zuverlässigkeit der Herbstprognosen der EK** für die Outputlücke im Zeitraum 2004 bis 2014, gemessen an der Ex-post-Schätzung im Herbst 2014<sup>31</sup>, deutlich über jener der OECD und des IWF liegt.

Zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Anwendung der EK-Methode zur Schätzung der Outputlücke führen außerdem die verwendeten makroökonomischen Prognosedaten je nach Prognosehorizont. Die **EK** schätzt die **Outputlücke anhand von Daten einer kurzfristigen Prognose**, d. h. zwei Jahre Prognosehorizont. Die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten und zumeist auch die Schätzung der Outputlücke beruhen auf einer mittelfristigen Prognose mit einem vierjährigen Horizont, so wie auch in Österreich.

Ein sehr wesentlicher Aspekt bei der **Schätzung der Outputlücke** besteht darin, die **Schätzunsicherheit** anhand der Echtzeitdaten zu verringern, da diese signifikanten Prognoserevisionen unterliegen. Die **Planungssicherheit** zum Zeitpunkt der Budgetplanung hinsichtlich der Outputlücke zum Zeitpunkt  $t$  und  $t+1$  weist eine **hohe fiskalpolitische Relevanz auf**.

Nach Berechnungen von **IWF-Mitarbeitern** (Eyraud et al, 2015) betrug in **Österreich** der **Messfehler**<sup>32</sup> des **strukturellen Budgetsaldos** in den Jahren 2003 bis 2013 zwischen den Echtzeitdaten im Stabilitätsprogramm und den realisierten EK-Daten durchschnittlich 0,35% des BIP (Tabelle 1). Der Messfehler<sup>32</sup> war damit nur etwas mehr als halb so hoch wie jener des realisierten Maastricht-Budgetsaldos von durchschnittlich 0,65% des BIP. Dieser Vergleich dokumentiert, dass sich in der Vergangenheit für eine **antizyklische Ausrichtung der Budgetpolitik in Österreich** der (geschätzte) **strukturelle Budgetsaldo** als Zielgröße – trotz kritischer Aspekte – **deutlich besser als der Maastricht-Budgetsaldo** geeignet hat. Dieses Ergebnis trifft allerdings nicht auf alle Länder des Euroraums zu (Tabelle 1).

Kempke (2014) weist für die EU-15-Länder eine **Verzerrung in der Echtzeit-Schätzung der Outputlücke** von EK (2002–2012), OECD (1989–2012) und IWF (2000–2012) aus, wobei die Schätzungen im Frühjahr 2013 mit den Prognosen des Beobachtungszeitraums für  $t$  und  $t+1$  verglichen werden. Die **Methoden der drei Institutionen führen zu einem (signifikanten) negativen Bias**, der bei der OECD und dem IWF stärker ausgeprägt ist als bei der EK. Aus der **Anwendung der nationalen Fiskalregeln** auf den sich jeweils in Echtzeit ergebenden **zu optimistischen strukturellen Saldo** ergibt sich eine **signifikant höhere Staatsverschuldung** im Vergleich zu einer unverzerrten Schätzung der Outputlücke. Der negative Bias führt zu einer **Unterschätzung positiver Outputlücken** und trägt dazu bei, dass vorübergehende, **konjunkturbedingte Zusatzeinnahmen sowie Minderausgaben als nachhaltig eingestuft** werden und die Bildung von Rücklagen oder Konsolidierungsmaßnahmen für eine antizyklische Fiskalpolitik in schwachen oder rezessiven Wirtschaftsphasen unterbleiben.<sup>33</sup> Der fiskalpolitische Fehler, der sich aus der Revisionsanfälligkeit der Prognosen der Outputlücke, im Speziellen aus dem **negativen Bias**, ergibt, macht deutlich, dass die **bestehenden Schätzmethoden verbessert werden müssen**. Unter den untersuchten Schätzungen der EK, der OECD und des IWF erweist sich die Schätzung der EK noch als die verlässlichste.

Der **Beitrag von Revisionen des Potenzialoutputs zu den Revisionen** des strukturellen Saldos ist jedoch in den meisten der EUR-12-Länder geringer als der Beitrag anderer Faktoren (z. B. Fehler bei Einnahmen- bzw. Ausgabenschätzungen, Einmalmaßnahmen), wie Maidorn und Reiss (2016) anhand einer Analyse der Prognosen der EK für die Jahre 2004 bis 2014 zeigen.<sup>34</sup> Betrachtet man die Prognosen für den strukturellen Saldo (in % des BIP) des laufenden Jahres, so ist der durchschnittliche absolu-

31 Aufgrund der Umstellung der VGR auf ESVG 2010 beinhalten die Schätzfehler auch methodische Revisionen.

32 Differenz zwischen Echtzeit- und Ex-post-Ergebnissen der Outputlücke, multipliziert mit der budgetären Semielastizität.

33 Bei negativer Outputlücke führt der Bias zu einer Überschätzung.

34 Revisionen des strukturellen Saldos werden in den Beitrag der Outputlücke und einen Rest zerlegt.

te Fehler anderer Faktoren in der Mehrheit der Länder größer als der durchschnittliche absolute Fehler, der auf die Prognose der Outputlücke zurückgeht.

**Tabelle 1: Messfehler des (strukturellen) fiskalpolitischen Kurses (in % des BIP)**

|                     | Periode <sup>1)</sup> | Nomineller Saldo                    |                               | Struktureller Saldo                 |
|---------------------|-----------------------|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
|                     |                       | Durchschnittl. Fehler <sup>2)</sup> | Höchster Fehler <sup>3)</sup> | Durchschnittl. Fehler <sup>4)</sup> |
| Belgien             | 2003-2013             | 0,64                                | 1,31                          | 0,62                                |
| Deutschland         | 2006-2013             | 0,69                                | 2,10                          | 0,45                                |
| Estland             | 2004-2013             | 2,84                                | 6,20                          | 2,54                                |
| Finnland            | 2003-2013             | 1,12                                | 2,70                          | 1,02                                |
| Frankreich          | 2004-2013             | 1,09                                | 1,71                          | 1,18                                |
| Griechenland        | 2003-2010             | 0,86                                | 2,33                          | 0,65                                |
| Irland              | 2003-2013             | 0,98                                | 2,25                          | 1,15                                |
| Italien             | 2003-2013             | 1,11                                | 1,75                          | 0,94                                |
| Lettland            | 2004-2013             | 3,25                                | 6,00                          | 2,08                                |
| Luxemburg           | 2003-2013             | 1,11                                | 2,52                          | 0,81                                |
| Malta               | 2004-2013             | 0,50                                | 1,51                          | 0,78                                |
| Niederlande         | 2005-2013             | 0,92                                | 1,24                          | 0,48                                |
| <b>Österreich</b>   | <b>2003-2013</b>      | <b>0,64</b>                         | <b>1,45</b>                   | <b>0,35</b>                         |
| Portugal            | 2003-2013             | 0,95                                | 2,51                          | 0,86                                |
| Slowakei            | 2004-2013             | 1,41                                | 3,94                          | 1,30                                |
| Slowenien           | 2004-2013             | 1,37                                | 2,93                          | 1,01                                |
| Spanien             | 2005-2013             | 2,18                                | 3,67                          | 0,83                                |
| Zypern              | 2004-2013             | 0,75                                | 1,88                          | 1,21                                |
| <b>Durchschnitt</b> |                       | <b>1,24</b>                         | <b>2,67</b>                   | <b>1,01</b>                         |

1) Abhängig von der Verfügbarkeit der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme.

2) Durchschnittswert der zyklischen Komponente des nominellen Saldos (berechnet mit Semielastizität und Ex-post-Outputgap).

3) Maximalwert der zyklischen Komponente (korrespondierend mit dem maximalen Outputgap über die Zeitperiode; multipliziert mit der Semielastizität).

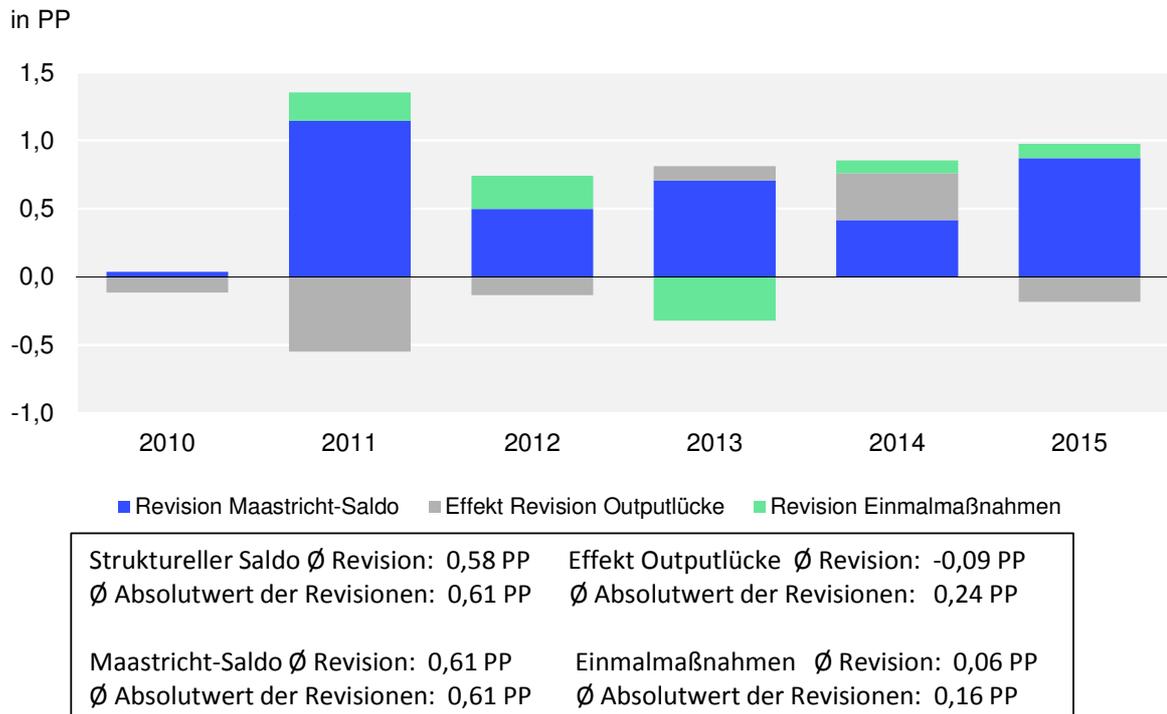
4) Durchschnittliche absolute Differenz zwischen Ex-post- und Echtzeit-Outputgap; multipliziert mit der Semielastizität.

Quelle: IWF-Working Paper (Eyraud und Wu, 2015) mit Echtzeitdaten aus Stabilitätsprogrammen und Ex-post-Daten der AMECO-Datenbank der EU-Kommission.

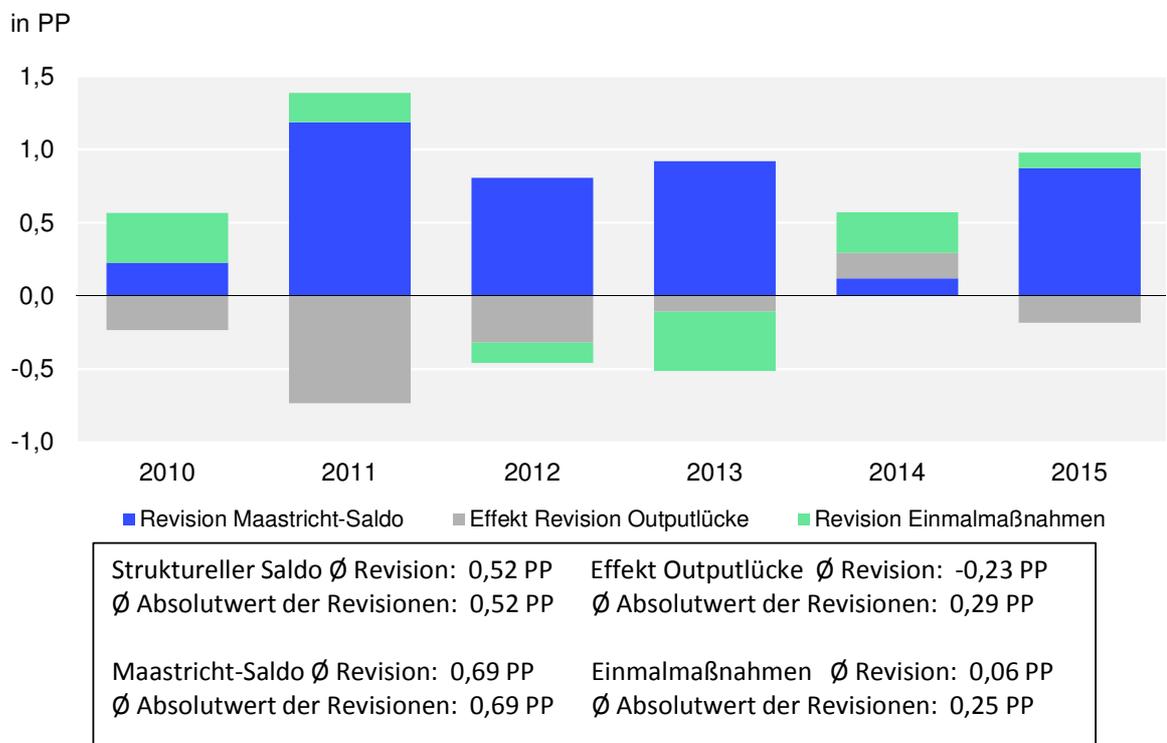
In **Österreich** wurden die **Revisionen des strukturellen Saldos** der Jahre 2010 bis 2015 von den Revisionen des **Maastricht-Saldos** (Fehler bei Einnahmen- bzw. Ausgabenschätzungen) und nicht von den Revisionen der Outputlücke oder der Einmalmaßnahmen getrieben. Grafik 10 und 11 zeigen die Revisionen des Maastricht-Saldos, der Konjunkturkomponente und der Einmalmaßnahmen<sup>35</sup>. In Grafik 10 werden die Revisionen der EK im Frühjahr  $t+1$  gegenüber dem Jahr  $t$  für das Jahr  $t$  betrachtet. Mit Ausnahme des Jahres 2010 wurde das Maastricht-Defizit und in Folge das strukturelle Defizit für das vorangegangene Jahr deutlich zurückgenommen. Die Revisionen der Outputlücke wirkten dem eher defiziterhöhend entgegen. Die durchschnittliche jährliche Revision des strukturellen Saldos von 0,58 Prozentpunkten setzte sich aus einer durchschnittlichen Revision des Maastricht-Saldos von 0,61 Prozentpunkten, der Konjunkturkomponente von -0,09 Prozentpunkten und der Einmalmaßnahmen von 0,06 Prozentpunkten zusammen.

35 Die Zerlegung der Revisionen des Strukturellen Saldos erfolgt gemäß seiner Berechnung:  $\text{Revision(Struktureller Saldo)} = \text{Revision(Maastricht-Saldo)} - \varepsilon * \text{Revision(Outputlücke)} - \text{Revision(Einmalmaßnahmen)}$ . Dabei bezeichnet  $\varepsilon$  die budgetäre Semielastizität.

**Grafik 10: Revisionen der Komponenten des strukturellen Budgetsaldos der EK (Stand Frühjahr  $t+1$  gegenüber Frühjahr  $t$  für das Jahr  $t$ )**

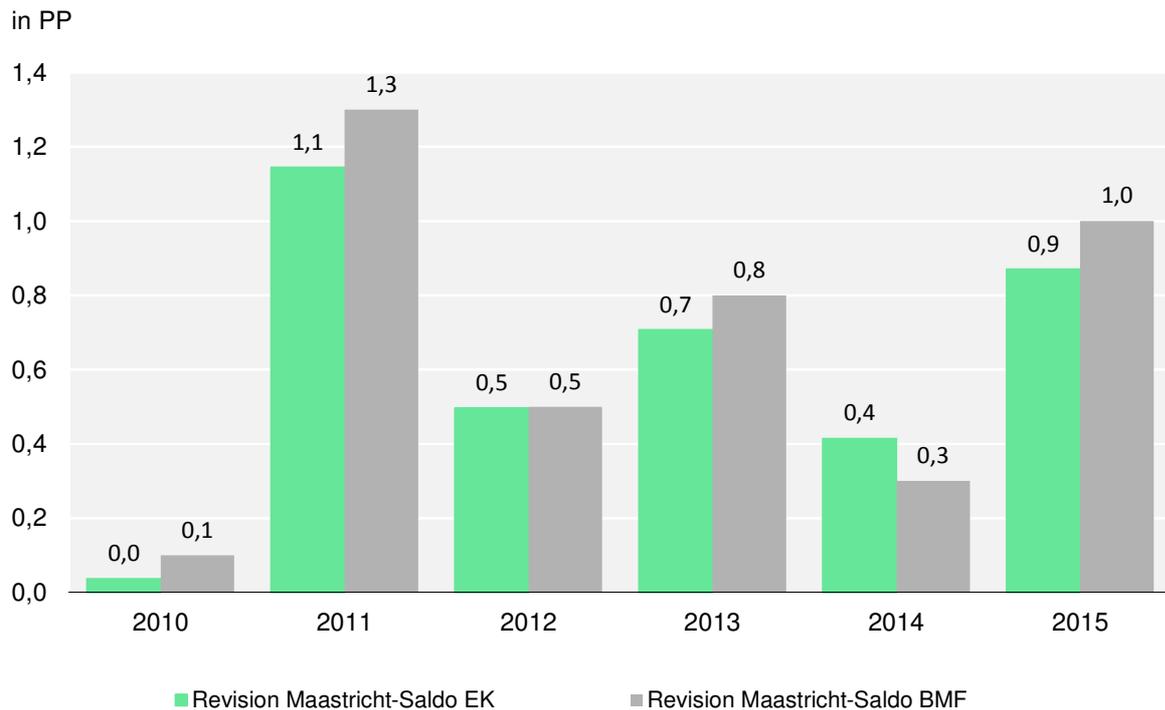


**Grafik 11: Revisionen der Komponenten des strukturellen Budgetsaldos der EK (Stand Frühjahr 2016 gegenüber Frühjahr  $t$  für das Jahr  $t$ )**



Quelle: EK-Frühjahrsprognosen 2010 bis 2016, eigene Berechnungen.

**Grafik 12: Revisionen des Maastricht-Saldos der EK und des BMF (Stand Frühjahr  $t+1$  gegenüber Frühjahr  $t$  für das Jahr  $t$ )**



Quelle: Stabilitätsprogramme des BMF 2010 bis 2016, EK Frühjahrsprognosen 2010 bis 2016 und eigene Berechnungen.

Die Revisionen anhand der **realisierten Daten im Frühjahr 2016** ergeben ein ähnliches Bild. Für vier der sechs Jahre von 2010 bis 2015 reduzierte sich der strukturelle Saldo durch eine Zurücknahme des Maastricht-Saldos merklich, der gegenläufige Effekt der Revisionen der Outputlücke ist auf Basis der realisierten Daten stärker ausgeprägt. Die **Revisionen des Maastricht-Saldos** durch die EK folgen den Revisionen durch das BMF, wie Grafik 12 zeigt.

**Zusammenfassend** lässt sich eine **geringere konjunkturelle Bereinigung** des Budgetsaldos auf Basis der **EK-Methode** im Vergleich zum IWF und der OECD feststellen, die jedoch die Anfälligkeit des strukturellen Budgetsaldos für **Schätzfehler reduziert**. Auch ist der **Beitrag von Revisionen der Outputlücke zu den Revisionen** des strukturellen Saldos laut EK **geringer als der Beitrag anderer Faktoren**, etwa der Bewertung von diskretionären Maßnahmen und Einmalmaßnahmen. Insbesondere in Österreich übersteigt die Revisionsneigung des Maastricht-Saldos jene der Outputlücke. Der fiskalpolitische Fehler, der sich aus der Revisionsanfälligkeit der Prognosen der Outputlücke ergibt, macht allerdings deutlich, dass die **bestehenden Schätzmethoden verbessert werden müssen**. Unter den untersuchten Schätzungen der EK, der OECD und des IWF erweist sich die Schätzung der EK noch als die Verlässlichste.

## 6. ZUSAMMENFASSUNG

### 6.1 Motivation und Merkmale des EU-Fiskalregelwerks

- Vorweg ist anzumerken, dass angesichts der zum Teil **erst vor kurzem erfolgten Adaptierungen** des Fiskalregelsystems der EU (u. a. im Jänner 2016) eine **umfangreiche Einschätzung ihrer Stärken und Schwächen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vorläufig** sein kann.
- Als „optimale“ **Fiskalregeln** werden in der Literatur solche bezeichnet, die **zwei Hauptziele** verfolgen: Erstens die **Staatsschuldenquote** auf ein langfristig **tragfähiges Niveau** zurückzuführen und zweitens den **budgetären Handlungsspielraum** zu generieren, um auf Konjunkturschwankungen und Schocks reagieren zu können.
- Diese Zielvorgaben geben auch den Rahmen für das **EU-Fiskalregelwerk** vor, das gesamtstaatliche **Obergrenzen für sechs numerische Fiskalregeln festlegt** (Höhe des Budgetdefizits, Entwicklung und Höhe des strukturellen Budgetdefizits, Entwicklung der realen Ausgaben des Staates und Entwicklung und Stand der Staatsverschuldung).
- Bei der Ausgestaltung des **EU-Fiskalregelwerks** für die Mitgliedstaaten **wurde zunehmend auf Effektivität und die Flexibilität geachtet**. Es besteht ein **Trade-off zwischen Einfachheit einerseits und Effektivität und Flexibilität andererseits**. Eine aktuelle Zusammenfassung sämtlicher Vorgaben ist im **Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2016** einschließlich Erläuterungen zu finden.
- Bereits der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) des Jahres 1997 verpflichtete die EU-Staaten, „**übermäßige“ Defizite von mehr als 3% des BIP sowie Schuldenquoten von über 60% des BIP zu vermeiden** und mittelfristig einen „**nahezu ausgeglichenen Haushalt oder Budgetüberschuss**“ anzustreben. Diese **einfachen Vorgaben** gelten weiterhin. Sie wurden allerdings seitdem in Form von zusätzlichen Regeln und Flexibilisierungsklauseln **konkretisiert**.
- Im Fiskalpolitischen Pakt verpflichteten sich die **Länder des Euroraums** (gemeinsam mit einigen anderen EU-Ländern), **zusätzlich die EU-Standards auf nationaler Ebene rechtlich zu verankern**, ein **strukturelles Budgetdefizit von maximal 0,5% des BIP** aufzuweisen und einen **automatischen Korrekturmechanismus** im Falle von Zielverfehlungen vorzusehen. In Österreich wurde diesem Vertrag durch den **Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012)** nachgekommen (Siehe **Teil II** der vorliegenden Studie).
- Bei den **internationalen Organisationen** konzentrieren sich die Vorschläge zur Modifikation des aktuellen EU-Fiskalregelwerks in erster Linie auf Möglichkeiten zur **Vereinfachung des Systems, ohne dabei deren Effektivität zu schwächen**. Einen allgemeinen **Konsens** über bessere Alternativen **gibt es nicht**.
- Der **Europäische Rechnungshof** sieht Verbesserungspotenzial insbesondere im Bereich der **Nachvollziehbarkeit und Transparenz von EK-Bewertungen** zur Einhaltung der Fiskalregeln in den Mitgliedstaaten. „In diesem Bereich wurden in den letzten Jahren zwar Verbesserungen erzielt, doch sind zu viele Informationen bezüglich der die Daten betreffenden Annahmen und Parameter der Kommission sowie zu ihrem Verständnis von Schlüsselkonzepten in der Regel noch immer nicht verfügbar. Zudem kann die Kommission sich entscheiden, vom vorgegebenen Prozess abzuweichen, auch wo sie klare interne Vorschriften festgelegt hat.“

## 6.2 Ökonomische Kernelemente des EU-Fiskalregelwerks

- Es handelt sich beim EU-Fiskalregelwerk um **Mindestanforderungen** an den **Budgetkurs** mit **numerischen Grenzen** für die einzelnen Fiskalregeln und nicht um Normen, die den Budget- und Schuldenpfad der Mitgliedsländer konkret festlegen.
- Die **strukturellen Budgetobergrenzen** (zyklisch bereinigte Budgetsalden abzüglich Einmalmaßnahmen) sind **länderspezifisch definiert**. Sie zielen auf die **langfristige Tragfähigkeit** und auf eine **antizyklische** Fiskalpolitik ab, die in der Vergangenheit die Ausnahme darstellte.
- Auch die Vorgaben für den **Konsolidierungskurs** in Bezug auf den **strukturellen Budgetsaldo** (Rückgang des strukturellen Budgetdefizits um 0,6% des BIP p. a. bei normaler Konjunkturlage) sind **unterschiedlich**.
- Die (**reale**) **Ausgabenregel** mit Berücksichtigung diskretionärer Maßnahmen auf der Einnahmenseite ergänzt die **strukturelle Budgetregel**, um **Fehlinterpretationen** in Bezug auf den tatsächlichen Budgetkurs eines Landes **zu vermeiden**. Ergebnisabweichungen zwischen der strukturellen Budgetsaldoregel und der Ausgabenregel fließen bei EK-Bewertungen ein.
- Die **Schuldenregel** verhindert, dass durch **Stock-Flow-Adjustments** oder **Einmaleffekte** der Schuldenabbau (gemessen am BIP) nachhaltig konterkariert wird. Vor allem in den letzten Jahren wurde durch Sondereffekte, wie z. B. die Gründung von Abwicklungsgesellschaften, der Schuldenstand des Staates massiv erhöht.
- Es gibt **Toleranzgrenzen**, innerhalb derer Regelverfehlungen ohne Konsequenzen bleiben (z. B. Regelverletzungen, die nicht „erheblich“ sind, Schwankungsbreite für das MTO von 0,25 Prozentpunkten) und „**Freezing-Verfahren**“, damit sich Fiskalregelanforderungen durch Datenrevisionen im Nachhinein **nicht verschärfen können**.
- **Mehrere Flexibilisierungsmechanismen** (z. B. Investitions- und Strukturreformklauseln, Europäische Fonds für strategische Investitionen) forcieren und erleichtern strategische Investitionen und Strukturreformen (Näheres unter 6.4)
- Durch **Ausnahmetatbestände und Bewertungsspielräume** der EK sowie des Europäischen Rates können **Sondersituationen** in einzelnen Mitgliedsländern, wie z. B. die budgetären Belastungen infolge der Flüchtlingskrise, beachtet werden.

## 6.3 Alternativvorschläge (Bruegel, IWF und OECD) und Anmerkungen

- International kommen Fiskalregeln bei rund 85 Staaten zum Einsatz, wobei Budgetsaldenregeln und Verschuldungsregeln dominieren. Bei den meisten Staaten wird auf mehr als eine Regel zurückgegriffen, sodass die durchschnittliche Anzahl bei 2,0 liegt.
- Von mehreren Institutionen (v. a. Bruegel und IWF) werden insbesondere **Ausgabenregeln** (zum Teil in Kombination mit einer **Schuldenregel**) propagiert, da sie den Ausgabendruck, der den Ursprung von übermäßigen Defiziten in den Industriestaaten im Regelfall darstellen, mildern. Auch verfügen die Staatsausgaben über eine **geringe Konjunktorempfindlichkeit**.

- Allerdings zeigen Berechnungen von Mitarbeitern der OECD, dass **Ausgabenregeln nicht ausreichen**, um die **Verschuldungsneigung** (Primärdefizit) signifikant zu verringern (Falilou et al., 2015). Auch dürfte das Ziel, die **Volatilität des Outputs durch die Budgetpolitik** zu verringern, bei Budgetsaldoregeln besser als bei Ausgabenregeln erreicht werden (Sacchi et al., 2014).
- Bei **Ausgabenregeln** ist zu beachten, dass ihre Ergebnisse durch institutionelle Maßnahmen (v. a. durch Änderung der Verrechnungsmodalität von Brutto- auf Nettofinanzströme) einfacher als bei einer Budgetsaldoregel **manipuliert** werden können. Dazu kommt, dass die **statistische Erfassung der Staatsausgaben in Österreich** – angesichts unzureichender Counterpart-Informationen, abweichender Buchungsgpflogenheiten und der umfangreichen außerbudgetären Einheiten im Sektor Staat – derzeit **an Grenzen stößt**.
- Zudem zeigen die Beiträge der Revisionen der Staatseinnahmen und Staatsausgaben auf Basis der Stabilitätsprogramme in den Jahren 2002 bis 2014 ähnliche Größenordnungen (Grafik 6). Da der Einfluss der Konjunktur auf die Einnahmen aus Steuern deutlich höher als auf der Ausgabenseite ist, wäre insgesamt **eine bessere Prognosegüte der Ausgaben zu erwarten**. Allerdings dürften **Informationsmängel auf subsektoraler Ebene** und eine sehr **vorsichtige Budgetierung** in Österreich **hohe Revisionen** auch auf der Ausgabenseite bewirken.
- Eine aktuelle **OECD-Studie** (Fall et al., 2015) plädiert für eine **Kombination von Fiskalregeln**. Sie empfiehlt als operative Regeln für Länder wie Österreich mit einem hohen Schuldenstand (Gruppe 4 von 6 Gruppen) eine (nominelle) **Budgetsaldoregel** in Kombination mit einer **strikten Ausgabenregel**.
- Die OECD präferiert dabei – infolge der Messprobleme bei der strukturellen Budgetregel – eine **nominelle Saldoregel** (Maastricht-Regel) bei der Verfehlungen infolge von Konjunkturschwankungen **ex post zu korrigieren** sind. Die Ergänzung um eine strikte Ausgabenregel bietet sich laut OECD insofern an, als Konsolidierungserfordernisse bei der Gruppe 4 primär auf der Ausgabenseite und nicht auf der Einnahmenseite gesehen werden.
- Beim **strukturellen Budgetsaldo** verzerren – im Gegensatz zum nominellen Budgetsaldo – **vorübergehende, rein konjunkturbedingte** Zusatzeinnahmen (Mindereinnahmen) und Minderausgaben (Zusatzausgaben) sowie **Einmaleffekte** die Budgetergebnisse kaum. Der strukturelle Budgetsaldo kann von der Politik **direkt**, d. h. durch Setzen von diskretionären Maßnahmen, **beeinflusst werden** (Abschnitt 6.5).
- Die **Schuldenquote des Staates**, die eine Bruttogröße darstellt, bietet sich als mittelfristige Zielgröße an, da Sie infolge von **Sonderfaktoren** (z. B. Verkauf von Assets; Darlehensvergaben, Bewertungsänderungen, Leasing etc.) kurzfristig stark verzerrt sein kann. Ferner wird diese Kenngröße bei hohen Verschuldungsniveaus vom **Nenner der Quote (BIP)** merklich beeinflusst. So würde eine (geringe) Revision der Veränderungsrate des nominellen BIP um 1 Prozentpunkt eine Staatsschuldenquote von 80% bereits um 0,8 Prozentpunkte des BIP verändern (Staatsschuldenquote Österreichs Ende 2015: 86,2% des BIP).
- **Mitarbeiter des IWF** schlagen ein **gemeinsames Strafverfahren für den präventiven und korrektiven Arm des SWP** mit einem zweistufigen Prozess vor, der zwischen schädlichen und weniger schädlichen Fehlentwicklungen differenziert. Auch **schärfere Sanktionen** – bis zum Vorschlag eines Exits bei schweren Regelverfehlungen eines Mitgliedlandes – werden angedacht.

- Einige Ökonomen sprechen sich für ein **Insolvenzverfahren für Staaten** als Krisenmechanismus aus (z. B. Sachverständigenrat, 2013; Pisani-Ferry, 2016), die bei einer Beibehaltung der Fiskalpolitik in nationaler Verantwortung für die Glaubwürdigkeit der No-Bail-Out-Regel erforderlich wäre.
- Der **Europäische Rechnungshof** sieht Verbesserungspotenzial insbesondere im Bereich der **Nachvollziehbarkeit und Transparenz von EK-Bewertungen** zur Einhaltung der Fiskalregeln in den Mitgliedstaaten. Diese Einschätzung teilen auch die Studienautoren, da Vorgaben und deren Implementierung teilweise nur grob und verspätet kommuniziert und im Zeitablauf verändert werden.
- Auch aus Autorensicht sind die **Korrektur-** oder **Sanktionsverfahren** des gegenwärtigen EU-Regelwerks **kritisch** zu sehen. Sie könnten in ein **gemeinsames System des präventiven und korrektiven Arms integriert, methodisch vereinheitlicht, zeitlich gestrafft und in materielle Sanktionen**, wie z. B. Stimmrechtsverluste, umgewandelt werden. Das „**umgekehrte Mehrheitsverfahren**“ bei Verfahrensschritten ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit des EU-Fiskalregelwerks.
- Ferner kann aus Autorensicht der Umstand, dass **die EK-Frühjahrsprognose ( $t-1$ )** für die **nationalen Fiskalvorgaben** für das Jahr  $t$  allein ausschlaggebend ist, kritisch gesehen werden. Hier wären auch Alternativen, die die nationale Expertise nutzen, denkbar, wie z. B. ein EK-Prognoseverfahren mit **Einbindung der (unabhängigen) Fiskalräte**.

## 6.4 Staatliche Investitionen und EU-Fiskalregelwerk

- Durch die anhaltende Konjunkturschwäche in Europa – trotz expansiver Geldpolitik – vermehren sich die Forderungen nach **wachstumsfördernden Investitionen** der Mitgliedstaaten. **Beifürworter** einer Zusatzregel für öffentliche Investitionen („**Goldene Regel**“) argumentieren, dass anstehende Infrastrukturinvestitionen durch die Einschränkung der Budgetmittel nicht erfolgen, was die Nachfrage und das Wachstumspotenzial schwächen dürfte. Zudem stellt der Aufbau staatlicher Vermögenswerte eine Begünstigung zukünftiger Generationen dar, sofern diese die Produktivität erhöhen.
- Als Argumente **gegen die „Goldene Regel“** werden insbesondere **politökonomische Begründungen** angeführt (Fehlallokationen, Mitnahmeeffekte, Umgehungsversuche durch Fehlbuchungen) sowie Abgrenzungsfragen (nur Nettoinvestitionen oder auch Investitionen in Humankapital etc.).
- Eine Ausnahme von Ausgaben für öffentliche Investitionen kennt das EU-Fiskalregelwerk nicht, da die **Allokation** der Budgetmittel (auf der Einnahmen- und Ausgabenseite) **in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten bleibt**.
- Die jüngste **Flexibilisierung** der EU-Fiskalregeln erleichtert es, **wachstumsfördernde Impulse** (Europäische Fonds für Strategische Investitionen, Investitions- und Strukturreformklausel) zu setzen. So könnte Österreich einen **Strukturreformplan** z. B. im **Bildungsbereich** oder zur **Senkung der Arbeitskosten** mit **anfänglichen** budgetären Zusatzmitteln starten, sofern ein nachhaltiger Anstieg des PO-Wachstums zu erwarten ist (Regel-Abweichungen bis zu drei Jahre möglich).
- Das EFSI-Modell zur Forcierung von strategischen Investitionen nutzt Österreich derzeit durch **ein Projekt** in der **Energieversorgung**. Auch dürfte der **Breitbandausbau** in Österreich ein

geeignetes Projekt darstellen, allerdings müssten die einzelnen Bundesländer-Projekte gebündelt werden (Mindestvolumen erforderlich).

- Seitens der **OECD und des IMF** wird die Einführung einer „Goldenen Regel“ nicht empfohlen, da sie die Fiskaldisziplin nachhaltig schwächen könnte.

## 6.5 Struktureller Budgetsaldo und antizyklische Budgetpolitik

- Der **strukturelle Budgetsaldo** (konjunkturbereinigter Budgetsaldo ohne Einmalmaßnahmen) prägt den fiskalpolitischen Kurs im EU-Fiskalregelwerk und wird vielfach kritisiert (Berechnungsmethode zur Ermittlung des **aktuellen Status im Konjunkturverlauf**, definiert als **Outputlücke**, sowie **laufende Revisionen**).
- Der Unschärfe dieser Kenngröße wird im EU-Fiskalregelwerk durch **Toleranzgrenzen** und dem **Freezing-Prinzip** (Fixierung der Vorgaben im Frühjahr  $t-1$  für  $t$ ) begegnet. Zudem kann die **Veränderung des strukturellen Budgetsaldos** durch Abschätzen der **budgetären Effekten von Strukturreformen** zusätzlich abgeleitet werden (Bottom-up-Ansatz).
- Im Vergleich zwischen EK-, IMF- und OECD-Ergebnissen fällt die **Konjunkturkomponente** (Outputlücke  $\times$  Budget-Semielastizität) **bei der EK am geringsten** und bei der **OECD am stärksten** aus. Für die Einhaltung der **EU-Fiskalregeln** bedeutet die konjunkturelle Bereinigung nach der **EK-Methode geringere staatliche Einsparungsanforderungen** in einer **guten Konjunkturlage** und **höhere staatliche Einsparungsanforderungen** in einer **schlechten Konjunkturlage** relativ zur konjunkturellen Bereinigung v. a. der **OECD** (Grafik 9).
- Kempke (2014) weist für die EU-15-Länder eine **Verzerrung in der Echtzeit-Schätzung der Outputlücke** von EK (2002–2012), OECD (1989–2012) und IWF (2000–2012) aus. Die **Methoden der drei Institutionen führen zu einem (signifikanten) negativen Bias**, der bei der **OECD und dem IWF stärker ausgeprägt** ist als bei der **EK**.
- Der **negative Bias** bei der Schätzung der Outputlücke **in Echtzeit** bedingt bei Anwendung der Fiskalregeln eine **signifikant höhere Staatsverschuldung** im Vergleich zu einer unverzerrten Schätzung der Outputlücke. Eine **Unterschätzung positiver Outputlücken** trägt dazu bei, dass vorübergehende, **konjunkturbedingte Zusatzeinnahmen sowie Minderausgaben als nachhaltig eingestuft** werden.
- Eine **Studie** von EK-Mitarbeitern (Mc Morrow et al., 2015) zeigt für den Euroraum, dass die **Zuverlässigkeit der Herbstprognosen der EK** für die Outputlücke im Zeitraum 2004 bis 2014, gemessen an der Ex-post-Schätzung im Herbst 2014, deutlich über jener der OECD und des IWF liegt.
- In **Österreich** wurden die **Revisionen des strukturellen Saldos** der Jahre 2010 bis 2015 (durchschnittliche Revision: 0,58 PP p. a.) **nicht von den Revisionen der Outputlücke** (durchschnittliche Revision: –0,09 PP p. a.) getrieben (Grafiken 10 und 11). Nach Maidorn und Reiss (2016) ist der **Beitrag von Revisionen des Potenzialoutputs zu den Revisionen des strukturellen Saldos** auch in den meisten EA-12-Ländern **geringer** als jener der **sonstigen Faktoren** (u. a. Fehler bei Einnahmen- bzw. Ausgabenschätzungen).

- IWF-Berechnungen zeigen, dass sich – trotz Prozyklizität der EK-Methode – **der strukturelle Budgetsaldo** als Zielgröße für eine **antizyklische Ausrichtung der Budgetpolitik in Österreich** deutlich besser als der (nominelle) **Budgetsaldo** eignet. Dieses Ergebnis trifft nicht für alle Länder des Euroraums zu (Tabelle 1).

## 6.6 Schlussfolgerungen

- Das **aktuelle EU-Fiskalregelwerk** mit Flexibilisierungsklauseln lässt **mehr Spielraum** für länderspezifische **Herausforderungen** in den Mitgliedstaaten, aber deutlich **weniger manipulativen Spielraum** als vor der Finanz- und Wirtschaftskrise.
- Die **speziellen institutionellen Rahmenbedingungen im Euroraum** mit einheitlicher Geldpolitik und nationaler Wirtschafts- und Fiskalpolitik, bei denen ökonomische Asymmetrien stärker zum Tragen kommen, und die **hohen Verschuldungsquoten** (Euroraum Ende 2015: 93% des BIP) sprechen für ein **Fiskalregelwerk**.
- **Supranationale Regeln** dürften **Flexibilisierungselemente** und **männigfache Präzisierungen** erfordern, die aber zur **Komplexität des Regelwerks** beitragen.
- Die erst im Jänner 2016 ausgeweiteten **Flexibilisierungsmechanismen** im EU-Fiskalregelwerk nehmen auf **Sondersituationen**, wie die negativen Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise, stärker Bedacht. Diese Flexibilität sollte von den Mitgliedstaaten genützt werden.
- Die **einzelnen Umsetzungsparameter** des mehrdimensionalen EU-Fiskalregelwerks könnten im Hinblick auf **ihre Praktikabilität verbessert und auf ihre Notwendigkeit hinterfragt** werden ohne dabei die Grundkonzeption in Frage zu stellen (symmetrischer Ansatz bei der Ausgabenregel, 2-Jahresbetrachtungen, Anrechnungsmodus von Ausnahmeregelungen etc.).
- Eine **makroökonomische Ausrichtung der Budgetpolitik** erfordert eine Bestimmung der Lage im Konjunkturzyklus, die sich nach Vorliegen der Ergebnisse – angesichts unsicherer Konjunkturerwartungen – als falsch herausstellen kann. Diese Problematik spiegelt sich in den budgetären Kenngrößen wider. Der **diesbezügliche Fehler ist beim strukturellen Budgetsaldo** in Österreich jedoch deutlich **geringer als beim (nominellen) Budgetsaldo**.
- Ein **Überdenken** der gegenwärtigen **EK-Berechnungsmethode der Outputlücke** unter **Einbeziehung aller Beteiligten** erscheint notwendig, um den **methodischen Bias** zu verringern und die Transparenz sowie die Akzeptanz dieser Kenngröße in der EU zu erhöhen. Der kritische Aspekt der Prozyklizität der **EK-Methode**, der das Ergebnis der geringen Glättung des Konjunkturverlaufs ist, trägt aber dazu bei, dass bei einem **Echtzeitvergleich die Prognosegüte der EK über jener des IWF und der OECD liegt**.
- Die **statistischen Herausforderungen** sprechen für Fiskalregeln, die an **mehreren budgetären Eckgrößen anknüpfen**, um Fehlinterpretationen zu vermeiden. Der **Sektor Staat in Österreich** (ESVG 2010) umfasst mehr als 5.200 statistische Einheiten (Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, staatsnahe Unternehmen, Vereine, Fonds etc.). Im Jahr 2015 wurden rund 40 Mrd EUR oder 23% der (konsolidierten) Staatsausgaben in Österreich von Einheiten getätigt, die nicht Teil der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger sind.
- Speziell aus **Sicht von Österreich** dürfte eine Einschränkung der **operativen EU-Fiskalregeln** auf eine **gesamtstaatliche Ausgabenregel**, die als Alternative zum gegenwärtigen EU-

Regelwerk diskutiert wird, wenig geeignet sein, um die Fiskaldisziplin und die Effektivität zu erhöhen.

- Mittelfristig (d. h. ab 2019/2020) ist in Österreich durch die **Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015** eine Verbesserung der Datenqualität in Bezug auf die „Kernhaushalte“ zu erwarten. Allerdings **müsste auch die Buchungspraxis** in den einzelnen Ländern harmonisiert werden.
- Die **Berechnungsschritte** zur Evaluierung der Einhaltung der EU-Fiskalregeln sind im Wesentlichen standardisiert und können – trotz Komplexität – unter **Einsatz von IT-Tools rasch ermittelt** werden.
- Ein Hindernis bei der Umsetzung der Regeln besteht vor allem dann, wenn **unterschiedliche Auslegungen der Vorgaben** möglich sind oder wenn es keine vollständige **Transparenz** gibt. Solche in einigen Teilbereichen noch bestehende Schwächen müssten durch **zusätzliche Transparenz seitens der EK** (v. a. in Bezug auf die Outputlücke und der Flexibilisierungsmechanismen) beseitigt werden.
- **Unabhängige Fiskalinstitutionen (in Österreich der „Fiskalrat“)** sollen die **Glaubwürdigkeit und Einhaltung der Fiskalregeln** merklich unterstützen. Deren Effektivität hängt aber von drei Gegebenheiten ab: Erstens von der Ressourcenausstattung, zweitens vom Informationszugang auf nationaler Ebene und drittens vom Wissen über Konzeption und Auslegung des EU-Regelwerks, das seitens der EK nur durch rechtzeitige Kommunikation gewährleistet werden kann.
- Der **Europäische Rechnungshof** spricht sich u. a. für mehr Transparenz aus und für eine **Bottom-up-Bewertung der (strukturellen) Budgetentwicklung durch die nationalen Fiskalräte**: „Die nationalen Räte für Finanzpolitik sollten in den Bewertungsprozess einbezogen werden, indem sie zu einer unabhängigen Kontrolle der Zuverlässigkeit der Zahlen und Informationen aufgefordert werden, die die Finanzministerien bereitstellen und die die Kommission für ihre Analysen verwendet.“

## 7. LITERATUR

Andrle M. et al. (2015). Reforming Fiscal Governance in the European Union. IMF Staff Discussion Paper.

Badinger H., Reuter W. (2015). The Case for Fiscal Rules. Working Paper No. 204. Wirtschaftsuniversität Wien.

BMF (2015). Verordnung des Bundesministers für Finanzen: Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 – VRV 2015 (BGBl II 313/2015).

Calmfors L. (2015). The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration. IFN Working Paper No. 1076.

Calmfors L., Wren-Lewis S. (2011). What should Fiscal Councils do? CESifo Working Paper No. 3382.

Cordes T. et al. (2015). Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? IMF Working Paper 15/29.

Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i Casals, J. und Kumar, M. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. Economic Policy 23.

Eichengreen B., Wyplosz C. (2016). Minimal conditions for the survival of the euro. In: The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions.

Europäische Kommission (2011). Public Finances in EMU. European Economy 3/2011.

Europäische Kommission (2012). Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes (code of conduct). January 24, 2012. Brussels.

Europäische Kommission (2013). Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports (code of conduct). July 4, 2013. Brussels.

Europäische Kommission (2013). Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. Occasional Papers 151. May 2013. Brussels.

Europäische Kommission (2014a). Public Finance in the EMU 9/2014. Brussels.

Europäische Kommission (2014b). Commission Opinion of 28.11.2014 on the Draft Budgetary Plan 2015 of Austria. Brussels.

Europäische Kommission (2015a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact. January 13, 2015. Strasbourg.

Europäische Kommission (2016). Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. 2016 Edition. Institutional Paper 021, März.

- Europäischer Rechnungshof (2016). Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten. Sonderbericht Nr. 10/2016.
- Eyraud L. und Wu T. (2015). Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe. IMF Working Paper.
- Fall F. et al. (2015). Prudent Debt Target and Fiscal Frameworks. OECD Economic Policy Paper 15.
- Hauth E. (2009). Aktuelle Regeln und Anwendungen des Haushaltswesens in den Bundesländern: Eine kritische Analyse. In: [www.fiskalrat.at](http://www.fiskalrat.at).
- Kempkes G. (2014). Cyclical Adjustment in Fiscal Rules: Some Evidence on Real-Time Bias for EU-15 Countries. FinanzArchiv 70.
- Maidorn S. und L. Reiss (2016). What drives forecast errors and ex-post-revisions of structural balances in the Euro Area? Vortrag beim Public Finance Network Meeting in Brüssel.
- Mc Morrow K., W. Roeger, V. Vandermeulen und K. Havik (2015). An assessment of the relative quality of the output gap estimates produced by the EU's production function methodology. European Economy Discussion Papers 20.
- Giavazzi F. (2014). How to jumpstart the Eurozone economy. VOX CEPR's Policy Portal.
- Mitterer K. et al. (2016). Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen; Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung.
- Network of EU-Independent Fiscal Institutions (2015). Position Paper on Initiatives to strengthen the EU Fiscal Framework.
- Odor L. und Jurasekova K. (2014). Finding Yeti: More robust estimates of output gap in Slovakia.
- Pisani-Ferry J. (2016). The Eurozone's Zeno Paradox – and how to solve it. In: The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions.
- Portes J. und Wren-Lewis S. (2014). Issues in the design of fiscal policy rules. University of Oxford. Discussion paper series Nr. 704.
- Sacchi A. und Salotti S. (2014). The impact of national fiscal rules on the stabilization function of fiscal policy. European Journal of Political Economy 37 (2015).
- Sachverständigenrat (2013). Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14.
- Vertrag über die Arbeitsweise in der EU, ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008.
- Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C191 vom 29. Juli 1992 sowie Nr. C83/01 vom 30.3.2010 (konsolidierte Fassung). Brüssel.
- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. 2. März 2012. Brüssel.

VO (EG) Nr. 1055/2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EG) Nr. 1056/2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum.

VO (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet.

VO (EU) Nr. 1175/2011 zur Änderung der VO (EG) 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.

VO (EU) Nr. 1177/2011 zur Änderung der VO (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

## TEIL II: ÖSTERREICHISCHER STABILITÄTSPAKT 2012: STAND DER UMSETZUNG UND OPTIONEN

### 8. EINLEITUNG

#### 8.1 Motivation

Mit der Unterzeichnung des **Fiskalpolitischen Pakts**<sup>36</sup> verpflichtete sich Österreich, das **mittelfristige Budgetziel (MTO)** eines gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von maximal 0,5% des BIP in **nationalem Recht** bindend zu verankern und einen **automatischen Korrekturmechanismus** – zur Gegensteuerung bei Abweichungen vom MTO – zu implementieren, der sich auf die festgelegten **Grundprinzipien** der Europäischen Kommission (EK)<sup>37</sup> stützt. Dies soll zu einer konjunkturadäquaten, antizyklischen Ausrichtung der Budgetpolitik in den Mitgliedstaaten beitragen, die in der Vergangenheit die Ausnahme war.

Diesen Verpflichtungen kam Österreich durch die Verabschiedung des **Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) 2012**<sup>38</sup> nach, dessen Kernstück die Festlegung des **mittelfristigen Budgetziels** eines strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits von maximal 0,45% des BIP ab dem Jahr 2017 ist (Art. 4).<sup>39</sup> Diese **strukturelle Budgetregel** wurde – in Anlehnung an die EU-Fiskalregeln – in ein **mehrdimensionales System nationaler Fiskalregeln** eingebettet (nominelle Budgetregel, Ausgabenregel, Schuldenregel, Haftungsobergrenzen), das jeweils Vorgaben für den Bund, die Länder sowie die Gemeinden pro Bundesland im Vollausbau ab dem Jahr 2017 definiert (Art. 2). Zur **Erfassung von Abweichungen** von den jeweiligen strukturellen Vorgaben der Gebietskörperschaften im Hinblick auf das MTO werden Kontrollkonten geführt (Art. 7 und 8). Überschreitet die Gesamtbelastung des Kontos bestimmte Schwellenwerte, sind diese Beträge konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen (automatischer Korrekturmechanismus). Zudem gibt der ÖStP 2012 den Rahmen für eine **mittelfristige Finanzplanung** der einzelnen Gebietskörperschaften und den Meldeumfang für **budgetrelevante Daten** und Informationen vor (Art. 15). Die **Koordinierung** dieser Informationen sowie der Haushalte im Hinblick auf die vereinbarten Regeln obliegt dem Österreichischen Koordinationskomitee bzw. den acht Länder-Koordinationskomitees (Art. 14). Im Art. 19 ÖStP 2012 wurde ein **Sanktionsmechanismus** verankert, der die Einberufung eines Schlichtungsgremiums und gegebenenfalls einen finanziellen Sanktionsbeitrag vorsieht.

Die **Rolle des Fiskalrates** bei der Regelüberwachung und **Korrektur bei Nichterfüllung**, die ihm im Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates gemäß BGBl. I Nr. 149/2013 zugewiesen wurde (u. a. Beobachtung von Umständen, die den Korrekturmechanismus auslösen, verlängern oder beenden), könnte mit den Bestimmungen des ÖStP 2012 **besser abgestimmt werden** (Box 3).

Weder der Fiskalpolitische Pakt noch die Legislativpakete der EU sehen die Übertragung aller EU-Fiskalregeln in nationales Recht oder Bestimmungen zur innerstaatlichen Ausgestaltung der nationalen Fiskalregeln vor. So stünden **einfache regionale Fiskalregeln** in Österreich **nicht im Widerspruch** zu den **EU-Vorgaben**, sofern sie die gesamtstaatlichen EU-Vorgaben einhalten.

36 <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/>.

37 [http://www.cep.eu/Analysen/COM\\_2012\\_342\\_Fiskalpakt/COM\\_2012-342\\_DE.pdf](http://www.cep.eu/Analysen/COM_2012_342_Fiskalpakt/COM_2012-342_DE.pdf).

38 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, BGBl. I Nr. 30/2013.

39 Im Stabilitätsprogramm vom April 2016 wurde das mittelfristige Budgetziel für die Jahre 2017 bis 2019 mit –0,5% des BIP festgelegt.

Der ÖStP 2012 sieht gegenwärtig im Vollausbau ab dem **Jahr 2017** eine **detailgetreue Übernahme** der komplexen gesamtstaatlichen **EU-Vorgaben für Bund, einzelne Länder und Gemeinden pro Land** in der Abgrenzung des ESVG 2010 vor. Damit unterliegt das **nationale Fiskalregelwerk** noch stärker als ein gesamtstaatliches Regelsystem dem **Trade-off** zwischen **einfachen** und **komplexen Regeln**, die mehr **Flexibilität** ermöglichen, dadurch aber den Regelungsbedarf erhöhen.

Bis zur **vollständigen Umsetzung des ÖStP 2012** ab 2017 bietet sich die Suche nach **Gestaltungsoptionen** an, die einen hohen Verwaltungsaufwand auf subsektoraler Ebene vermeiden, ohne dabei den im ÖStP 2012 vereinbarten Konsolidierungskurs zu gefährden.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem zweiten Studienteil die **Umsetzung des Fiskalpolitischen Pakts in Form des ÖStP 2012** sowie **Gestaltungsoptionen** analysiert. Dazu werden zunächst jene **Elemente des ÖStP 2012** vorgestellt, die im Kontext subsektoraler Fiskalregeln von besonderer Bedeutung sind. Hierzu zählen numerische Vorgaben für die einzelnen Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer Gebarung, aber auch Mechanismen zur Koordination sowie Korrekturen von etwaigen Abweichungen. Darauf aufbauend geht dieser Studienteil folgenden **Fragestellungen** nach:

- Kommen **praktikable Fiskalregeln** für die Länder und Gemeinden Österreichs zur **Anwendung**?
- Welche **Problembereiche** ergeben sich aus den gegenwärtigen institutionellen **Rahmenbedingungen** und der **Ausgestaltung** des ÖStP 2012?
- Welche einfachen **Gestaltungsalternativen** zum regionalen Fiskalregelwerk sind möglich, ohne die Einhaltung der gesamtstaatlichen EU-Vorgaben zu gefährden?

## 8.2 Inhalt

In **Kapitel 9** werden die grundlegenden **Bestimmungen des nationalen Fiskalregelwerks** in Österreich vorgestellt, die im **Österreichischen Stabilitätspakt (ÖStP) 2012** gesetzlich verankert wurden. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Ausgestaltung der **numerischen Vorgaben** für die Haushaltsführung (**Abschnitt 9.1**) und des **Korrekturmechanismus**, der im Fall von Regelverstößen ausgelöst wird (**Abschnitt 9.3**). Dabei werden u. a. die bisherige Einhaltung und die Konformität mit den Vorgaben der Steuerungs- und Fiskalregelarchitektur der EU analysiert. **Abschnitt 9.2** widmet sich der **Koordination** der numerischen Vorgaben zwischen den Gebietskörperschaften und stellt Ergebnisse einer **eigenen Fragebogenerhebung** zur Rolle der Gemeindeaufsicht als Koordinator vor. Den Abschluss dieses Kapitels bildet eine kurze Zusammenstellung von Problemfeldern, die sich im Kontext der Umsetzung der nationalen Fiskalregeln ergeben (**Abschnitt 9.4**).

**Gestaltungsoptionen** für subsektorale Fiskalregeln in Österreich sind Gegenstand von **Kapitel 10**. Zunächst wird der zentralen Ausrichtung der regelgebundenen Fiskalpolitik auf den strukturellen Budgetsaldo Rechnung getragen: Um die gewählte Vorgangsweise laut ÖStP 2012 zur Ermittlung der zyklischen Budgetkomponente für Länder und Gemeinden evaluieren zu können, werden **alternative Berechnungsmethoden – Konjunkturbereinigungsverfahren** – vorgestellt und deren Ergebnisse verglichen (**Abschnitt 10.1**). In **Abschnitt 10.2** werden **Vorschläge zur Reduktion der Komplexität** des bestehenden Systems gemacht, um hohen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Dazu zählen u. a. Vereinfachungen durch Fokussierung auf eine **nomielle Budgetregel** für Länder und Gemeinden oder durch Implementierung eines **Frühwarnsystems** für Gemeinden.

In **Kapitel 11** werden wichtige Erkenntnisse des Studienteils zusammengefasst und daraus **Schlussfolgerungen** gezogen. Das **Literaturverzeichnis** befindet sich in **Kapitel 12**.

## 9. UMSETZUNG DES ÖSTERREICHISCHEN STABILISIERUNGSPAKTS 2012

### 9.1 Numerische Vorgaben des ÖStP 2012 und deren Einhaltung bis 2014

Um die Einhaltung der gesamtstaatlichen Vorgaben der EU für die Fiskalpolitik Österreichs zu gewährleisten, wurden im Rahmen des ÖStP 2012 **nationale Fiskalregeln für den Bund, die einzelnen Länder sowie die Gemeinden pro Bundesland** definiert und Beiträge einzelner Gebietskörperschaften zu den verschiedenen Fiskalregeln festgelegt.<sup>40</sup> Für die Abgrenzung der jeweiligen Gebietskörperschaft sind die Regeln des ESVG 2010 anzuwenden. Das bedeutet, dass neben allen Haushalten der Gebietskörperschaften im engeren Sinn (Kernhaushalten) auch all jene Rechtsträger einzubeziehen sind, die dem Staatssektor gemäß ESVG zugerechnet werden (zur Behandlung der Sozialversicherungsträger im Rahmen des ÖStP 2012 siehe Abschnitt 9.4.2).

Im Detail sieht der ÖStP 2012, der rückwirkend per 1.1.2012 in Kraft trat, folgende Fiskalregeln vor:

- **Ausgeglichener Maastricht-Saldo** bis zum Jahr 2016: Während für den Bund und die Länder eine Rückführung des Maastricht-Defizits in den Jahren 2012 bis 2016<sup>41</sup> vorgesehen ist, verpflichteten sich die Gemeinden ab 2012 landesweise einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen (Art. 3).
- **Maximales strukturelles gesamtstaatliches Budgetdefizit** von 0,45% des BIP ab dem Jahr 2017 (mittelfristiges Budgetziel): Die Regelgrenze für den Bund und die Sozialversicherungsträger liegt zusammen bei 0,35% des BIP, jene der Länder und Gemeinden zusammen bei 0,1% des BIP. Die horizontale Verteilung der Länderanteile erfolgt nach der **Volkszählung**<sup>42</sup>. Vom Anteil am strukturellen Defizit jedes Landes kann den Gemeinden ein 20-prozentiger Anteil eingeräumt werden. Der **antizyklische Konjunkturreffekt** (zyklische Komponente) zur Ermittlung des strukturellen Defizits auf regionaler Ebene wird durch Übertragung der Proportion am zulässigen strukturellen Defizit auf die gesamtstaatliche zyklische Konjunkturkomponente ermittelt. Dies entspricht für die Länder und Gemeinden 22% des gesamtstaatlichen Konjunkturreffekts (Art. 4 bis 8).
- **Rückführung der Staatsschuldenquote** im Einklang mit der Schuldenregel der EU ab 2012 (siehe Teil I, Box 1). Der jeweilige **Anteil der Gebietskörperschaften** an der erforderlichen gesamtstaatlichen Verringerung der Schuldenquote ergibt sich aus dem Verhältnis ihrer Schuldenstände nach ESVG zum Stichtag 31.12.2011 (Art. 10). Per Jahresende 2011 zeichnete die Bundesebene für rund 86%, die Landesebene für 9% und die Gemeindeebene für 5% der Staatsverschuldung verantwortlich.
- **Beschränkung des jährlichen realen Ausgabenzuwachses des Staates** ab 2012 (Art. 9) im Einklang mit den Bestimmungen der entsprechenden EU-Verordnung des „Sixpack“ (siehe Teil I, Box 1). Hierbei erfolgte keine Differenzierung nach regionalen Kriterien durch den ÖStP 2012, sodass für alle Gebietskörperschaften die gleiche Referenzrate zum Tragen kommt.

Bei der **Operationalisierung einzelner subsektoraler Fiskalregeln** wurde teilweise ein pragmatischer Ansatz gewählt, der aus konzeptiver Sicht Schwachstellen aufweist und den (administrativen) Aufwand, Fiskalregeln auf einzelne Gebietskörperschaften herunter zu brechen und zu überwachen, möglicher-

40 Die Sozialversicherungsträger sind nicht Vertragspartner des ÖStP 2012, deren Haushaltsergebnis wird allerdings bei der Regelgrenze des Bundes für das strukturelle Defizit inkludiert.

41 Bund von -2,47% des BIP (2012) auf -0,19% des BIP (2016); Länder inkl. Wien von -0,54% des BIP (2012) auf +0,01% des BIP (2016).

42 Gemäß § 9 Abs. 9 FAG 2008 ist dies jeweils der Bevölkerungsstand zum Stichtag 31.10. des jeweils vorletzten Jahres.

weise nicht rechtfertigt.<sup>43</sup> So bleiben beispielsweise bei der **Ermittlung der zyklischen Budgetkomponente** für die einzelnen Länder bzw. Gemeinden pro Bundesland im Kontext des strukturellen Budgetsaldos die regional unterschiedlichen konjunkturellen Rahmenbedingungen außer Ansatz: Die Ermittlung der Konjunkturkomponente für die Länder und Gemeinden folgt einem bestimmten Fixschlüssel, die horizontale Verteilung der Länderanteile erfolgt nach der Volkszahl. Im Rahmen der Schuldenregel ergibt sich der jeweilige Anteil der Gebietskörperschaften an der erforderlichen gesamtstaatlichen **Verringerung der Schuldenquote** aus dem Verhältnis ihrer Schuldenstände nach ESVG zu einem bestimmten Stichtag. Diese Bestimmung erzeugt für die Kernhaushalte der Gemeinden einen „abstrakten Tilgungsrahmen“, obwohl die Gemeinden derzeit durch die nationalen Fiskalregeln gemeinsam mit den Bestimmungen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1997<sup>44</sup> bereits einem strengen Regime zur Schuldenrückführung unterliegen: i) nur Investitionsausgaben dürfen aufgrund der strukturellen Budgetsaldoregel maximal im Ausmaß der zyklischen Budgetkomponente fremdfinanziert werden, d. h. der Großteil der Bedeckung muss bereits durch die laufenden Einnahmen oder Einnahmen der Vermögensgebarung erfolgen, zugleich aber ii) hat die Rückführung der Fremdmittelaufnahmen ohne Möglichkeit der Schuldenrollierung (Schuldneuaufnahme zur Tilgung bereits bestehender Schulden) zu erfolgen.

Schlägt die EK eine frühere Erreichung der Regelgrenze für das strukturelle Defizit vor, als gemäß ÖStP 2012 im Jahr 2017 vorgesehen ist, kommt der **Vorschlag der EK** zur Anwendung (Art. 4 Abs. 2b).<sup>45</sup> Diese Bestimmung kam zum Tragen, als die EK und der Rat der Europäischen Union im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen für Österreich im Juni 2013<sup>46</sup> die Erreichung des MTO bereits für das Jahr 2015 verlangte. Ebenso wurde der ÖStP 2012 vorübergehend „außer Kraft gesetzt“, als Österreich zwischen 2011 und 2013 den Vorgaben des ÜD-Verfahrens (Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits)<sup>47</sup> unterworfen war. Hinzu kommt, dass die Länder und Gemeinden bereits in den Jahren 2012 und 2013 die Zielvorgaben insgesamt deutlich „übererfüllten“.<sup>48</sup> Die Vorgaben zur **Rückführung des Maastricht-Defizits** wurden allerdings seit Inkrafttreten des ÖStP 2012 nicht angepasst.

Der ÖStP 2012 sieht im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, **mögliche Abweichungen vom MTO bzw. strukturellen Anpassungspfad** vor (Art. 14 Abs. 4). Zudem wurde im ÖStP 2012 eine generelle **weitreichende Klausel** verankert, dass alle (befristeten) Ausnahmen der EU auch beim ÖStP 2012 zur Anwendung kommen (Art. 11). Außerdem werden in bestimmten **Ausnahmefällen** (Maßnahmen zur Stabilisierung internationaler und nationaler Finanzmärkte) **keine Sanktionen** gesetzt (Art. 19). Die Feststellung, ob ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliegt, erfolgt durch den Rechnungshof auf Basis der durch Statistik Austria ermittelten Haushaltsergebnisse (Box 3).

Die **Überprüfung** der Vorgaben des ÖStP 2012 beschränkte sich bislang auf den **Finanzierungssaldo laut Maastricht** für den Bund, die einzelnen Länder sowie für die Gemeinden pro Bundesland auf Basis eines Berichts von Statistik Austria.<sup>49</sup> Insgesamt erfüllten alle gebietskörperschaftlichen Ebenen im Jahr 2014 die Vorgaben des ÖStP 2012 zum Finanzierungssaldo laut Maastricht (Fiskalrat, 2015b).

43 Zur Relevanz dieses Aspekts siehe Abschnitt 10.1.

44 Mit der neuen VRV 2015, die für die Gemeinden ab 2020 anzuwenden ist, fällt die Bestimmung, dass Schuldaufnahmen nur zur Finanzierung vermögensbildender Ausgaben (Investitionen) getätigt werden dürfen, weg.

45 Die Bestimmungen des ÖStP 2012 sind nach Maßgabe des Wirksamwerdens europarechtlicher und internationaler Verpflichtungen unter Berücksichtigung bestehender Übergangsregelungen anzuwenden (Art. 27 Abs. 3). So treten die Bestimmungen während eines ÜD-Verfahrens oder im anschließenden Übergangszeitraum vorübergehend außer Kraft.

46 Siehe [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/austria/csr2013\\_council\\_austria\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/austria/csr2013_council_austria_de.pdf).

47 Siehe [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/austria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/austria_en.htm).

48 Im Stabilitätsprogramm für die Jahre 2014–2019 (April 2015) wurde bereits ein (nominelles) Nulldefizit der Länder und Gemeinden insgesamt als Beitrag zum gesamtstaatlichen Budgetpfad unterstellt.

49 Siehe <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/veroeffentlichungen-gem-stabilitaetspakt.html>.

### **Box 3: Rolle des FISK beim Sanktionsverfahren gemäß ÖStP 2012**

Der ÖStP 2012 wurde im Jänner 2013 veröffentlicht und trat rückwirkend per 1.1.2012 in Kraft. Damals war zwar bereits bekannt, dass auf Basis des **Twopacks**<sup>50</sup> für Mitgliedstaaten des Euroraums eine unabhängige Einrichtung zur Überwachung nationaler Fiskalregeln etabliert werden muss. Zu diesem Zeitpunkt standen aber in Österreich weder die Einrichtung, die mit dieser Aufgabe betraut werden sollte, noch die Konkretisierung deren Aufgabenspektrums fest. So wurde im Rahmen der **Art. 18 und 19 ÖStP 2012** folgender **Sanktionsmechanismus** festgelegt:

- **Statistik Austria** erstattet bis jeweils Ende September an das Österreichische Koordinationskomitee und an den Rechnungshof den **Bericht über die Haushaltsergebnisse**, die zur Beurteilung eines sanktionsrelevanten Sachverhalts erforderlich sind.<sup>51</sup> Dieser Bericht hat die Sichtweise der Statistik Austria über das Vorliegen eines sanktionsrelevanten Sachverhalts zu enthalten.
- Wird durch den **Rechnungshof** im Rahmen der Erstellung eines Gutachtens **festgestellt**, dass ein **sanktionsrelevanter Sachverhalt** vorliegt, ist ein **Schlichtungsgremium** einzuberufen. Dieses Gremium setzt sich aus je 2 Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden zusammen und fordert jene Vertragspartei auf, die einen sanktionsrelevanten Sachverhalt gesetzt hat, binnen 2 Monaten Korrekturmaßnahmen bekanntzugeben sowie diese umgehend und „konjunkturgerecht“ (bei positiver Veränderung der Outputlücke) zurückzuführen.
- Dem Schlichtungsgremium ist ein **Plan mit Korrekturmaßnahmen** vorzulegen.
- Wird seitens der Vertragspartei, die einen sanktionsrelevanten Sachverhalt gesetzt hat, kein entsprechender Maßnahmenplan vorgelegt oder wird dieser nicht erfüllt, kann vom Schlichtungsgremium einvernehmlich ein **Sanktionsbeitrag** verhängt werden. Die Vertreter der betroffenen gebietskörperschaftlichen Ebene haben in diesem Zusammenhang nur eine beratende Stimme. Der Sanktionsbeitrag beträgt 15% der Überschreitung und wird direkt mit den Ertragsanteilen gegengerechnet.
- Liegt aus der Sicht jener Vertragspartei, die einen Sanktionsbeitrag zu leisten hätte, kein sanktionsrelevanter Sachverhalt vor, kann zur endgültigen Klärung ein **Schiedsgericht** eingerichtet werden.

Mit 1. November 2013 trat das Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates (BGBl. I Nr. 149/2013) in Kraft, das dem **FISK die Aufgabe** zusprach, die **Einhaltung der nationalen Fiskalregeln zu überwachen**. Gemäß § 1 Abs. 1 Z 6 dieser gesetzlichen Grundlage obliegen dem FISK insbesondere folgende Aufgaben:

- Abgabe von **Empfehlungen zu den mittelfristigen Budgetzielen** gemäß EU VO 1466/97;
- Abgabe von **Empfehlungen zum Anpassungspfad** zu den mittelfristigen Budgetzielen;
- zeitnahe **Beobachtung der Einhaltung der Regeln** gemäß Artikel 5 der EU VO 1466/97 i. d. F. EU VO 1175/2011;
- Beobachtung des Vorliegens von Umständen und Abgabe von **Empfehlungen, welche den Korrekturmechanismus** gemäß Art. 7 ÖStP 2012 **aktivieren, verlängern oder beenden**.

Vor diesem Hintergrund kommt dem FISK auch beim Korrekturmechanismus im Rahmen der strukturellen Budgetregel, der im Kontext der Führung von Kontrollkonten gemäß Art. 7 ÖStP 2012 definiert wurde, eine aktive Rolle zu. Die **Agenden der involvierten Institutionen** (Statistik Austria, Rechnungshof, Schlichtungsgremium und Fiskalrat) könnten besser abgestimmt werden.

50 Siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R0473>.

51 Der Kreis der Berichtsempfänger wurde nachträglich um den FISK erweitert (§ 15a BGBl. I Nr. 149/2013 – Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates).

**Tabelle 2: Maastricht-Saldo der Länder und Gemeinden – Vorgaben laut ÖStP 2012 und Realisierung**

| in Mio EUR          | Vorgaben laut ÖStP 2012 |               |              | Maastricht-Saldo |              |              | Abweichung   |              |              |
|---------------------|-------------------------|---------------|--------------|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                     | 2012                    | 2013          | 2014         | 2012             | 2013         | 2014         | 2012         | 2013         | 2014         |
| <b>Länder</b>       |                         |               |              |                  |              |              |              |              |              |
| Burgenland          | -34                     | -25           | 6            | -17              | 62           | 89           | 17           | 87           | 84           |
| Kärnten             | -142                    | -117          | -89          | -52              | -14          | -29          | 90           | 104          | 60           |
| Niederösterreich    | -299                    | -269          | -200         | -175             | -84          | -114         | 124          | 184          | 87           |
| Oberösterreich      | -314                    | -265          | -160         | -109             | -116         | -25          | 206          | 149          | 135          |
| Salzburg            | -102                    | -81           | -74          | 50               | 56           | 109          | 152          | 137          | 183          |
| Steiermark          | -387                    | -250          | -69          | -337             | -154         | -69          | 50           | 96           | 0            |
| Tirol               | -71                     | -52           | -65          | 91               | 84           | 106          | 163          | 136          | 172          |
| Vorarlberg          | -61                     | -59           | -47          | 57               | 40           | -4           | 118          | 99           | 43           |
| Wien                | -301                    | -302          | -256         | -238             | -98          | -92          | 63           | 204          | 165          |
| <b>Summe</b>        | <b>-1.712</b>           | <b>-1.421</b> | <b>-955</b>  | <b>-731</b>      | <b>-224</b>  | <b>-27</b>   | <b>1.220</b> | <b>1.295</b> | <b>1.019</b> |
| <i>in % des BIP</i> | <i>-0,54</i>            | <i>-0,44</i>  | <i>-0,29</i> | <i>-0,23</i>     | <i>-0,07</i> | <i>-0,01</i> | <i>0,38</i>  | <i>0,40</i>  | <i>0,31</i>  |
| <b>Gemeinden</b>    |                         |               |              |                  |              |              |              |              |              |
| Burgenland          | 0                       | 0             | 0            | -39              | 7            | 4            | -39          | 7            | 4            |
| Kärnten             | 0                       | 0             | 0            | 26               | 9            | 2            | 26           | 9            | 2            |
| Niederösterreich    | 0                       | 0             | 0            | 95               | 54           | 68           | 95           | 54           | 68           |
| Oberösterreich      | 0                       | 0             | 0            | -27              | 19           | 25           | -27          | 19           | 25           |
| Salzburg            | 0                       | 0             | 0            | -11              | 48           | 48           | -11          | 48           | 48           |
| Steiermark          | 0                       | 0             | 0            | 47               | -72          | -24          | 47           | -72          | -24          |
| Tirol               | 0                       | 0             | 0            | 36               | 15           | 17           | 36           | 15           | 17           |
| Vorarlberg          | 0                       | 0             | 0            | 72               | 51           | 46           | 72           | 51           | 46           |
| <b>Summe</b>        | <b>0</b>                | <b>0</b>      | <b>0</b>     | <b>198</b>       | <b>132</b>   | <b>185</b>   | <b>198</b>   | <b>132</b>   | <b>185</b>   |
| <i>in % des BIP</i> | <i>0,00</i>             | <i>0,00</i>   | <i>0,00</i>  | <i>0,06</i>      | <i>0,04</i>  | <i>0,06</i>  | <i>0,06</i>  | <i>0,04</i>  | <i>0,06</i>  |

Quelle: Österr. Stabilitätspakt 2012, Statistik Austria, WIFO (BIP; Stand März 2016) und eigene Berechnungen.

Die zulässigen Obergrenzen für das jeweilige Defizit 2014 lagen beim Bund bei 1,29% des BIP, den Ländern inkl. Wien bei 0,29% des BIP sowie bei den Gemeinden ohne Wien bei 0,0% des BIP. Beim Bund blieben die Aufwendungen im Zuge des Bankenpakets außer Ansatz, die im Sinne des ÖStP 2012 keinen sanktionsrelevanten Sachverhalt darstellen. Ebenso mussten die Gemeinden der Steiermark 2014 keinen Sanktionsbeitrag leisten, da deren Haushaltsdefizit in Summe – wie bereits im Fall der Gemeinden Burgenlands, Oberösterreichs und Salzburgs im Jahr 2012 – durch die „Übererfüllung“ der Gemeindeebene insgesamt abgedeckt wurde (Tabelle 2).

Die **Bereitstellung der Datengrundlage** seitens Statistik Austria, die für eine umfassende Ex-post-Evaluierung der Einhaltung der **strukturellen Budgetregel**, der **Ausgaben- und Schuldenregel** erforderlich ist, erfolgte bislang nicht und soll erstmals Ende 2016 für das Jahr 2015 zur Verfügung stehen (zu den Anforderungen an die Datenbasis am Beispiel der Operationalisierung einer regionalen Ausgabenregel siehe Abschnitt 9.4.3). Entsprechende Vereinbarungen gemäß Art. 18 (12) ÖStP 2012 zwischen Statistik Austria und dem Bundesministerium für Finanzen erfolgten erst vor kurzem. Zudem wird seitens des BMF argumentiert, dass die Ermittlung aller Haushaltsergebnisse erst mit der im ÖStP 2012 vorgesehenen Anwendung der strukturellen Budget- und der Ausgabenregel ab dem Jahr 2017 vorgesehen ist.

Ungeachtet der Regeln gemäß ÖStP 2012 gelten die **EU-Vorgaben für den Gesamtstaat** Österreichs unmittelbar. Der **Rat der Europäischen Union** stellte im Juni 2015 – auf Basis einer umfassenden

Analyse der Europäischen Kommission – fest, dass Österreich sein mittelfristiges Budgetziel bereits im Jahr 2014 erreicht hat. Im gleichen Jahr erfüllte Österreich die Ausgabenregel zwar nicht (HETA-Gründung), aber solange das MTO erreicht wird, löst die Nichterfüllung der Ausgabenregel keine Verfahrensschritte aus. Die Schuldenregel, die im Übergangszeitraum in den Jahren 2014–2016 anhand der Rückführung des strukturellen Defizits beurteilt wird, wurde im Jahr 2014 klar erfüllt (Näheres in Fiskalrat, 2015a).

**Österreich** erreichte das **MTO** von 0,45% des BIP bereits im Jahr 2014 und hielt dieses auch im Jahr 2015 ein. Allerdings besteht aus Sicht des Fiskalrates die Gefahr, dass sich durch die Steuerreform 2015/2016 sowie die Zusatzkosten durch die Flüchtlingszuwanderung der strukturelle Budgetsaldo in den Jahren 2016 und 2017 merklich verschlechtert und Verfahrensschritte seitens der EU nach Vorliegen der Ergebnisse im Frühjahr 2017 mit Konsolidierungsvorgaben gesetzt werden (Näheres in Fiskalrat, 2016).

## 9.2 Koordination der numerischen Vorgaben zwischen den Gebietskörperschaften

Die subsektoralen Fiskalregeln setzen beim Bund, den Ländern sowie den Gemeinden pro Bundesland an. Neben den jeweiligen Gebietskörperschaften im engeren Sinn („Kernhaushalte“) sind auch jene Rechtsträger einzubeziehen, die dem **Staatssektor gemäß ESVG** zugerechnet werden (Art. 5 Abs. 4, Art. 18 Abs. 1 und 11). Mit Stand September 2015 umfasst der Staatssektor gemäß ESVG 2010 insgesamt 5.223 Einheiten, davon zählt der Großteil (rund 4.600 Einheiten) zur Gemeindeebene.<sup>52</sup> Aus dieser Vielzahl der einzubeziehenden Einheiten resultiert ein entsprechend großer **Koordinationsaufwand**.

### 9.2.1 Koordinationskomitees und mittelfristige Finanzplanung

Auf Basis des ÖStP 2012 wurden **politische Koordinationskomitees** eingerichtet – das Österreichische Koordinationskomitee mit Vertretern des Bundes, der Länder und Gemeinden sowie acht Landeskoordinationskomitees, die sich jeweils aus Vertretern des Landes, des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zusammensetzen. **Hauptaufgabe** dieser Gremien ist es, die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem ÖStP 2012 zu koordinieren. Dazu ist vorgesehen, v. a.

- die Vereinbarungen betreffend das nationale System der Fiskalregeln zu beraten,
- über Haushaltsentwicklungen (einschließlich nominelles und strukturelles Defizit, Schuldenstand, Haftungen) gegenseitig zu informieren und zu beraten,
- Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über Erhöhung oder Reduktion der Verpflichtungen aus der jeweils betroffenen Fiskalregel zu führen, wenn EU-Empfehlungen eine schnellere Korrektur der Haushaltsslage erfordern sowie
- Sanktionen in den Länder-Koordinationskomitees bei Verletzung von Informationspflichten durch Gemeinden festzulegen.

Aus der Sicht des FISK könnte die **Effektivität des Österreichischen Koordinationskomitees sowie der Landeskoordinationskomitees** erhöht werden, u. a. die Koordination der Haushaltsführung zur Erfüllung der gesamtstaatlichen Fiskalregeln oder die Zielorientierung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen.<sup>53</sup>

Es wurden bereits Maßnahmen vorgesehen, um die **Datenbasis** zu verbessern und die **mittelfristige**

52 Bund: 247 Einheiten, Länder: 312 Einheiten, Gemeinden: 4.605 Einheiten, Sozialversicherung: 59 Einheiten.

53 Siehe Empfehlungen des Fiskalrates (vormals Staatsschuldenausschusses) vom Dezember 2012.

**Finanzplanung** auch auf subsektoraler Ebene zu forcieren (Meldeverpflichtung gemäß Anhang des ÖStP 2012).<sup>54</sup> Damit wird auf nationaler Ebene den **Mindeststandards für die Fiskalarchitektur** entsprechend der „**Fiskalrahmenrichtlinie**“ des Sixpacks<sup>55</sup> Rechnung getragen. Der ÖStP 2012 gibt vor, dass der Bund und die Länder für ihren Zuständigkeitsbereich – die Länder auch für die Gemeinden – die Verpflichtung zur **mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung rechtlich verbindlich** festlegen.

Im Detail müssen der Bund, die Länder sowie die Gemeinden landesweise **Daten bzw. Grobplanungen** für den Zeitraum der Jahre t–1 bis t+4 jeweils bis Ende August vorlegen, die einer Vorlage gemäß Anhang 2 des ÖStP 2012 folgen müssen. Demnach sind wichtige Einnahmen- und Ausgabenaggregate laut Rechnungsquerschnitt der Kernhaushalte für die Länder und Gemeinden bzw. Gesamteinnahmen und –ausgaben des Bundes sowie nominelle und strukturelle Budgetsalden (einschließlich des jeweils nach ESVG zu verantworteten Bereichs), Einmalmaßnahmen, Verschuldung (einschließlich der Krankenanstalten und Landes- und Gemeindeimmobiliengesellschaften) und Haftungen sowie quantitative und qualitative Informationen über diskretionäre Maßnahmen an das Österreichische Koordinationskomitee zu übermitteln. Abweichungen zwischen den jährlichen Voranschlägen und der gemeldeten Mittelfristplanung sind zu erläutern. Bislang wurde mit Ausnahme der Angabe des (geplanten) strukturellen Budgetsaldos dem geforderten Meldeumfang entsprochen. Allerdings sind die Ausführungen zu den diskretionären Maßnahmen zum Teil spärlich oder unterbleiben zur Gänze. Auf der Website des BMF stehen derzeit nur die Meldungen des Jahres 2013 der Öffentlichkeit zur Verfügung.

Auf Ebene der einzelnen Gebietskörperschaft sind im Rahmen der jährlichen Voranschlagserstellung – ungeachtet eines etwaigen Beteiligungsmanagements – alle Rechtsträger, die nach ESVG 2010 im Verantwortungsbereich der Gebietskörperschaft sind, zusammenzuführen und die Ergebnisse im Rahmen von **Überleitungstabellen** darzustellen.<sup>56</sup> Dabei gilt es, ausgehend vom Finanzierungssaldo des Kernhaushalts gemäß VRV-Rechnungsquerschnitt einen Finanzierungssaldo laut ESVG 2010 einschließlich der Staatseinheiten im Sinne der ESVG-Abgrenzung auszuweisen. Allerdings können diese Informationen nur als grober Indikator für das (geplante) Maastricht-Ergebnis einer Gebietskörperschaft dienen, da die Ergebnisse der Überleitungstabellen von den durch Statistik Austria ermittelten ESVG-Daten im Regelfall erheblich abweichen. So wurden beispielsweise für das Jahr 2012 laut Überleitungstabelle im Falle Salzburgs und Vorarlbergs Defizite veranschlagt, während deutliche Maastricht-Überschüsse realisiert werden konnten (beide Ergebnisse auf Basis des ESVG 1995).<sup>57</sup>

## 9.2.2 Rolle der Gemeindeaufsicht als Koordinator

Für die **Gemeinden** eines Bundeslandes, die zusammen Anknüpfungspunkt für die nationalen Fiskalregeln darstellen, besteht besonderer Koordinationsbedarf: Durch die Vielzahl der rund 4.600 Gebietskörperschaften und staatlichen außerbudgetären Einheiten (im Sinne des ESVG) besteht **hoher Koordinationsaufwand**, obwohl die Gemeindeebene ohne Wien nur **für etwa 8% der Staatsausgaben** verantwortlich zeichnet. Die mit der Datenerfassung, Auswertung und Koordination verbundenen administrativen Kosten werden auf Gemeindeebene (ohne Wien) dem Anspruch der Verhältnismäßigkeit zum gewonnenen Nutzen nur schwer gerecht.

54 Die grundlegenden Bestimmungen zur Datenmeldung staatlicher und öffentlicher Einheiten in Österreich, wie z. B. Erhebungseinheiten, Erhebungsmerkmale, Periodizität der Erhebung, finden sich in der Gebarungstatistikverordnung 2014 (BGBl. II Nr. 345/2013).

55 Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

56 In den Jahren 2012 bis 2014 steuerten die außerbudgetären Einheiten zum Haushaltsergebnis der Landesebene gemäß ESVG 2010 Überschüsse zwischen 0,3 und 0,5 Mrd EUR bei, bei den Gemeinden Defizite bis zu 0,1 Mrd EUR.

57 Ein direkter Vergleich mit realisierten Daten ist nicht möglich, da in keinem Jahr sowohl realisierte ESVG-Daten pro Land als auch Überleitungstabellen laut Rechnungsabschluss existieren, die in beiden Fällen von derselben Sektorabgrenzung nach ESVG 1995 oder nach ESVG 2010 ausgehen.

Die **Gemeindeaufsicht** (bzw. Gemeindeabteilung im Amt der Landesregierung) stellt das institutionelle Verbindungsstück zwischen dem Land und seinen Gemeinden dar. Durch die Ausübung ihrer Kernaufgaben (gemäß Art. 119a B-VG 1920) der **Gebarungskontrolle** der Gemeinde hinsichtlich Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit und der **Genehmigung** von bestimmten **Rechtsgeschäften** ist die Gemeindeaufsicht eine wichtige **Anlaufstelle für gemeindespezifische Informationen** und Daten. So werden z. B. in Salzburg über ein eigenes Datenportal oder in Tirol über den „Gemeindehaushaltsdatenträger“ (der zugleich als Datenbasis für die Datenmeldungen an Statistik Austria dient und folglich Konsistenz gewährleistet) die erforderlichen Gemeindedaten gewonnen. Üblicherweise werden auch die Vertreter des Landes im Rahmen der Länder-Koordinationskomitees aus dem Bereich der Gemeindeaufsicht entsendet, wodurch die Gemeindeaufsicht im Rahmen der **Haushaltskoordinierung** im Sinne des ÖStP 2012 unmittelbar eingebunden ist.

Aus diesem Grund ist die Gemeindeaufsicht im Regelfall mit der Zusammenführung von Einzeldaten der Gemeinden befasst, um die Meldung für die Gemeinden des Landes insgesamt gemäß Anhang 2 ÖStP 2012 an das Österreichische Koordinationskomitee vorzubereiten (Abschnitt 9.2.1). Die Meldung basiert insbesondere auf den Voranschlagsquerschnitten der Gemeinden, die einen Überblick über wichtige Einnahmen- und Ausgabenaggregate sowie den Indikator des „Maastricht-Ergebnisses“, aber auch auf einer Erhebung der Verbindlichkeiten der Gemeindeimmobiliengesellschaften geben.

Vor diesem Hintergrund versuchte das Büro des Fiskalrates im Zuge einer **Fragebogenerhebung** die **Rolle der Gemeindeaufsicht als Koordinator** bei der Umsetzung des ÖStP 2012 in der Praxis zu erfassen:

Im Hinblick auf die Fiskalregeln gemäß Artikel 2 ÖStP 2012 wurden bislang durch die Gemeindeaufsicht oder das Landeskoordinationskomitee in allen Ländern die **fiskalischen Kenngrößen** des Maastricht-Saldos gemäß VRV-Rechnungsquerschnitt, der Verschuldung und Haftungen pro Gemeinde (**Kernhaushalte**) **gesondert erfasst** (Tabelle 3). Dabei ist zu betonen, dass die Gemeindeaufsicht ausschließlich Zugang zu den administrativen Budgetdaten der einzelnen Gemeinden hat. Am Beispiel des „Maastricht-Ergebnisses“ gemäß VRV-Rechnungsquerschnitt und dem Budgetsaldo laut Maastricht wurde bereits erläutert, dass die Kenngrößen auf Basis dieser Datenquelle üblicherweise nicht mit jenen gemäß ESGV 2010 übereinstimmen.

**Tabelle 3: Durch Gemeindeaufsicht erfasste Kenngrößen zum Kernhaushalt der Gemeinden**

| Kenngröße                      | Bgld.   | Ktn.            | NÖ                    | OÖ   | Slbg. | Stmk.                 | Tirol   | Vlbg.                 |
|--------------------------------|---------|-----------------|-----------------------|------|-------|-----------------------|---------|-----------------------|
| Maastricht-Saldo               | ✓       | ✓               | ✓                     | ✓    | ✓     | ✓                     | ✓       | ✓                     |
| Struktureller Budgetsaldo      | ab 2017 | x <sup>1)</sup> | ab 2017 <sup>2)</sup> | k.A. | k.A.  | ab 2017 <sup>2)</sup> | ab 2017 | ab 2017 <sup>2)</sup> |
| Ausgabenwachstum <sup>3)</sup> | ✓       | ✓               | ab 2017 <sup>2)</sup> | k.A. | ✓     | ab 2017 <sup>2)</sup> | ✓       | ab 2017 <sup>2)</sup> |
| Verschuldung                   | ✓       | ✓               | ✓                     | ✓    | ✓     | ✓                     | ✓       | ✓                     |
| Haftungen                      | ✓       | ✓               | ✓                     | ✓    | ✓     | ✓                     | ✓       | ✓                     |

"✓" ... erfasst, "x" ... nicht erfasst, "k.A." ... keine Angabe

1) Erst nach Abstimmung mit den anderen Bundesländern.

2) Unter der Voraussetzung, dass seitens des Bundes die benötigten Informationen zur Berechnung bereitgestellt werden.

3) Unklar, ob nomineller Ausgabenzuwachs oder jener im Sinne der Ausgabenregel erfasst wird.

Quelle: eigene Erhebung.

Die **Fokussierung auf strukturelle Budgetvorgaben** erfolgt **erst ab dem Jahr 2017** und soll – soweit dazu in der Erhebung konkrete Angaben gemacht wurden – auch erst ab 2017 durch die Gemeindeaufsicht gesondert erfasst werden. In diesem Zusammenhang wiesen die Länder Steiermark sowie Vorarlberg darauf hin, dass zur Berechnung des jeweiligen Anteils am strukturellen Budgetsaldo noch Zusatz-

informationen seitens des Bundes erforderlich sind. Ebenso werden aus der Sicht mancher Länder noch Richtlinien seitens des Bundes benötigt, die die Ermittlung jenes „adaptierten“ Ausgabenaggregates ermöglichen, das im Sinne der Ausgabenregel zugrunde zu legen ist. Für die Länder Burgenland, Kärnten, Salzburg und Tirol ist hinsichtlich der Erfassung des Ausgabenwachstums der Einzelgemeinde unklar, ob der Ausgabenzuwachs bereits im Sinne der Ausgabenregel gemäß ÖStP 2012<sup>58</sup> – die analog zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts definiert wurde –, oder nominell auf Basis des Rechnungsquerschnitts für den Kernhaushalt erfasst wird.

Die Gemeindeaufsicht verfügt derzeit über **keine ESVG 2010-konforme Datenbasis**, um Beiträge der einzelnen Gemeinden einschließlich der laut ESVG 2010 zuzurechnenden Einheiten für die Fiskalkenngrößen, die gemäß ÖStP 2012 Vorgaben unterliegen (Maastricht-Saldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgabenwachstum, Verschuldung, Haftungen), festlegen und überprüfen zu können. Stattdessen liegen gegenwärtig die erforderlichen Daten im Regelfall nur für die Kernhaushalte der Gemeinden vor, während die Informationen zu den außerbudgetären Staatseinheiten im Sinne des ESVG ausschließlich von Statistik Austria – auf Basis unterschiedlicher gesetzlich verankerter Lieferverpflichtungen – umfassend erhoben werden.<sup>59</sup> Diese Einzeldaten können aber aufgrund der bestehenden Datenschutzbestimmungen der Gemeindeaufsicht – etwa über ein zentrales Informationssystem – nicht zugänglich gemacht werden. Im Burgenland sowie in Tirol wurden die Gemeinden bereits durch die Gemeindeaufsicht aufgefordert, die entsprechenden Informationen über Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen (der grundsätzlich optional zu auszufüllenden Satzart 08 der Datenschnittstelle für Statistik Austria) vollständig zu befüllen und auch direkt an die Aufsicht zu liefern.

Die Datensituation der Gemeindeaufsicht spiegelt den Umstand wider, dass sich unmittelbar aus dem ÖStP 2012 **keine Verpflichtung zur Datenbereitstellung für Gemeindeverbände und übrige staatliche Einheiten** ableitet, sondern die Gemeinde durch Ausübung ihrer Kontroll- und Eingriffsrechte als Gesellschafterin die notwendigen Daten bereitstellen müsste. **Verfassungsrechtlich** ist die Gemeindeaufsicht nur bei der Gebarungskontrolle der Gemeinden eingebunden, nicht jedoch bei wirtschaftlichen Unternehmen, Fonds, Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie bei Beteiligungen der Gemeinde an anderen Rechtspersönlichkeiten (Neuhofer, 1998).

Die **fiskalpolitischen Vorgaben** auf der Grundlage des ÖStP 2012, die für die Gemeinden landesweise zur Anwendung kommen, wurden **nicht auf die Einzelgemeinde** bzw. einzelne Einheit der Gemeindeebene im Sinne des ESVG heruntergebrochen, wodurch individuelle Abweichungen und deren Auswirkungen auf das Gesamtergebnis klarer identifiziert werden könnten. Folglich wurden auch **keine Verfahren definiert**, um

- **Beiträge** einzelner Gemeinden zur Erreichung des Gesamtziels pro Bundesland **festzulegen** (etwa durch Aufteilung des landesweisen Gesamtziels nach der Einwohnerzahl),
- die **Einhaltung** festgelegter Beiträge durch die Einzelgemeinde **sicherzustellen** (z. B. durch Sanktionen, laufendes Monitoring) oder
- einzelne **Beiträge** der Gemeinden durch vordefinierte Prozesse (Planung, Fristenlauf, Ex-post-Evaluierungen) **zu koordinieren**.

Für das Fehlen von Koordinierungsverfahren wurden im Wesentlichen drei Argumente angeführt:

- i) bislang bestand keine Notwendigkeit für die Einzelbetrachtung bzw. Koordination, da die Vorgaben

---

58 Für die Anwendung der Ausgabenregel im Sinne des ÖStP 2012 wäre es erforderlich, den realen Zuwachs der Ausgaben (im Wesentlichen ohne Zinszahlungen und unter Glättung der Bruttoinvestitionen) unter Gegenrechnung diskretionärer Zusatzeinnahmen zu ermitteln (Abschnitt 9.4.3).

59 Siehe z. B. Statistik Austria, 2015 (Benutzerhandbuch Gemeindehaushaltsdaten/Datenschnittstelle).

für die Gemeinden pro Bundesland – nicht zuletzt aufgrund der restriktiven Bestimmungen zur Fremdmittelaufnahme gemäß VRV 1997 (siehe Abschnitt 9.1) – insgesamt erfüllt wurden,

- ii) die Grundlagen und Richtlinien für die detaillierte Berechnung sämtlicher Einzelbeiträge wurden seitens des Bundes noch nicht zur Verfügung gestellt sowie
- iii) die rechtlichen und faktischen Möglichkeiten der Gemeindeaufsicht zur Steuerung und Koordination der fiskalischen Kenngrößen sind begrenzt (z. B. Entscheidungsautonomie der Gemeinden, Nichtverfügbarkeit rezenter Daten für einen Frühwarnmechanismus).

Allerdings verfolgen einige Aufsichtsbehörden (Burgenland, Tirol, Vorarlberg) die Strategie, **präventiv durch Information** der Gemeinden über die Bedeutung der fiskalischen Vorgaben und etwaigen Sanktionen das Gesamtziel der Gemeinden eines Landes zu erreichen. Zudem können Richtlinien für das folgende Haushaltsjahr erlassen werden, die die Einhaltung der Kriterien des ÖStP sicherstellen sollen (Steiermark, in Zukunft auch im Burgenland). In Kärnten befindet sich derzeit ein Prozedere zur Koordination in Ausarbeitung, das erst nach einem umfassenden Erfahrungsaustausch und Diskussionsprozess mit den anderen Bundesländern endgültig festgelegt werden soll. Ferner besteht aus der Sicht des Burgenlands im Rahmen der **laufenden Gebarungskontrolle** – Voranschläge, Nachtragsvoranschläge, Rechnungsabschlüsse und Prüfungen vor Ort – die Möglichkeit, mehrfach auf die erforderliche Einhaltung der Vorgaben hinzuweisen. Schließlich ist ab 2017 mit der **Führung des Kontrollkontos** zur Erfassung von Abweichungen vom strukturellen Budgetziel Ex-post ein Instrument verbindlich einzuführen, das z. B. in Vorarlberg auch zur Überwachung der Einzelgemeinde genutzt werden soll.

Für den Fall der **Nichterfüllung einzelner Vorgaben** durch eine Gemeinde wurden landesintern bislang **keine gesonderten Verfahren festgelegt** (zum generellen Korrekturmechanismus gemäß ÖStP 2012 siehe Abschnitt 2.3). Geraten Gemeindehaushalte in Schieflage, so wird auf bestehende aufsichtsbehördliche Möglichkeiten, den Haushaltsausgleich wieder herzustellen, zurückgegriffen. Diese bestehen insbesondere darin, Gemeinden zur Haushaltskonsolidierung aufzufordern, restriktiv bei der Genehmigung von Rechtsgeschäften vorzugehen und gegebenenfalls durch die Freigabe von Bedarfszuweisungsmitteln vorübergehend finanziell zu unterstützen (Hauth und Grossmann, 2012).

Aus der **Sicht der Gemeindeaufsicht** könnte die **Koordinierungsarbeit** im Sinne des ÖStP 2012 wesentlich **erleichtert** werden, indem folgende Rahmenbedingungen verbessert werden:

- Zwischen den Ländern **vereinheitlichte Vorgangsweise und Prozesse** – auf Basis einer zielorientierten Diskussion und Abstimmung – zur Einhaltung der Fiskalregeln unter stärkerer Einbeziehung der Koordinationskomitees;
- Einrichtung einer **zentralen Datenbank**, die die individuelle Abfrage von Staatseinheiten i. S. des ESVG bezüglich fiskalregelrelevanter Informationen ermöglicht; die Bereitstellung müsste durch Statistik Austria erfolgen, Zugriffs- und Abfragerechte müssten klar geregelt werden. Dazu sind Fragen des **Datenschutzes** insbesondere bei Staatseinheiten ohne Wettbewerb zu klären, der im **Spannungsfeld mit öffentlichen Interessen** wie z. B. der Aufgabenerfüllung eines Kontrollorgans steht;
- Fertigstellung sämtlicher **Richtlinien und Berechnungstools** durch das BMF, die zur bundesweit einheitlichen Umsetzung und konkreten Auslegung des ÖStP 2012 erforderlich sind, vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geleitet sein sollten und die Reduktion der Komplexität zum Ziel haben.

## 9.3 Automatischer Korrekturmechanismus bei Abweichungen vom mittelfristigen Budgetziel ab 2017<sup>60</sup>

Auf der Grundlage des **Fiskalpolitischen Pakts** müssen die Vertragspartner einen **Korrekturmechanismus** in nationales Recht verankern, der bei Abweichungen vom mittelfristigen Budgetziel „automatisch“ ein Verfahren zur Gegensteuerung einleitet. Die Ausgestaltung sollte den diesbezüglich festgelegten **Grundprinzipien** der EK folgen. Demnach ist bei der Implementierung v. a. zu beachten, dass

- die Konsistenz mit den Fiskalregeln der EU hergestellt,
- die Auslösung des Mechanismus klar definiert und
- die Einbindung von unabhängigen Fiskalräten zur Überwachung des Korrekturmechanismus gewährleistet wird.

In Österreich basiert die grundlegende Funktionsweise des Korrekturmechanismus auf der Führung von **Kontrollkonten** – jeweils für den Bund, jedes Land und die Gemeinden landesweise –, die **Abweichungen** von den jeweiligen strukturellen Vorgaben im Hinblick auf das mittelfristige Budgetziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,45% des BIP erfassen (Art. 7 ÖStP 2012). Überschreitet die saldierte Gesamtbelastung des Kontos bestimmte **Schwellenwerte**, ist diese unter Beachtung der Konjunktursituation abzubauen („automatischer Korrekturmechanismus“).

Die **Schwellenwerte** des Kontrollkontos erlauben gemäß ÖStP 2012 in Summe eine strukturelle Abweichung vom MTO von bis zu 1,6% des BIP. Dieser Spielraum setzt sich aus 1,25% des BIP für den Bund und 0,367% des BIP für die Länder und Gemeinden zusammen. Bei Überschreitung der genannten Schwellenwerte – die Feststellung erfolgt ex-post für das Jahr t-1 durch den Rechnungshof auf Basis der seitens Statistik Austria jeweils Ende September ermittelten Haushaltsergebnisse – ist ein Schlichtungsgremium einzuberufen. Dieses Gremium fordert jene Vertragspartei auf, die einen sanktionsrelevanten Sachverhalt gesetzt hat, binnen 2 Monaten Korrekturmaßnahmen bekanntzugeben sowie diese **umgehend** und „**konjunkturgerecht**“ (bei positiver Veränderung der Outputlücke) zurückzuführen. Auf Basis der Richtlinien zur Führung der Kontrollkonten<sup>61</sup> sollen die Korrekturmaßnahmen sicherstellen, das MTO bzw. den Anpassungspfad spätestens im zweitfolgenden Jahr (ausgehend vom Jahr der Verfehlung) wieder zu erreichen. Dabei wird aber Flexibilität für gewisse Umstände (z. B. konjunkturelle Schwächephase) eingeräumt. Wird seitens der Vertragspartei, die einen sanktionsrelevanten Sachverhalt gesetzt hat, kein entsprechender Maßnahmenplan vorgelegt oder wird dieser nicht erfüllt, kann vom Schlichtungsgremium einvernehmlich ein **Sanktionsbeitrag** in Höhe von 15% der Überschreitung verhängt werden.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Korrekturmechanismus in Österreich ergeben sich aus der Sicht der Autoren v. a. folgende **konzeptive Schwächen**:

- Die **Schwellenwerte** des Kontrollkontos, deren Überschreitung den Korrekturmechanismus bzw. ein Sanktionsverfahren auslöst, liegen **deutlich über** den zugrunde zu legenden **Erheblichkeitsgrenzen laut EU-Definition** (Abschnitt 9.4.2).
- Die Bestimmungen zur **Rückführung struktureller Abweichungen**, die auf dem Kontrollkonto erfasst werden, nehmen auf die jeweilige konjunkturelle Situation Bezug. So sind die auf dem Kontrollkonto erfassten Überschreitungen der strukturellen Schwellenwerte „**konjunkturgerecht**“ – das heißt bei Schließen der negativen Outputlücke – zurückzuführen. Die Definition von „konjunk-

60 Eine ausführliche Analyse hinsichtlich der Umsetzung des Korrekturmechanismus im Lichte der Grundprinzipien der EK siehe <http://www.fiskalrat.at/Publikationen/Sonstige.html>.

61 Siehe [www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/OeStP2012RichtlinienErsterTeil.pdf](http://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/OeStP2012RichtlinienErsterTeil.pdf).

turgerecht“ sollte allerdings nicht asymmetrisch ausgelegt werden: So sollte nicht nur in Zeiten der Unterauslastung, sondern auch bei Überauslastung eine antizyklische Budgetpolitik, die zur Verringerung der positiven Lücke beiträgt, angestrebt werden.

Neben diesem automatischen Korrekturmechanismus im Zusammenhang mit dem strukturellen Budgetsaldo (Kontrollkonto) sieht der ÖStP 2012 aber auch **Sanktionen bei Nichterfüllung einer der anderen Fiskalregeln** des mehrdimensionalen Systems vor, sofern Korrekturmaßnahmen unterbleiben. So existiert z. B. auch eine „**Ausgabenbremse**“, die der Ausgabenregel des SWP entspricht und das jeweilige Wachstum der Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden pro Bundesland begrenzt (Abschnitt 2.1). Eine Abweichung von den Zielvorgaben würde auch in diesem Fall den Sanktionsmechanismus des ÖStP 2012 auslösen.

Schließlich wurde in Österreich der **Fiskalrat**<sup>62</sup> mit der Aufgabe betraut, das Vorliegen von Umständen festzustellen und Empfehlungen abzugeben, welche den **Korrekturmechanismus aktivieren, verlängern oder beenden** (Box 3). Diesbezüglich existieren allerdings noch keine Erfahrungswerte.

## 9.4 Problemfelder im Kontext der Umsetzung nationaler Fiskalregeln in Österreich

### 9.4.1 Föderale Staatsarchitektur erschwert die Umsetzung subsektoraler Regeln in Österreich

Um die Umsetzung von Maßnahmen zu ermöglichen, die zur Einhaltung von numerischen Vorgaben erforderlich sind, sollte ein ausreichendes Bündel an finanzpolitischen Instrumenten zur Verfügung stehen. Neben einer ausgabeseitigen Budgetautonomie, setzt dies u. a. auch eine ausreichende subsektorale Einnahmenautonomie voraus (Fuest und Thöne, 2015). In Österreich ist allerdings die **Steuerautonomie der Länder und Gemeinden** – und damit die Gestaltbarkeit des Abgabenaufkommens – **im internationalen Vergleich gering**. Dies lässt sich anhand des Beitrags der Länder und Gemeinden zum Gesamtabgabenaufkommens zeigen, der im Jahr 2013 bei 4,8% lag, während der (ungewichtete) Durchschnittswert der OECD-Staaten mit föderalem Staatsaufbau 24% erreichte (OECD, 2015). Auf Basis des ESVG 2010 trugen im Jahr 2014 eigene Steuern zu 5,4% zu den (unkonsolidierten) Gesamteinnahmen der Länder bei sowie 14,7% – bedingt durch die bedeutende Abgabenart der Kommunalsteuer, bei der sich aber im Wesentlichen die Gestaltbarkeit auf die Gewährung von Steuererleichterungen beschränkt – zu jenen der Gemeinden.<sup>63</sup> Ferner finanzieren die Gebietskörperschaften **wichtige Aufgabenbereiche**, wie z. B. Gesundheitswesen und Sozialbereich, oft in Form von **Mischfinanzierungen**, die die Implementierung von subsektoralen Fiskalregeln ebenfalls erschweren. Bei gemeinschaftlichen Finanzierungen bleibt die Ausgabenverantwortung meist unklar.

Als vergleichsweise „flexible“ Budgetkategorien gelten **Förderungen und Bruttoinvestitionen**, die von den Gebietskörperschaften oft zur (kurzfristigen) Haushaltssteuerung herangezogen werden. Dadurch kann ein Spannungsfeld zwischen Konsolidierungserfordernis und der Bereitstellung wachstumsfördernder Infrastruktur entstehen. Diese Problematik dürfte insbesondere bei kleineren Budgets auf Gemeindeebene zum Tragen kommen, da die Wahrscheinlichkeit von kompensierenden Budgeteffekten geringer als bei größeren Budgets ist.

Eine wichtige Voraussetzung für eine zweckmäßige Anwendung von Fiskalregeln ist ferner eine **homogene Datenbasis**, insbesondere die Verfügbarkeit von Daten für die einzelnen Länder und die Ge-

62 Siehe <http://www.fiskalrat.at/Aufgaben.html>.

63 Gemäß ESVG 2010 werden den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Ertragsanteile) dem Bund zugerechnet und unter den sonstigen Einnahmen der Länder und Gemeinden (intergovernmentale Transfers) verbucht.

meinden im Sinne des ESVG 2010 (einschließlich jener Staatseinheiten gemäß ESVG 2010, die im jeweiligen Verantwortungsbereich liegen). Eine derartige Datenbasis **existiert derzeit nicht**. Die zur Erstellung der VGR benötigten Daten basieren auf den (administrativen) Rechnungsabschlüssen der Länder und Gemeinden, die nach der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV) darzustellen sind. Die VRV lässt aber **große Spielräume bei der Darstellung** (z. B. Art und Umfang ausgelagerter Einheiten; Brutto- versus Netto-Darstellung), bei der **Definition und Interpretation** von Begriffen (z. B. Verschuldungsarten) **sowie der Verbuchung** (z. B. gleichartige Ausgaben in unterschiedlichen Ansätzen) (z. B. Hauth, 2009 oder Rechnungshof, 2015). Auch die **neue VRV 2015**, die mit einer integrierten Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung einen neuen, gemeinsamen Rahmen für die Gliederung und Darstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden schafft, dürfte die Harmonisierung der **Verbuchungspraxis** nur eingeschränkt herstellen. Ferner sind die Anwendung der Verordnung auf Gemeindeverbände oder die mittelfristige Haushaltsplanung in der VRV 2015 nicht geregelt, da diese Bereiche von der Verfassungsermächtigung nach § 16 Abs. 1 F-VG 1948 nicht umfasst werden. Eine kohärente **mittelfristige Finanzplanung aller Teilspektoren des Staates** wäre allerdings gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2011/85/EU sicherzustellen.

## 9.4.2 Fehlende EU-Konformität in Teilbereichen der nationalen Steuerungsarchitektur

Der ÖStP 2012 stellt einen Vertrag zwischen Bund, Ländern und Gemeinden dar. Die Gebarung der **Sozialversicherungsträger** wurde – abgesehen von der strukturellen Budgetregel – nicht einbezogen, wodurch ein **Teil des Staatssektors nicht allen nationalen Fiskalregeln unterliegt**.<sup>64</sup> Dies dürfte jedenfalls im Zusammenhang mit der (gesamtstaatlichen) **Einhaltung der Ausgaberegeln** von Bedeutung sein, da rund ein Drittel der Staatsausgaben (ESVG 2010) auf die Sozialversicherungsträger entfällt.

Der in Österreich etablierte **Korrekturmechanismus** zur Rückführung von Abweichungen vom strukturellen mittelfristigen Budgetziel entspricht in vielen Bereichen den Grundprinzipien der EK und dem Fiskalpolitischen Pakt. Die **Ausgestaltung weicht** allerdings in folgenden Punkten **von den Grundprinzipien ab**:

- Die **Schwellenwerte** des Kontrollkontos, deren Überschreitung den Korrekturmechanismus bzw. ein Sanktionsverfahren auslöst, liegen **deutlich über** den zugrunde zu legenden **Erheblichkeitsgrenzen laut EU-Definition**. Während eine Abweichung gemäß Code of Conduct (Europäische Kommission, 2012) dann erheblich ist, wenn das strukturelle Defizit eines Jahres oder kumuliert über zwei aufeinanderfolgende Jahre um zumindest 0,5% des BIP vom MTO (bzw. erforderlichen Anpassungspfad in Richtung MTO) abweicht, ermöglichen die Schwellenwerte gemäß ÖStP 2012 in Summe eine strukturelle Abweichung vom MTO von bis zu 1,6% des BIP, bevor der Korrekturmechanismus ausgelöst wird.
- Der in Österreich verankerte Korrekturmechanismus wird **im Vergleich** zum Fristenlauf (beginnend im Frühjahr) und zu den Verfahrensschritten im Rahmen des **Europäischen Semesters** erst **spät** im Herbst des Jahres  $t$  wegen Verfehlungen im Jahr  $t-1$  **ausgelöst**. Unter der Annahme, dass der Rechnungshof innerhalb eines Monats seinen Bericht zur Feststellung eines sanktionsrelevanten Sachverhalts vorlegt und keine Verzögerungen im Verfahrensablauf (z. B. durch Beiziehung eines Schiedsgerichts) entstehen, könnten Korrekturmaßnahmen frühestens im Dezember des Jahres  $t$  berücksichtigt werden. Folglich dürfte es in der Praxis zum Zeitpunkt des Vorliegens des Maßnahmenplans **kaum noch möglich** sein, Korrekturmaßnahmen **unmittelbar bei der Voranschlagsstellung zu berücksichtigen**. Die Voranschläge der Gebietskörperschaften für das Jahr  $t+1$  werden im Regelfall früher verabschiedet, sodass Korrekturmaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen eines Nachtragsvoranschlags Einzug finden müssten. Erschwerend kommt hinzu, dass

<sup>64</sup> Ebenso werden bei der Anwendung des ÖStP 2012 die Haushaltsergebnisse der Kammern nicht den Gebietskörperschaften zugerechnet.

fallweise Doppelbudgets für zwei Fiskaljahre vorgelegt werden, die nachträglich nochmals aufgeschlüsselt werden müssten.<sup>65</sup>

- Derzeit sind **keine Bestimmungen** vorgesehen, dass die **geplanten Korrekturmaßnahmen** explizit und verbindlich **im Rahmen der Budgeterstellung einzubeziehen** sind.

### 9.4.3 Komplexität der numerischen fiskalpolitischen Vorgaben am Beispiel einer regionalen Ausgabenregel

Das Fiskalregelwerk der EU ist vor dem Hintergrund der mannigfaltigen Vorgaben und Prozesse, die seit der Verabschiedung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 1997 stets weiterentwickelt und verfeinert wurden, als komplex einzustufen.<sup>66</sup> Dabei ist zu beachten, dass mit zunehmender Komplexität die **Steuerungsrelevanz einzelner Regeln** abnimmt. Bei innerstaatlicher Anwendung von Fiskalregeln sollte diesem Aspekt besonderes Augenmerk geschenkt werden, während für eine gesamtstaatliche Regelbindung – insbesondere im Kontext der EU-Steuerungsarchitektur – ein höherer Komplexitätsgrad notwendig erscheint, um ausreichend Flexibilität zu gewährleisten (Siehe Teil I). Das System der numerischen Fiskalregeln der EU muss nicht detailgetreu auf die Ebene der Subsektoren eines föderalen Staates – wie es der ÖStP 2012 vorsieht – übertragen werden. Der nationale fiskalpolitische Rahmen muss ausschließlich sicherstellen, dass die gesamtstaatlich definierten Zielvorgaben der EU eingehalten werden.

Für **einzelne Länder** und **Gemeinden** bieten sich möglichst **einfache und zeitnahe** numerische Vorgaben an, die als Zielgrößen im Rahmen der Budgeterstellung unmittelbar berücksichtigt werden können. Zudem sollte ihre Beschaffenheit eine einfache Überwachung und Eingriffsmöglichkeit während des Budgetvollzugs ermöglichen. Dies setzt voraus, dass die Fiskalregeln an der administrativen Datenwelt möglichst anknüpfen und einfach und transparent in die Eckgrößen gemäß ESVG 2010 transformiert werden können.

Durch die subsektorale Dimension verschärft sich die Komplexität beträchtlich. Dies lässt sich exemplarisch am Beispiel der Ausgabenregel (Grafik 13) skizzieren, deren Anwendung auf Ebene der einzelnen Gebietskörperschaften – bei strenger Auslegung – insbesondere folgende **Herausforderungen** mit sich bringen würde:

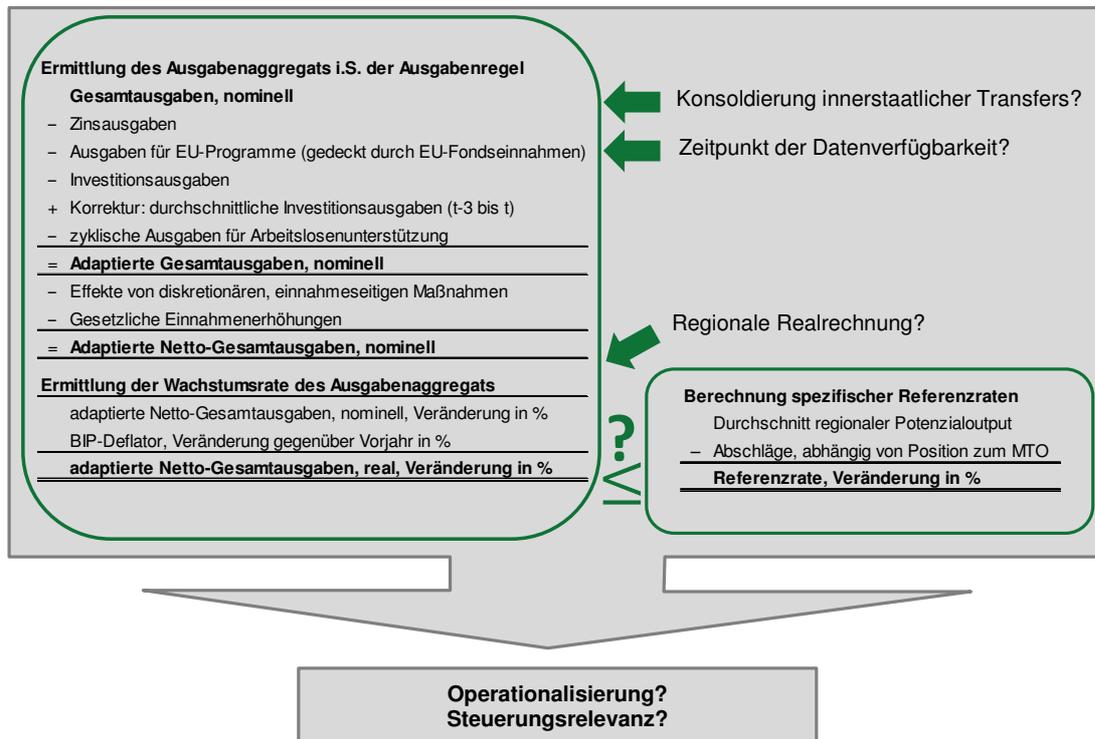
- Verfügbarkeit einer **homogenen Datenbasis**, die homogene Ausgabenaggregate für die einzelnen Länder bzw. die Gemeinden pro Bundesland **im Sinne des ESVG 2010** (einschließlich jener Staatseinheiten gemäß ESVG 2010, die im jeweiligen Verantwortungsbereich liegen) gewährleistet. Dies setzt die **Konsolidierung intergovernmentaler Transfers** zwischen den zahlreichen Einheiten eines Landes sowie den Gemeinden und deren außerbudgetären Einheiten voraus. Allerdings besteht eine beträchtliche statistische Diskrepanz bei intergovernmentalen Transferströmen (Mitterer et al., 2016);
- Berechnung **regionaler BIP-Deflatoren** für die Realrechnung;
- **Berechnung regionaler Potenzialoutputs bzw. Wachstumstrends**, um spezifische Referenzraten für das Ausgabenwachstum zu erhalten. Derzeit liegen derartige regionale Informationen nicht vor und einzelne Makrodaten wie z. B. das regionale BIP nur mit zeitlichen Verzögerungen;
- Bestimmung der jeweiligen Position zum „anteiligen“ MTO für die Ermittlung eines gegebenenfalls erforderlichen **Abschlags zur Referenzrate**.

65 Beispielsweise erfolgt in Niederösterreich die Beschlussfassung zum Voranschlag i. d. R. bereits im Juni, in der Steiermark werden seit dem Budget 2007/2008 jeweils Doppelbudgets verabschiedet.

66 Die Komplexität des bestehenden fiskalpolitischen EU-Regelwerks wird im ersten Teil der gegenständlichen Studie ausführlich diskutiert.

- Quantifizierung regionaler **diskretionärer Einnahmen**, die die Ausgabendynamik (zumindest teilweise) kompensieren können und gegengerechnet werden;
- Trotz Glättung der **Investitionsausgaben** für alle staatlichen ESVG-Einheiten kann es insbesondere bei Gemeinden dennoch zu sprunghaften Veränderungen der Ausgaben kommen, da das Ausmaß der Investitionstätigkeit im Regelfall stark von der Realisierung einzelner Projekte abhängt, die „rollierende Sockelinvestitionen“ deutlich überlagern.
- Identifikation von **Ausgaben für EU-Programme**, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Fonds ausgeglichen werden.

**Grafik 13: Herausforderungen einer regionalen Ausgabenregel gemäß ESVG 2010**



Quelle: eigene Darstellung.

## 10. GESTALTUNGSOPTIONEN FÜR SUBSEKTORALE FISKALREGELN IN ÖSTERREICH

Die Suche nach **Gestaltungsoptionen** für subsektorale Fiskalregeln in Österreich kann aus unterschiedlichen Gründen motiviert sein, wie etwa der Erhöhung der Verständlichkeit, Effektivität und Praktikabilität. In Anbetracht der bereits innewohnenden Komplexität bei den geltenden regionalen Fiskalregeln diene vorrangig die **Einfachheit als Leitschnur**. Dabei wurde zum einen die gegenwärtige Methode zur Berechnung des strukturellen Budgetsaldos hinterfragt und zum anderen Vorschläge zur Vereinfachung der bestehenden Regeln ausgearbeitet:

- i) So wurde das mittelfristige **strukturelle Budgetziel** als „Kern“ des bestehenden Regelwerks einem **Vergleich alternativer Berechnungsmethoden** unterzogen. Da der strukturelle Budgetsaldo eine nicht beobachtbare Kenngröße darstellt, liegt es nahe, die gewählte Methode zur Ermittlung der regionalen zyklischen Budgetkomponenten mit unterschiedlichen **Konjunkturbereinigungsverfahren** zu vergleichen (Abschnitt 10.1).
- ii) Ferner wurde versucht, den hohen Verwaltungsaufwand auf subsektoraler Ebene durch **Reduktion der Komplexität** des bestehenden Systems zu vermeiden, ohne dabei den im ÖStP 2012 vereinbarten Konsolidierungskurs zu gefährden. Vereinfachungen des Regelwerks können einerseits bei den Merkmalen der Fiskalregeln selbst, andererseits bei der Anzahl der verwendeten Regeln oder zu koordinierenden Einheiten ansetzen (Abschnitt 10.2).

### 10.1 Alternative Berechnungen der zyklischen Budgetkomponente der Länder und Gemeinden

Durch das mittelfristige Budgetziel eines beinahe strukturell ausgeglichenen Budgets ( $-0,45\%$  des BIP für den Gesamtstaat gemäß ÖStP 2012), darf eine Schuldaufnahme im Wesentlichen nur aus konjunkturellen Gründen erfolgen. Das bedeutet, dass in konjunkturellen Schwächephasen Budgetdefizite erlaubt sind, während in konjunkturellen Aufschwungsphasen (im gleichen Maß) Überschüsse zu erzielen sind. Um eine solche Vorgabe operationalisieren zu können, muss die konjunkturelle Lage und das Ausmaß ihrer budgetären Auswirkungen bestimmt werden.

Bei der **Berechnung des strukturellen Budgetsaldos** stellt die Ermittlung der **zyklischen Budgetkomponente**, die gemeinsam mit den **Einmalmaßnahmen**<sup>67</sup> ausgehend vom Finanzierungssaldo laut Maastricht herausgerechnet wird, eine besondere Herausforderung dar. Die Herausforderung besteht neben dem zu wählenden methodologischen Ansatz – da konjunkturell bedingte Defizite und Überschüsse nicht direkt beobachtbar sind – u. a. in der Verfügbarkeit und Revisionsanfälligkeit der zugrunde zu legenden Daten (Näheres in Teil I, Kapitel 5 oder z. B. Hers and Suyker, 2014).

Die **Einmalmaßnahmen** werden bei den folgenden Ausführungen nicht näher behandelt, da diese nur dann Berücksichtigung finden, wenn deren gesamtstaatlich budgetärer Effekt zumindest  $0,1\%$  des Bruttoinlandsprodukts erreicht (Art. 5 Abs. 2 ÖStP 2012 in Verbindung mit §4 Schuldenbremsen-VO). Dieser Schwellenwert ist für einzelne Länder oder die Gemeinden pro Bundesland relativ hoch und dürfte nur dann überschritten werden, wenn mehrere Gebietskörperschaften vom gleichen Ereignis – etwa einer weitreichenden Naturkatastrophe – betroffen sind.

67 Die Abgrenzung der „Einmalmaßnahmen“ folgt den EU-Konventionen: „One-off and temporary measures are measures having a transitory budgetary effect that does not lead to a sustained change in the intertemporal budgetary position, i.e. sales of nonfinancial assets; short-term emergency costs emerging from natural disasters; tax amnesties; revenues resulting from the transfers of pension obligations and assets (Code of Conduct, 24.1.2012).”

Bei der **Wahl des Schätzverfahrens zur Konjunkturbereinigung** sind nicht nur methodische, sondern auch institutionelle **Anforderungen** von Belang. Einer Ausarbeitung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (2010) folgend zählen hierzu folgende:

- **Symmetrische Reaktion** im konjunkturellen Auf- und im Abschwung;
- Anwendbarkeit im Kontext einer **föderalen Staatsarchitektur**, die durch ein ausgeprägtes Steuerverbundsystem charakterisiert ist;
- **Kompatibilität** mit dem im Rahmen des **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts** angewendeten Verfahrens der Europäischen Kommission, aber auch bundesweit innerhalb Österreichs;
- Objektivität des Verfahrens, die sich insbesondere in hoher **Transparenz** und **Manipulationsunanfälligkeit** der Ergebnisse manifestiert.

Auch stehen mehrere Verfahren zur Berechnung der zyklischen Budgetkomponente zur Verfügung: So kann der Finanzierungssaldo mit rein **statistischen Verfahren** (z. B. HP-Filter) in eine Trend- und eine Zykluskomponente zerlegt werden. Ein anderes, sehr einfaches Verfahren stellt das Referenzwertverfahren dar, das rollierende Durchschnitte der Steuereinnahmen als Bezugsgröße heranzieht. Eine methodisch anspruchsvolle und **theoretisch fundierte Methode** wird von der EK angewandt.<sup>68</sup> Dabei wird zunächst die Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus anhand der „Outputlücke“ (relative Abweichung des BIP vom Potenzialoutput) über einen **Produktionsfunktionsansatz** bestimmt. Die zyklische Budgetkomponente ergibt sich aus der Multiplikation der Outputlücke mit der Budget-Semielastizität, welche die Veränderung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos (gemessen in % des BIP) infolge einer Veränderung der Outputlücke anzeigt. Der Produktionsfunktionsansatz wird auch für das Konjunkturbereinigungsverfahren der OECD und des IWF herangezogen, dennoch weichen diese Verfahren im Detail voneinander ab und liefern unterschiedliche Ergebnisse (Näheres in Teil I, Kapitel 5 und z. B. Turner et al., 2015 oder De Masi, 1997).

**Tabelle 4: Erfüllung der Anforderungen an Konjunkturbereinigungsverfahren**

| Anforderungen  | HP-Trendverfahren | Referenzwert-Methode | EU-Verfahren |
|--|-------------------|----------------------|--------------|
| Transparenz und Nachvollziehbarkeit                          | ++                | ++                   | o            |
| Verfügbarkeit belastbarer und aktueller Daten                | ++                | ++                   | o            |
| Symmetrie  | o                 | -                    | ++           |
| Geringe Manipulationsanfälligkeit                            | +                 | ++                   | ++           |
| Konsistenz mit den Bereinigungsverfahren anderer Regierungen | o                 | +                    | ++           |

++ sehr gut erfüllt  
 + gut erfüllt  
 o mit Einschränkungen erfüllt  
 - nicht erfüllt

Quelle: Altemeyer-Bartscher, 2016.

Die statistischen, steuereinnahmeorientierten Verfahren weisen im Vergleich zur EU-Methode einen geringeren **Datenbedarf** und durch die inhärente Simplizität höhere **Transparenz** auf (Tabelle 4). Die gute Nachvollziehbarkeit der statistischen Verfahren schränkt zudem die **Manipulationsanfälligkeit**

68 Siehe Mourre et al. (2014).

ein. Allerdings eröffnen die Wahl des Glättungsparameters sowie die diskretionäre Korrektur von steuerrechtsbedingten Einnahmeschwankungen Spielräume, die bei der EU-Methode durch zentrale Vorgaben und Berechnungen nicht bestehen. Auf Basis einer empirischen Überprüfung der **Symmetrieeigenschaften** der drei Konjunkturbereinigungsverfahren **erfüllt die EU-Methode** diese Anforderung am besten (Holtemüller et al., 2014). Die Symmetrie soll gewährleisten, dass sich in einem Zyklus die zulässige Verschuldung in Abschwunghasen durch entsprechende Überschüsse in Aufschwunghasen ausgleicht und Prozyklizität verhindert wird. Bei Anwendung statistischer Verfahren auf Steuereinnahmen ist Asymmetrie vorrangig auf die Überlagerung von konjunkturbedingten Schwankungen durch Diskretion (z. B. Steuerrechtsreformen) zurückzuführen, die nur schwer zu bereinigen ist.

Im Rahmen der gegenständlichen Studie wird die in Österreich **gemäß ÖStP 2012 gewählte Methode** – Übertragung der Proportion am zulässigen strukturellen Defizit von 0,45% des BIP auf die gesamtstaatliche zyklische Budgetkomponente (**Variante 1 – Basisszenario**) – zur Ermittlung der zyklischen Budgetkomponente der Länder und Gemeinden alternativen Varianten gegenübergestellt und im Hinblick auf die Größenordnung der Ergebnisse jeweils bezogen auf das **Jahr 2014**<sup>69</sup> sowie den Grad der Komplexität evaluiert. Dabei kommen folgende Verfahren zur Anwendung (Tabelle 5):

- **„Top-down-Ansatz“** durch Übertragung der **Proportion der Einnahmenstruktur** auf die gesamtstaatliche zyklische Budgetkomponente, die mittels EU-Methode ermittelt wird (**Variante 2**);
- **EU-Methode** („**Quotierungsverfahren**“), die die Auswirkung von Veränderungen der Outputlücke auf die Einnahmen der Länder und Gemeinden unter Verwendung jener Semielastizitäten der EK/OECD bestimmt, die für Einnahmekategorien der Länder und Gemeinden relevant sind (**Variante 3**);
- **Steuertrendbereinigungsverfahren** mittels HP-Filter (**Variante 4**);
- **Referenzwertmethode**, bei der anstelle der trendmäßigen Steuereinnahmen der rollierende Durchschnitt der Einnahmen der letzten drei Jahre als Referenz dient (**Variante 5**).

Bei den Varianten 2 bis 5 wird unterstellt, dass sich **Konjunkturschwankungen nur auf der Einnahmenseite** der Länder- und Gemeindehaushalte widerspiegeln. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass auf der Ausgabenseite entsprechend den internationalen Gepflogenheiten nur die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung zyklisch eingestuft werden, diese aber ausschließlich vom Bund zu leisten sind. Auf der Ausgabenseite der Länder und Gemeinden könnten zwar Teilbereiche der monetären Sozialleistungen (insbesondere die bedarfsorientierte Mindestsicherung) als konjunktursensitiv eingestuft werden, allerdings fehlen Informationen über eine adäquate Zerlegung in einen strukturellen und zyklischen Teil. Zudem kommen aus der Sicht der **Länder- und Gemeindefinanzen** noch folgende **Aspekte** zum Tragen:

- Die Steuereinnahmen der Länder, aber auch jene der Gemeinden werden überwiegend durch den **Finanzausgleich** bestimmt und zugeteilt.
- Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Ertragsanteile) werden vom **gesamtstaatlichen Konjunkturverlauf** (repräsentiert durch die gesamtstaatliche Outputlücke) determiniert.

Die **vertikale und horizontale Verteilung** der zyklischen Komponenten zwischen den Subsektoren bzw. innerhalb eines Subsektors („**Quotierung**“) folgt unterschiedlichen Merkmalen. So werden in der

---

<sup>69</sup> Das Jahr 2014 eignet sich als Beispieljahr insofern, als nach der FISK-Herbstprognose die negative zyklische Komponente historisch gesehen mit 0,7% des BIP sehr groß und nur im Krisenjahr 2009 (1,7% des BIP) deutlich höher war. Gemäß EK-Frühjahrsprognose 2016 erreichte die zyklische Komponente -0,5% des BIP.

**Tabelle 5: Übersicht über die Parameter der Varianten 1 bis 5**

|  | Variante 1<br>"ÖStP 2012"  | Variante 2<br>"Top-down"   | Variante 3a + 3b<br>"Quotierungsverfahren"   | Variante 4<br>"HP-Filter"   | Variante 5<br>"Referenzwertverfahren"  |
|--|--|--|--|---|--|
| Referenz   | ÖStP (2012)  | -  | RWI (2010)   | -   | IWH (2014)   |
| Methode zur Berechnung der Zyklizität                                  | Übertragung der Proportion am zulässigen strukturellen Defizit von 0,45% des BIP auf die gesamtstaatliche zyklische Konjunkturkomponente | Übertragung der Proportion der Einnahmenstruktur auf die gesamtstaatliche zyklische Konjunkturkomponente | Auswirkung der Outputlücke auf Landeseinnahmen insgesamt unter Verwendung von Teilsensitivitäten für relevante Einnahmekategorien (EK/OECD und FISK) | Differenz der tatsächlichen zu den trendmäßigen Gesamteinnahmen                 | Differenz des Ist- zu den trendmäßigen Gesamteinnahmen                                     |
| Gesamtstaatliche Budgetkomponente als Ausgangswert ("Top-down"-Ansatz) | ja   | ja   | nein   | nein  | nein   |
| Einbezogene Budgetkategorien   | keine  | Gesamteinnahmen gemäß ESVG2010   | Einkommensteuern, Unternehmenssteuern, indirekte Steuern (EK/OECD-Aggregate und FISK-Aggregate)  | Gesamteinnahmen gemäß ESVG2010  | Gemeinschaftliche und ausschließliche Abgaben der Länder und Gemeinden gemäß ESVG2010      |
| Quotierung   | Übertragung der Volkszahl gemäß FAG  | Anteile an "Maastricht-Einnahmen" gemäß RQ2014   | Anteile am Steueraufkommen gemäß Primärverteilung des FAG; alternativ: Volkszahl gemäß FAG   | Anteile an "Maastricht-Einnahmen" gemäß RQ2014; alternativ: Volkszahl gemäß FAG | Anteile am Steueraufkommen gemäß Primärverteilung des FAG; alternativ: Volkszahl gemäß FAG |

Quelle: eigene Darstellung.

**Tabelle 6: Zyklische Komponenten der Länder und Gemeinden 2014 nach Varianten 1 bis 5**

| in Mio EUR                        | V1: ÖStP    |             | V2: Top-down |             | V3a: EU     |             | V3b: FISK |           | V4: HP-Filter |            | V5: Referenz |      |
|-----------------------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|---------------|------------|--------------|------|
|                                   | ST-Q        | EW-Q        | ST-Q         | EW-Q        | ST-Q        | EW-Q        | ST-Q      | EW-Q      | ST-Q          | EW-Q       | ST-Q         | EW-Q |
| <b>Länder</b>                     | <b>-410</b> | <b>-531</b> | <b>-353</b>  | <b>-343</b> | <b>-295</b> | <b>-286</b> | <b>73</b> | <b>64</b> | <b>397</b>    | <b>388</b> |              |      |
| Burgenland                        | -14         | -17         | -10          | -10         | -8          | -9          | 3         | 2         | 12            | 12         |              |      |
| Kärnten                           | -27         | -31         | -21          | -20         | -17         | -17         | 5         | 5         | 24            | 23         |              |      |
| Niederösterreich                  | -79         | -80         | -57          | -58         | -48         | -49         | 12        | 14        | 67            | 68         |              |      |
| Oberösterreich                    | -69         | -71         | -50          | -51         | -42         | -43         | 11        | 12        | 58            | 59         |              |      |
| Salzburg                          | -26         | -36         | -20          | -19         | -17         | -16         | 5         | 4         | 23            | 22         |              |      |
| Steiermark                        | -59         | -74         | -43          | -44         | -36         | -36         | 11        | 10        | 50            | 51         |              |      |
| Tirol                             | -35         | -45         | -26          | -26         | -22         | -22         | 7         | 6         | 30            | 30         |              |      |
| Vorarlberg                        | -18         | -21         | -14          | -13         | -12         | -11         | 3         | 3         | 16            | 16         |              |      |
| Wien <sup>1)</sup>                | -84         | -155        | -113         | -101        | -94         | -84         | 16        | 8         | 118           | 107        |              |      |
| <b>Gemeinden ohne Wien</b>        | <b>-103</b> | <b>-202</b> | <b>-138</b>  | <b>-148</b> | <b>-115</b> | <b>-124</b> | <b>21</b> | <b>29</b> | <b>124</b>    | <b>133</b> |              |      |
| Burgenland                        | -4          | -7          | -5           | -6          | -4          | -5          | 1         | 1         | 4             | 6          |              |      |
| Kärnten                           | -8          | -16         | -12          | -12         | -10         | -10         | 2         | 2         | 10            | 11         |              |      |
| Niederösterreich                  | -25         | -43         | -31          | -36         | -26         | -30         | 4         | 7         | 28            | 32         |              |      |
| Oberösterreich                    | -22         | -43         | -30          | -31         | -25         | -26         | 4         | 6         | 26            | 28         |              |      |
| Salzburg                          | -8          | -18         | -13          | -12         | -11         | -10         | 2         | 2         | 12            | 11         |              |      |
| Steiermark                        | -19         | -38         | -24          | -27         | -20         | -22         | 4         | 5         | 21            | 24         |              |      |
| Tirol                             | -11         | -23         | -16          | -16         | -14         | -13         | 2         | 3         | 15            | 14         |              |      |
| Vorarlberg                        | -6          | -14         | -9           | -8          | -7          | -7          | 1         | 2         | 8             | 7          |              |      |
| <b>Memo: Länder und Gemeinden</b> | <b>-513</b> | <b>-733</b> | <b>-492</b>  | <b>-492</b> | <b>-410</b> | <b>-410</b> | <b>94</b> | <b>94</b> | <b>521</b>    | <b>521</b> |              |      |

Legende: ST-Q ... Steuerquotierung; EW-Q ... Einwohnerquotierung

1) Wien als Land und Gemeinde; wird in dieser Darstellung auch bei Verwendung von Daten gemäß ESVG 2010 ausschließlich der Landesebene zugeordnet.

Quelle: eigene Berechnungen.

Regel die Volkszahl oder bestimmte Relationen, die aus den jeweiligen Anteilen der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen oder den Gesamteinnahmen abgeleitet werden, dazu herangezogen (Näheres in den Abschnitten 10.1.1 bis 10.1.5).

Die **Ergebnisse der verschiedenen Berechnungsvarianten** für das Jahr 2014, die jeweils den oberen Rahmen für die Konjunkturkomponente der Länder und Gemeinden abbilden dürften, sind in Tabelle 6 zu finden.

### 10.1.1 Anteilige zyklische Komponente gemäß ÖStP 2012 (Variante 1)

Gemäß ÖStP 2012 wird der anteilige Konjunkturreffekt (zyklische Komponente) der Länder und Gemeinden durch **Übertragung der Proportion 2:7 am zulässigen strukturellen Defizit** von 0,45% des BIP auf die gesamtstaatliche zyklische Konjunkturkomponente ermittelt. Demzufolge werden dem Bund (gemeinsam mit den Sozialversicherungsträgern) 77,8%, den Ländern 17,8% sowie den Gemeinden 4,4% des gesamtstaatlichen Konjunkturreffekts zugerechnet. Die **horizontale Verteilung** zwischen den Ländern und den Gemeinden pro Bundesland erfolgt nach der **Volkszahl** gemäß §9 Abs. 9 FAG 2008. Diese entspricht für das Jahr 2014 dem Bevölkerungstand zum Stichtag 31. Oktober 2012.

Die gesamtstaatliche **zyklische Budgetkomponente** Österreichs war infolge der gesamtwirtschaftlichen Unterauslastung im Jahr 2014 negativ und lag bei 0,7% des BIP oder 2,3 Mrd EUR (Fiskalrat, 2015c).<sup>70</sup> Unter Anwendung der erwähnten Proportionen fallen 0,55% des BIP oder 1,8 Mrd EUR auf den Bund (inkl. SV-Träger), 0,12% des BIP oder **410 Mio EUR auf die Länder** (inkl. Wien als Land und Gemeinde) sowie 0,03% des BIP oder **103 Mio EUR auf die Gemeinden** (Tabelle 6). Die anteilige zyklische Komponente der Länder lag zwischen 84 Mio EUR (Wien) und 14 Mio EUR (Burgenland), jene der Gemeinden pro Bundesland zwischen 25 Mio EUR (Niederösterreich) und 4 Mio EUR (Burgenland).

Bei dieser Variante 1 bleibt sowohl die tatsächliche, regionale Konjunkturlage der Bundesländer als auch das jeweilige Budgetvolumen bei der Ermittlung der strukturellen Budgetsalden unberücksichtigt. Dieser Verteilungsansatz des gesamtstaatlichen strukturellen Budgetsaldos eignet sich aber insofern, als in Österreich der wesentliche Teil der regionalen Einnahmen ebenfalls über den Finanzausgleich nach der Volkszahl verteilt wird.

### 10.1.2 „Top-down-Ansatz“ mit Gewichtung über die Einnahmenstruktur (Variante 2)

Bei **Variante 2** erfolgt die Aufteilung der gesamtstaatlichen zyklischen Budgetkomponente zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern auf Basis der Struktur der Einnahmen im Sinne des ESVG („Maastricht-Einnahmen“). Das bedeutet, die anteilige zyklische Komponente wird durch **Übertragung der Proportion der Einnahmenstruktur** auf die gesamtstaatliche zyklische Budgetkomponente ermittelt. Ebenso basiert die horizontale Verteilung auf den jeweiligen Anteilen an den Gesamteinnahmen des Staates.

Vor dem Hintergrund, dass derzeit weder Einnahmen- noch Ausgabenaggregate für die einzelnen Länder bzw. Gemeinden pro Bundesland gemäß ESVG 2010 vorliegen (Abschnitt 10.2.3), musste für die horizontale Aufteilung eine adäquate Alternative gesucht werden. So wurde der in den administrativen Budgets ausgewiesene **Rechnungsquerschnitt** herangezogen, der für die Länder und Gemeinden näherungsweise „Maastricht-Ergebnisse“ ausweist. Diese Ergebnisse kommen allerdings nur in manchen Fällen dem von Statistik Austria ermittelten Budgetsaldo laut Maastricht nahe. Aus den Rechnungsquerschnitten wurden **„Maastricht-Einnahmen“ abgeleitet**, die der Summe aus den laufenden Einnahmen (ohne A85–89), den Einnahmen der Vermögensgebarung (ohne A85–89) und dem Jahreser-

<sup>70</sup> Auf Basis der Frühjahrsprognose 2016 der EK erreichte die gesamtstaatliche zyklische Budgetkomponente im Jahr 2014 –0,5% des BIP. Auf die Länder (inkl. Wien) entfallen –293 Mio EUR, auf die Gemeinden –73 Mio EUR.

gebnis der Abschnitte 85–89 entsprechen. Der jeweilige Anteil an der Gesamtsumme wurde in weiterer Folge auf die Einnahmen (inkl. intergovernmentale Transfers in Nettobetrachtung) gemäß ESVG 2010 für die Landesebene bzw. die Gemeindeebene übertragen. Im Sinne der Vergleichbarkeit der Varianten wurde Wien bei den Ergebnissen der Länder ausgewiesen, obwohl Wien nach ESVG 2010 der Gemeindeebene zuzurechnen wäre.

Ausgehend von den Staatseinnahmen gemäß ESVG 2010 des Jahres 2014 in Höhe von 49,8% des BIP oder 164 Mrd EUR, entfielen 36,3% auf die Bundesebene, 16,3% auf die Landesebene, 15,5% auf die Gemeindeebene und 32,0% auf die Sozialversicherungsträger. Unter Anwendung dieser Anteile auf die negative gesamtstaatliche zyklische Budgetkomponente von 0,7% des BIP oder 2,3 Mrd EUR (2014) und unter „Reklassifizierung“ Wiens ergibt sich eine anteilige zyklische Komponente von 0,16% des BIP oder **531 Mio EUR für die Länder inkl. Wien** und 0,06% des BIP oder **202 Mio EUR für die Gemeinden** (Tabelle 6).<sup>71</sup> Die anteilige zyklische Komponente der Länder lag zwischen 155 Mio EUR (Wien) und 17 Mio EUR (Burgenland). Bei den Gemeinden pro Bundesland reichte die Bandbreite von 7 Mio EUR im Burgenland bis je 43 Mio EUR in Nieder- und Oberösterreich.

Bei Variante 2 wird im Vergleich zu Variante 1 bei der Aufteilung der zyklischen Budgetkomponente anstelle der Volkszahl der Bezug zur tatsächlichen Relevanz der Gebietskörperschaft im Sinne der Budgetvolumina hergestellt.

### 10.1.3 Quotierungsverfahren gemäß Vorschlag des RWI <sup>72</sup> (Variante 3)

Für **Variante 3** wird die Konjunkturkomponente des Budgetsaldos nach der EU-Methode berechnet. Dafür werden die beiden Kenngrößen der **Outputlücke und Budget-Semielastizität**, die sich aus Teilelastizitäten bestimmter Budgetkategorien zusammensetzt, benötigt. Diese Teilelastizitäten spiegeln den Zusammenhang zwischen der Outputlücke und den konjunkturreagiblen Einnahmen und Ausgaben wider.<sup>73</sup> Laut OECD bzw. EK (Mourre et al., 2014) zählen dazu auf der Einnahmenseite die direkten Steuern auf private Haushalte (Einkommensteuern), die direkten Steuern auf Unternehmen (Unternehmenssteuern), indirekte Steuern (Konsum- und Verbrauchsteuern) und die Sozialversicherungsbeiträge sowie die Arbeitslosenzahlungen auf der Ausgabenseite.

Für die **Berechnung der zyklischen Budgetkomponente der Länder und Gemeinden** ( $FS_i^Z$ ) liegt es nahe, **nur die direkten und indirekten Steuerkategorien** heranzuziehen. Die zyklische Komponente der Gesamtheit der Länder und Gemeinden ( $FS_{LuG}^Z$ ) ergibt sich sodann aus der Summe der mit dem jeweiligen Anteil ( $T$ ) der Länder und Gemeinden an den einzelnen Steuerkategorien gewichteten Einnahmeelastizitäten, multipliziert mit der gesamtstaatlichen Outputlücke. Dieser Zusammenhang lässt sich wie folgt darstellen:

$$(1) FS_{LuG}^Z = (1,66 \times T_{LuG}^{Est} + 2,74 \times T_{LuG}^{Köst} + 1,0 \times T_{LuG}^{indSt}) \times OL_{gesamt}$$

Bei einem negativen Wert, also bei negativer Outputlücke bzw. konjunkturell schlechten Zeiten, entspricht  $FS_{LuG}^Z$  dem Ausmaß der maximal zulässigen Netto-Neuverschuldung der Länder- und Gemeindegemeinschaft. Ein positiver Wert repräsentiert den zumindest zu erzielenden Finanzierungsüberschuss in konjunkturell guten Zeiten.

71 Unter Verwendung der gesamtstaatlichen zyklischen Budgetkomponente von –0,5% des BIP gemäß EK-Frühjahrsprognose 2016 reduziert sich die zyklische Komponente auf –379 Mio EUR (Länder inkl. Wien) bzw. –144 Mio EUR (Gemeinden).

72 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2010.

73 Im Detail werden zunächst Semielastizitäten zwischen den Budgetkategorien und ihrer jeweiligen Makrobasis, anschließend die Semielastizitäten zwischen der Makrobasis und der Outputlücke ermittelt und multiplikativ verknüpft.

Zur Aufteilung der ermittelten Konjunkturkomponente der Länder und Gemeinden kommen zwei **Quotierungsschlüssel** zum Einsatz: (i) der jeweilige Anteil am Steueraufkommen der Landes- und Gemeindeebene auf Basis der Primärverteilung der Ertragsanteile gemäß Finanzausgleich und (ii) die Einwohnerzahl.

Die anteilige zyklische Komponente eines Landes bzw. der Gemeinden eines Landes ( $FS_i^Z$ ) erhält man, indem man die zyklische Budgetkomponente der Länder- und Gemeindegesamtheit mit dem jeweiligen Anteil ( $T_i$ ) eines Landes bzw. der Gemeinden eines Landes am Steueraufkommen der Landes- und Gemeindeebene ( $T_{LuG}$ ) – oder analog mit dem jeweiligen Einwohneranteil an der Gesamtbevölkerung – multipliziert:

$$(2) FS_i^Z = FS_{LuG}^Z \times \frac{T_i}{T_{LuG}}$$

Unter Verwendung der zugrunde zu legenden Steueraggregate im Sinne der Abgrenzung der **OECD/EK**<sup>74</sup> sowie der damit korrespondierenden Semielastizitäten betrug die negative **zyklische Budgetkomponente** der Länder- und Gemeindegesamtheit 0,15% des BIP oder 492 Mio EUR im Jahr 2014. Davon entfielen – bei Quotierung nach dem Steueraufkommen – 0,11% des BIP oder **353 Mio EUR auf die Länder inkl. Wien** und 0,04% des BIP oder **138 Mio EUR auf die Gemeinden** (Variante 3a, Tabelle 6). Allerdings bestehen bei der Berechnung der Semielastizitäten der OECD/EK Unschärfen, die dadurch entstehen, dass die gebildeten Steueraggregate mit den einzelnen makroökonomischen Basen nicht vollständig korrespondieren. So sind z. B. bei den indirekten Steuern, deren Semielastizität auf dem privaten Konsum basiert, die lohnsummenabhängigen Abgabenarten Kommunalsteuer und die U-Bahnabgabe enthalten. Erfolgt die Quotierung zur horizontalen Verteilung nach der Einwohnerzahl, verschieben sich die Anteile an der zyklischen Budgetkomponente geringfügig von den Ländern inklusive Wien zu den Gemeinden (**Länder inkl. Wien: 0,10% des BIP oder 343 Mio EUR; Gemeinden: 0,05% des BIP oder 148 Mio EUR**). Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf Wien zurückzuführen, das in Relation zur Einwohnerzahl ein vergleichsweise hohes Steueraufkommen hat. Wien kommt erneut die höchste anteilige zyklische Komponente der Länder zu (je nach Quotierungsverfahren 113 bzw. 101 Mio EUR), dem Burgenland die geringste (jeweils 10 Mio EUR). Die Bandbreite der Gemeinden pro Bundesland reichte von 5 bzw. 6 Mio EUR im Burgenland bis 30 bzw. 31 Mio EUR in Niederösterreich.

Vor diesem Hintergrund wurde der Ansatz „verfeinert“ und eine **zweite Variante** gerechnet („**FISK**“-**Variante 3b**). Dabei wurden (i) die Abgabenarten entsprechend ihrer Makrobasis zugeordnet, also lohnsummenabhängige Abgaben zu den Einkommensteuern gerechnet (bzw. die Kapitalertragsteuer, deren Aufkommen nicht von der Lohnsumme abhängt, eliminiert), (ii) die mit diesen Aggregaten korrespondierenden Semielastizitäten gemäß FISK herangezogen<sup>75</sup> und (iii) nur jene Abgabenarten zugrunde gelegt, die tatsächlich den Ländern und Gemeinden zufließen (gemeinschaftliche Bundesabgaben und ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben).

Bei dieser Vorgehensweise fallen sowohl die Höhe des zugrunde gelegten Steueraggregats<sup>76</sup> als auch jene der Semielastizitäten entsprechend geringer aus: Für das Jahr 2014 resultiert daraus eine negative **zyklische Budgetkomponente** der Länder- und Gemeindegesamtheit 0,12% des BIP oder 410 Mio

74 Einkommensteuern (D.51A und D.51E): Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragssteuer (Haushalte), Wohnbauförderungsbeitrag; Unternehmenssteuern (D.51B): Körperschaftsteuer, Kapitalertragssteuer (Unternehmen); indirekte Steuern (D.21 und D.29).

75 Für den Zusammenhang zwischen Makrobasis und Outputlücke wurden wiederum die Semielastizitäten der OECD/EK verwendet.

76 Einkommensteuern (D.51A und D.51E): Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragssteuer, Wohnbauförderungsbeitrag sowie Kommunalabgabe und U-Bahnabgabe (jeweils D.29C); Unternehmenssteuern (D.51B): Körperschaftsteuer, Kapitalertragssteuer; indirekte Steuern (D.21 und D.29 ohne Steuern auf die Lohnsumme und Sonderbeitrag zur Stabilitätsausgabe).

EUR (je nach Quotierungsverfahren **Länder inkl. Wien:** je 0,09% des BIP oder **295 bzw. 286 Mio EUR; Gemeinden:** je 0,4% des BIP oder **115 bzw. 124 Mio EUR**). Im Vergleich zur Variante 3a reduzieren sich entsprechend auch die jeweiligen zyklischen Komponenten der Länder und Gemeinden pro Bundesland.

Hervorzuheben ist bei den Varianten 3a und 3b, dass zunächst die Vorgehensweise dem EU-Ansatz folgt, der letztlich der Maßstab im Kontext der Überwachung der Fiskalregeln der EU darstellt. Zudem lässt sich die fiskalpolitische Realität einfach nachbilden: Der Großteil des gesamtstaatlichen Steuerertrags beruht auf der Gesamtheit der nationalen Konjunkturentwicklung und wird in weiterer Folge über den Finanzausgleich – vorrangig auf Basis der Volkszahl – auf die Länder und Gemeinden verteilt. Gegenüber Variante 1 gehen nur jene zyklisch-sensitiven Einnahmekategorien (mit den entsprechenden Budgetsensitivitäten) in die Berechnung ein, die den Ländern und Gemeinden auch tatsächlich zufließen. Dies erhöht die „Treffsicherheit“ der Berechnung.

### 10.1.4 Statistisches Filterverfahren nach Hodrick-Prescott (Variante 4)

Die **Bestimmung der Trend-Komponente** einer Zeitreihe anhand des **Hodrick-Prescott-Filters (HP-Filter)** lässt sich als Lösung des folgenden Minimierungsproblems darstellen (Hodrick und Prescott, 1997):

$$(3) \min_{\tau_t} \sum_{t=1}^T (T_t - \tau_t)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(\tau_{t+1} - \tau_t) - (\tau_t - \tau_{t-1})]^2$$

Bezogen auf die **Gesamteinnahmen** – um a priori keine Einschränkungen über die Zyklizität der Einnahmen zu unterstellen – der Landes- und Gemeindeebene **gemäß ESVG 2010** wird die Trendkomponente  $\tau_t$  der Zeitreihe so bestimmt, dass (i) die Abweichungen der tatsächlichen Gesamteinnahmen  $T_t$  von ihrem Trend minimiert werden und (ii) der Trend selbst einen möglichst glatten Verlauf aufweist. Die Gewichtung dieser beiden „konkurrierenden“ Kriterien wird durch das Setzen des exogenen **Glättungsparameters  $\lambda$**  vorgenommen, durch den die Annahme über die übliche Länge eines Zyklus getroffen wird. Je größer der Wert für  $\lambda$  gewählt wird, desto stärker werden die Trendwerte geglättet und desto länger muss eine Schwingung anhalten, um der Trendkomponente zugerechnet zu werden. In der Praxis haben sich die Werte  $\lambda = 1600$  für Quartalsdaten und  $\lambda = 100$  für Jahresdaten etabliert, sie sind jedoch nicht notwendigerweise für alle ökonomischen Zeitreihen eine optimale Wahl (Sachverständigenrat, 2007).

Die Ergebnisse des HP-Filters sind am aktuellen Rand verzerrt (**Randwertproblem**), da er ein zweiseitiger gleitender Durchschnitt ist, der sowohl am Anfang als auch am Ende des Beobachtungszeitraums zu einem einseitigen Filter wird. Da im Regelfall insbesondere die Ergebnisse am aktuellen Rand von Interesse sind, werden üblicherweise Prognosewerte für die folgenden Jahre in die Berechnung einbezogen. Vor diesem Hintergrund wurde für die folgenden Berechnungen die Zeitreihe der Staatseinnahmen um den Prognosehorizont von zwei Jahren – unter Bezugnahme auf die FISK-Herbstprognose 2015 (Fiskalrat, 2015c) – verlängert. Zusätzlich wurde die Zeitreihe der Staatseinnahmen logarithmiert.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Diese Vorgangsweise wird empfohlen, wenn es sich um eine exponentiell steigende Reihe handelt. Durch den größeren Einfluss der Werte am aktuellen Rand würde sich sonst das genannte Randwertproblem noch verschärfen (Sachverständigenrat, 2007).

Die jeweilige **zyklische Budgetkomponente** ergibt sich als **Differenz aus den tatsächlichen und den trendmäßigen Einnahmen**. Um von preisinduzierten Effekten zu abstrahieren, wurde die zugrunde gelegte Zeitreihe der Gesamteinnahmen der Landes- und Gemeindeebene gemäß ESVG 2010 mit dem BIP-Deflator (Basisjahr = 2010) deflationiert. Ebenso wurde die Zeitreihe um diskretionäre Maßnahmen („Steuerrechtsänderungen“) bereinigt, um derartige Schwankungen nicht fälschlicherweise dem Konjunkturzyklus zuzuschreiben und dadurch das Filterergebnis zu verzerren.<sup>78</sup> Der Glättungsparameter wurde – der EK folgend – mit  $\lambda = 100$  festgelegt.<sup>79</sup>

Mithilfe des HP-Filters ergibt sich auf Basis der Gesamteinnahmen der Landes- und Gemeindeebene eine **positive zyklische Budgetkomponente** in Höhe von 0,03% des BIP oder 94 Mio EUR im Jahr 2014. Diese entfällt – bei Quotierung nach der Einnahmenstruktur – mit 0,02% des BIP oder 73 Mio EUR auf die Länder inkl. Wien (Gemeinden: 0,01% des BIP oder 21 Mio EUR). Bei Quotierung nach der Einwohnerzahl verteilt sich die zyklische Komponente auf 0,02% des BIP oder 64 Mio EUR für die Länder inkl. Wien und 0,01% des BIP oder 29 Mio EUR für die Gemeinden. Den Verlauf des Trends im Vergleich zur Gesamteinnahmenentwicklung seit 2003 zeigt Grafik 14, Variante 4.

Im Gegensatz zu den Varianten 1–3 ist bemerkenswert, dass sich eine positive zyklische Budgetkomponente errechnet. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass der HP-Filter nicht nur auf die zyklisch sensitiven Einnahmekategorien, sondern auf die Gesamteinnahmen angewendet wurde. In diesem Fall sind die zyklischen Schwankungen durch die Dynamik anderer Einnahmekategorien (z. B. Gebühren, Vermögenseinkommen) überlagert worden. So wurde beispielsweise in der Stadt Wien ab dem Jahr 2014 eine markante Tarifanpassung für Wasser, Abwasser und Müll wirksam.

### 10.1.5 Referenzwertverfahren gemäß IWH<sup>80</sup> (Variante 5)

Beim Referenzwertverfahren dient anstelle der trendmäßigen Steuereinnahmen, die z. B. mittels HP-Filter ermittelt werden können (Variante 4), der **rollierende 3-Jahres-Durchschnitt der Steuereinnahmen (=Referenzwert** aus den Jahren  $t-1$  bis  $t-3$ ) als Bezugsgröße. Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Differenz aus den tatsächlichen Steuereinnahmen (Jahr  $t$ ) und diesem Referenzwert. Von einer Unterauslastung (und Kreditermächtigung) wird hier analog zu einigen Bundesländern in Deutschland erst dann ausgegangen, wenn die Unterschreitung des Referenzwertes mehr als 3% beträgt. Folglich werden aufgrund von Unterschreitungen bis zu 3% keine Kreditermächtigungen eingeräumt, während ab dieser Schwelle die gesamte Unterschreitung des Referenzwertes die Höhe der Kreditermächtigung determiniert.

Zur Berechnung des Referenzwertes für die Steuereinnahmen werden die eigenen Steuern der Länder und Gemeinden sowie deren Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben herangezogen. Um preisbedingtes Einnahmenwachstum auszublenden, wurde die Zeitreihe mit dem BIP-Deflator (Basisjahr: 2010) deflationiert. Analog zur Variante 1 wurden die Zeitreihen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben sowie der ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben um diskretionäre Steuerrechtsänderungen bereinigt, um derartige Schwankungen nicht fälschlicherweise dem Konjunkturzyklus zuzuschreiben.

Die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden liegen im Jahr 2014 deutlich über dem Durchschnittswert der drei vorangegangenen Jahre (2011–2013), wodurch eine Phase der wirtschaftlichen

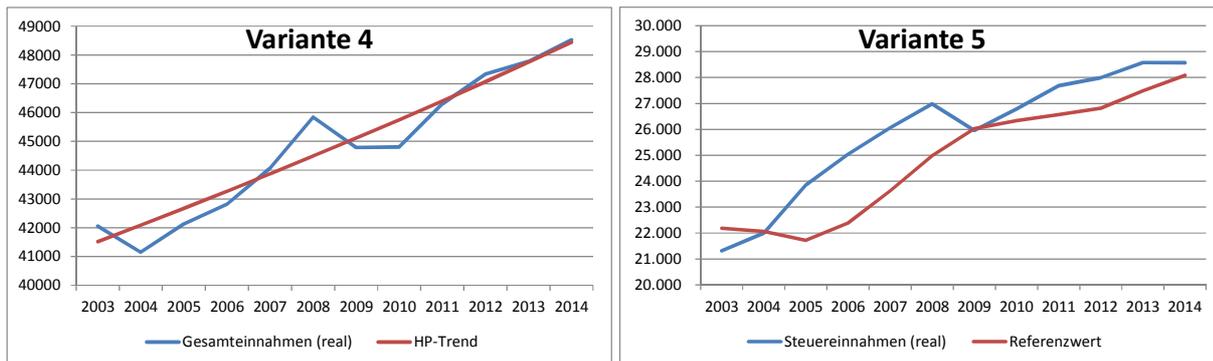
78 Dabei wurden die Effekte der Diskretion auf die Staatseinnahmen quantifiziert und von der (realisierten) Zeitreihe der Staatseinnahmen in Abzug gebracht. Die Schätzungen diskretionärer Effekte – die im Wesentlichen auf Informationen aus den Stabilitätsprogrammen der Bundesregierung beruhen – können allerdings Ungenauigkeiten unterliegen, wodurch eine Herausrechnung ein neues Problemfeld erzeugt (Boysen-Hogrefe, 2014).

79 Die Ergebnisse sind im Hinblick auf unterschiedliche Glättungsparameter sowie unter Verwendung von logarithmierten Werten robust.

80 Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Holtemöller et al., 2014).

Überauslastung zum Ausdruck kommt. Daraus leitet sich eine **positive zyklische Budgetkomponente** für die Länder und Gemeinden von insgesamt 0,16% des BIP oder 521 Mio EUR ab. Auf die **Länder inkl. Wien** entfielen davon 0,12% des BIP oder **397 Mio EUR**, auf die **Gemeinden** 0,04% des BIP oder **124 Mio EUR** bei Quotierung nach dem Steueraufkommen. Unter Verwendung der Einwohnerzahl bei der horizontalen Verteilung belaufen sich Werte auf 0,12% des BIP oder **388 Mio EUR** für die **Länder inkl. Wien** sowie auf 0,04% des BIP oder **133 Mio EUR** für die **Gemeinden**.

**Grafik 14: Einnahmen der Länder und Gemeinden im Vergleich zu Referenzwerten (Varianten 4 und 5)**



Quelle: eigene Berechnungen und Darstellungen.

Die Referenzwertkurve spiegelt im Grunde den Verlauf der tatsächlichen Steuereinnahmen zeitverzögert und geglättet wider. Dies führt zu einer vergleichsweise starken Schwankung der Konjunkturkomponenten im Verlauf des Konjunkturzyklus (Holtemöller et al., 2014), umso mehr wenn auch die Steuereinnahmen stark zyklisch reagieren – ein Sachverhalt, der allerdings bei den Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden Österreichs infolge der im Vergleich zu Deutschland deutlich geringeren Konjunkturschwankungen kaum beobachtbar ist. Dies bedeutet im Vergleich zur vorhergehenden Variante 4, dass sich die negative Konjunkturkomponente der Steuereinnahmen nach der Überwindung konjunktureller Tiefpunkte relativ schnell abbaut und demzufolge relativ schnell konsolidiert werden muss. So folgt dem Krisenjahr 2009 gemäß Referenzwertmethode gleich im Folgejahr eine Phase der Überauslastung, während nach der HP-Filter-Methode diese erst 2012 einsetzt.

Bei einem stetigen Wachstum der Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden, das seit dem Jahr 2003 – mit Ausnahme des Jahres 2009, wo im Sog der umfassenden Krise die Staatseinnahmen real zurückgingen – zu verzeichnen war, erzeugt der Vergleich der aktuellen Steuereinnahmen mit dem rollierenden 3-Jahres-Durchschnitt eine permanent positive Abweichung. Das bedeutet, dass dieses Verfahren ohne konjunkturelle Extremsituation dazu neigt, dauerhaft eine wirtschaftliche Überauslastung und damit eine positive zyklische Budgetkomponente auszuweisen.

### 10.1.6 Zwischenergebnisse

Zur Ermittlung der zyklischen Budgetkomponente einer Gebietskörperschaft können verschiedene Ansätze verwendet werden (statistische Verfahren, EU-Methode). Die **statistischen, steuereinnahmeorientierten Verfahren** weisen im Vergleich zur **EU-Methode** einen geringeren Datenbedarf und durch die inhärente Simplizität höhere Transparenz auf. Die gute Nachvollziehbarkeit der statistischen Verfahren schränkt zudem die Manipulationsanfälligkeit ein. Allerdings eröffnen die Wahl des Glättungsparameters sowie die diskretionäre Korrektur von steuerrechtsbedingten Einnahmeschwankungen Spielräume, die bei der EU-Methode durch zentrale Vorgaben und Berechnungen nicht bestehen. Die Symmetrieeigenschaft – der zulässigen Verschuldung in Abschwungphasen stehen entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen gegenüber – erfüllt die EU-Methode am besten. Aus konzeptiver Sicht

wird die EU-Methode insgesamt den Anforderungen an ein Konjunkturbereinigungsverfahren am ehesten gerecht, wenn auch zulasten der Transparenz.

Die **Größenordnung der zyklischen Budgetkomponenten** der Länder und Gemeinden für das Jahr 2014 auf Basis der vorgestellten, alternativen Berechnungsverfahren ist im Vergleich zur **gemäß ÖStP 2012** gewählten Vorgangsweise (**Variante 1**), die zyklische Budgetkomponente der Länder und Gemeinden durch Übertragung der Proportion 2:7 am zulässigen strukturellen Defizit von 0,45% des BIP auf die gesamtstaatliche zyklische Konjunkturkomponente zu ermitteln, weit gestreut: Während die statistischen Verfahren (Variante 4 und 5) positive Werte von bis 0,5 Mrd EUR ergeben, zeigen die Ergebnisse der Verfahren, die auf der EU-Methode basieren (Varianten 1 bis 3) negative Werte zwischen 0,4 und 0,7 Mrd EUR.

Die **Varianten 3a und 3b** scheinen durch eine detaillierte Auswahl jener spezifischen, per Definition zyklisch sensitiven Einnahmekategorien, die für Länder und Gemeinden von Belang sind, sowie durch die Verwendung entsprechender Budget-Semielastizitäten unter Anwendung der EU-Methode als **Benchmark für die Evaluierung der Variante 1** besonders gut geeignet. Auf Basis dieser Verfahren liegt die negative zyklische Budgetkomponente zwischen 0,4 und 0,5 Mrd EUR und damit sehr nahe am Ergebnis der Variante 1 (0,5 Mrd EUR). Vor diesem Hintergrund spricht der **Aspekt der Simplizität** für die **Anwendung des Verfahrens 1**.

Die Einnahmen der Länder und Gemeinden Österreichs dürften **weniger zyklisch sensitiv** sein, als jene des Bundes und der Sozialversicherungsträger. Diese Aussage stützt sich auf folgende Argumente:

- **Wichtige Einnahmekategorien sind nicht oder kaum konjunkturreagibel.** Dazu zählen z. B. Gebühren oder die Grundsteuer, während etwa Einnahmen der SV-Träger im Wesentlichen vom Aufkommen lohnsummenabhängiger und damit zyklisch sensitiver Abgaben bestimmt sind.
- **Der Anteil der Länder und Gemeinden** an der gesamtstaatlichen zyklischen Budgetkomponente beträgt rund 20% bei jenen Verfahren, die die EU-Methode verwenden, während der Anteil der Länder und Gemeinden an den Gesamteinnahmen des Staates bei rund einem Drittel liegt.

Die Streuung der Ergebnisse verdeutlicht die **Notwendigkeit eines innerstaatlich und im Sinne der EU-Methode konsistenten Ansatzes**, wonach letztendlich auch die Erreichung und Einhaltung des mittelfristigen strukturellen Budgetziels des Gesamtstaates beurteilt wird: So müssten die Länder und Gemeinden auf Basis der statistischen Verfahren 4 und 5 im Jahr 2014 Überschüsse beisteuern, die aus gesamtstaatlicher Sicht unter Anwendung der EU-Methode für den Bund einen höheren Verschuldungsspielraum eröffnen würden, während bei konsistenter Anwendung der EU-Methode für alle Gebietskörperschaften eine konjunkturbedingte Neuverschuldung zulässig wäre.

**Zusammenfassend** stellt die Ermittlung der **zyklischen Budgetkomponenten** für die Subsektoren **gemäß ÖStP 2012** eine **praktikable Lösung** dar: Der gesamtstaatliche Konjunkturreffekt lässt sich anhand der EU-Methode berechnen und über die Schlüssel auf Basis des ÖStP 2012 auf die Länder und Gemeinden pro Land leicht zuteilen. Obwohl demnach die tatsächliche konjunkturelle Situation der Bundesländer, als auch das jeweilige Budgetvolumen bei der Ermittlung des strukturellen Budgetsaldos unberücksichtigt bleibt, erscheint diese **Vorgangsweise zweckmäßig**.

## **10.2 Alternativen zur Umsetzung regionaler Fiskalregeln vor dem Hintergrund der EU-Vorgaben**

Ausgehend vom mehrdimensionalen System der Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012 bieten sich folgende Stoßrichtungen an, um **Gestaltungsalternativen** zum regionalen Fiskalregelwerk zu finden, die sowohl

dem Anspruch **geringerer Komplexität** genügen als auch zur **Einhaltung der gesamtstaatlichen EU-Vorgaben** beitragen können:

- **Verringerung der Anzahl regionaler Fiskalregeln** durch Fokussierung auf einen „leading indicator“,
- **Vereinfachung** bestehender Regeln,
- **Etablierung von Alternativen** wie z. B. Indikatorsysteme, die anhand von rezenten Daten auf etwaige Fehlentwicklungen und damit potenzielle Regelverfehlungen hindeuten können.

### 10.2.1 Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität von regionalen Fiskalregeln

Damit regionale Fiskalregeln einen effektiven Beitrag zur Budgetsteuerung leisten können, müssten sie als **integrierter Bestandteil des Budgetstellungsprozesses** etabliert werden. So dürften beispielsweise nur jene Ausgabenpfade veranschlagt und im Landtag beschlossen (bzw. seitens der Gemeindeaufsicht genehmigt) werden, die im Einklang mit dem regionalen Regelwerk stehen und die Einhaltung der EU-Vorgaben gewährleisten.<sup>81</sup>

Unabhängig von der Ausgestaltung der fiskalischen Regelbindung auf regionaler Ebene und den Budgetgrößen, die der Regelbindung letztlich unterworfen werden, wäre **ein standardisiertes Informationssystem** optimal, das jenem des ÖStP 2012 entspricht (mehrjährige Darstellung der Ausgaben- und Einnahmenvolumina pro Bundesland sowie wichtiger Bestandsgrößen wie Verschuldung und Haftungen, quantitative und qualitative Erläuterungen zu diskretionären Maßnahmen etc.). Damit könnte die **Transparenz** entscheidend erhöht und die Datenbasis für weiterführende Analysen geschaffen werden. Zudem wird mit diesen Informationen der Fiskalrahmenrichtlinie entsprochen, die eine umfassende und kohärente Erfassung aller Teilspektoren für die gesamtstaatliche Finanzplanung vorsieht (Abschnitt 9.4.1). Gegenwärtig werden seitens des BMF die Meldungen der Länder und Gemeinden gemäß Anhang des ÖStP 2012 allerdings nicht zeitnah veröffentlicht. Zudem könnten der Informationsgehalt und die Aussagekraft des Textteils gemäß Anhang, der v. a. Maßnahmen quantitativ und qualitativ erläutern soll, in einigen Fällen deutlich verbessert werden.

Der **automatische Korrekturmechanismus**, der im Fall von (erheblichen) Abweichungen von den fiskalischen Vorgaben ausgelöst werden muss, müsste **angepasst und verschärft** werden, um den EU-Anforderungen zur Gänze Rechnung zu tragen (Abschnitt 9.4.2).

Außerdem bietet sich die verstärkte **Einbindung des Fiskalrates beim Monitoring-Prozess** an, die positiv auf die Fiskaldisziplin wirken sollte. So könnte der Fiskalrat auch seine rechtlichen Aufgaben effektiver erfüllen, indem er

- vor Übermittlung des österreichischen Haushaltsplans im Oktober sowie des Stabilitätsprogramms im April jeden Jahres an die Europäische Kommission zu den vorliegenden **Finanzplänen Stellung nehmen** könnte und indem
- ein „**Comply-or-explain-Prinzip**“ für Empfehlungen des FISK bei Vorliegen von Umständen, die den Korrekturmechanismus aktivieren oder verlängern, eingeführt wird. Die Anwendung dieses Prinzips bedeutet, dass die Adressaten den Stellungnahmen des FISK Folge zu leisten haben oder die Nichtbeachtung erläutern müssen. Dies könnte bei der Verabschiedung von Empfehlungen des FISK zur Jahresmitte ansetzen und deren Umsetzung im Rahmen der Analyse des FISK zum Haushaltsplan im Oktober überprüft werden.

<sup>81</sup> Auch die Festlegung der Ausgabenobergrenzen auf Bundesebene wäre in diesem Sinne unter Einhaltung der EU-Vorgaben zu gestalten.

## 10.2.2 Fokussierung auf eine nominelle Budgetregel als „Leading indicator“

In **Deutschland** enthält das Grundgesetz seit dem Jahr 2009 eine neue Schuldenregel („Schuldenbremse“), nach der die deutschen **Bundesländer** ab dem Jahr 2020 **strukturell ausgeglichene Haushalte** vorweisen müssen (Holtemöller et al., 2014). Mit dieser Bestimmung fokussiert die regelgebundene Budgetpolitik Deutschlands auf **eine numerische Vorgabe**, während in Österreich ein **mehrdimensionales Fiskalregelwerk** im Vollausbau (ab dem Jahr 2017) zur Anwendung kommen soll (Kapitel 2).

In Anlehnung an das Fallbeispiel Deutschlands besteht eine Möglichkeit, die Komplexität des heimischen Systems regionaler Fiskalregeln zu reduzieren, darin, auf **einen „leading indicator“ zu fokussieren**, dessen Erreichung durch die einzelnen Länder und Gemeinden die Einhaltung gesamtstaatlicher Zielvorgaben sicherstellen sollte. Hierzu bietet sich in erster Linie

- der „strukturelle“ Budgetsaldo oder
- der „nominelle“ Budgetsaldo an.

Die Einnahmenstruktur und die relative Bedeutung der zyklischen Budgetkomponente der Länder und Gemeinden legen den Schluss nahe, dass die Länder- und Gemeindehaushalte im Vergleich zum Bund und den Sozialversicherungsträgern geringerer Konjunktur reagibilität ausgesetzt sind. Dies lässt sich insbesondere damit begründen, dass ausschließlich der Bund die zyklischen Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen zu tragen und die Einnahmen der SV-Träger im Wesentlichen vom Aufkommen lohnsummenabhängiger Abgaben bestimmt sind. Zudem kommen Einmalmaßnahmen für Länder und Gemeinden aufgrund der Bagatellschwelle von 0,1% des BIP (Art. 5 Abs. 2 ÖStP 2012 in Verbindung mit §4 Schuldenbremsen-VO), die nur in Ausnahmefällen zu überschreiten sein wird, kaum zum Tragen (Abschnitt 10.1).

Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der bisherigen Erfahrungen hinsichtlich der Vorgaben zum Budgetsaldo laut Maastricht (Übererfüllung des ÖStP 2012 durch die Länder und Gemeinden, gute Nachvollziehbarkeit der Kenngröße) könnte für Länder und Gemeinden in Zukunft eine **einfache nominelle Budgetregel nach ESVG 2010** mit grundlegend ausgeglichener Budgetausrichtung als „leading indicator“ dienen. In konjunkturell **sehr** schlechten Zeiten (z. B. Rückgang des realen BIP oder negative Outputlücke > 3,0%) könnten aber Verschuldungsspielräume erlaubt und z. B. durch die Landeskoordinationsgremien vorweg bestimmt werden. Analog müssten bei **sehr** guter Konjunktur (z. B. realer BIP-Zuwachs > Potentialwachstum oder positive Outputlücke > 1,5%) Überschüsse in selbiger Größenordnung eingefordert werden. Leichte Konjunkturschwankungen würden bei dieser Variante nicht ausgeglichen werden. **Die Festlegung der Schwellenwerte für den Konjunkturausgleich** könnte z. B. durch das Koordinationskomitee oder durch vorweg definierte Vorgaben (z. B. Übernahme der EK-Definition) erfolgen. Der **Schlüssel für die regionale Verteilung der Zielwerte** könnte vom gegenwärtigen System im **ÖStP 2012** übernommen werden.

Bei der **Fokussierung auf eine nominelle Budgetregel** wären beispielsweise folgende zwei Varianten denkbar:

- Grundsätzlich gilt ein **nominelles Nulldefizit für Länder und Gemeinden**. Die für den Gesamtstaat ermittelte zyklische Budgetkomponente, die den Netto-Neuverschuldungsspielraum definiert, wird erst ab einer bestimmten Größenordnung über das Koordinationskomitee koordiniert zugewiesen. Bis zur Erreichung dieser „Schwelle“ dient die bestehende zyklische Komponente als Budgetpuffer. Das bedeutet, dass die zyklische Budgetkomponente der Länder und Gemeinden, die nicht a priori als Kreditermächtigung zur Verfügung steht, einen gesamtstaatlichen (noch nicht zugewiesenen)

nen) Verschuldungsspielraum darstellt.

- Das **nominelle Nulldefizit** gilt – wie bisher – nur **für die Gemeinden**. Die für den Gesamtstaat ermittelte zyklische Budgetkomponente wird gemäß ÖStP 2012 auf die Subsektoren verteilt, allerdings erfolgt in diesem Fall die horizontale Verteilung auf die Gemeinden erst ab einer bestimmten Größenordnung.

Beide Varianten hätten den Vorteil, dass als budgetäre Zielgröße der Finanzierungssaldo laut Maastricht dient, der sich in den letzten Jahren neben den administrativen Budgetgrößen bereits etablieren konnte. Um ausreichende Flexibilität in konjunkturellen Extremsituationen (sowohl im Ab- als auch im Aufschwung) zu bewahren, werden ab bestimmten Schwellenwerten Kreditermächtigungen im Abschwung zugelassen bzw. Überschüsse im Aufschwung eingefordert. Zur **Feinststeuerung** und Fokussierung ausgabenseitiger Konsolidierungsnotwendigkeiten könnte insbesondere für die Länder inkl. Wien ergänzend eine **Ausgabenregel für Kernhaushalte unter Berücksichtigung der außerbudgetären Einheiten**, die z. B. beim VRV-Rechnungsquerschnitt der administrativen Budgets anknüpft, herangezogen werden (Abschnitt 10.2.3).

### 10.2.3 Vereinfachung bestehender Fiskalregeln

Neben der Fokussierung auf eine einfachere nominelle Budgetregel anstelle des strukturellen Budgetsaldos, die auch als Reduktion der Komplexität interpretiert werden kann, stellen das **Ausgabenwachstum** und die **Rückführung der Staatsschulden** weitere **Anknüpfungsmöglichkeiten** einer Vereinfachung des regionalen Fiskalregelwerks dar.

Eine **nominelle Ausgabenregel** bietet sich aus konzeptiver Sicht insofern an, als bei Ländern und Gemeinden

- die Einnahmenseite größtenteils „exogen bestimmt“ wird (Finanzausgleich, Konjunktur) und
- kaum konjunktursensitive Ausgabenkategorien existieren.

Anstelle der Ausgabenregel im Sinne des SWP, die zur Begrenzung des Ausgabenwachses ein adaptiertes reales Ausgabenaggregat zugrunde legt (Teil I, Box 1), könnte insbesondere für die Länder (inkl. Wien) eine **Ausgabenregel** definiert werden, die beim **Kernhaushalt bzw. dem VRV-Rechnungsquerschnitt der administrativen Budgets anknüpft**, aber auch die außerbudgetären Einheiten berücksichtigen sollte. Durch die Anknüpfung an administrative Kenngrößen sowie der vergleichsweise geringen Komplexität hinsichtlich der Ermittlung des relevanten Ausgabenaggregats lässt sich eine Ausgabenregel einfach operationalisieren und gut in den **Budgetprozess (Planung und Vollzug) integrieren**. Dadurch werden wesentliche Anforderungen an eine numerische Fiskalregel erfüllt, die für einen effektiven Einsatz als Instrument der budgetären **Steuerung** erforderlich sind.

Alternativ könnte eine regionale Ausgabenregel bei den in Zukunft durch Statistik Austria bereitgestellten **Ausgabenaggregaten im Sinne des ESG 2010 pro Bundesland** ansetzen, die erstmals ab Herbst 2016 zur Verfügung stehen sollten. Um die Ausgabenentwicklung zu verstetigen, könnten **temporäre Sonderfaktoren** (z. B. Schadensbehebung nach Naturkatastrophen) **herausgerechnet** werden, die allerdings nur in Absprache mit dem Koordinationskomitee geltend gemacht werden können. Durch die Glättung des Ausgabenaggregats – eine Vorgehensweise, die im Fall der Investitionen bereits im Rahmen der EU-Ausgabenregel Anwendung findet<sup>82</sup> – kommt eine unverzerrte, „strukturelle“ Ausgaben- dynamik zum Vorschein, die im Sinne nachhaltiger Staatsfinanzen vorrangig adressiert werden sollte.

---

82 Dabei fließt anstelle der jährlichen Investitionsausgaben (Jahr  $t$ ) der Durchschnittswert der Jahre  $t-3$  bis  $t$  ein.

Um die Integration einer derartigen Ausgabenregel in den (auf administrativen Daten basierenden) Budgeterstellungprozess zu erleichtern, wäre eine **aussagekräftige „Überleitungstabelle“** von den Ausgaben gemäß Rechnungsquerschnitt hin zum Ausgabenaggregat nach ESVG 2010 – abgesehen von der Einbeziehung der außerbudgetären Einheiten – erforderlich.

Unabhängig von der Wahl des zugrunde zu legenden Ausgabenaggregats könnte in beiden Varianten das **nominelle Ausgabenwachstum** mit einem rollierenden **durchschnittlichen BIP-Wachstum**, das sich z. B. aus den jeweils letzten 3 Jahren, dem laufenden Jahr  $t$  sowie dem Jahr  $t+1$  zusammensetzen könnte, **begrenzt** werden. Bei dieser **Referenzrate** sollte von jährlich variierenden Abschlägen (Zuschlägen) im Falle von Zielverfehlungen (Zielübererfüllungen) im Vorjahr Abstand genommen werden, um durch stetige, planbare Referenzraten erratische Ausgabenanpassungen zu vermeiden.<sup>83</sup>

Zur **Gegensteuerung** im Fall von **mehrmaligen Überschreitungen** könnte allerdings folgendes Prozedere gewählt werden: Nachdem der Referenzwert zum dritten Mal überschritten wurde, setzt eine **drei-jährige Phase** ein, die die **Ausgabenüberschreitungen kompensieren** soll. Dazu ist der Durchschnitt der Überschreitungen zu ermitteln und in Form eines Abschlags von der Referenzrate in den folgenden drei Jahren abzuziehen. Eine gelockerte Variante zur Gegensteuerung wäre es, wenn den durchschnittlichen Überschreitungen die durchschnittlichen Unterschreitungen, die sich zwischen dem ersten Jahr und dem dritten Jahr mit Überschreitung ergeben haben, gegengerechnet werden dürfen. In diesem Fall würde sich der Abschlag reduzieren, oder möglicherweise sogar zur Gänze wegfallen. Gäbe es beispielsweise in den Jahren 2010, 2013 und 2015 eine Überschreitung des zulässigen Ausgabenzuwachses um durchschnittlich 1 Prozentpunkt und konnte in den Jahren 2011 und 2014 ein Ausgabenzuwachs erzielt werden, der im Durchschnitt 0,3 Prozentpunkte geringer als vorgegeben ausfiel, so dürften in den Jahren 2016 bis 2018 die Ausgaben analog zum jeweiligen (durchschnittlichen) nominellen BIP-Wachstum jeweils vermindert um einen Abschlag von 0,7 Prozentpunkten steigen.

Die Bestimmungen des ÖStP 2012 zur **Schuldenrückführung** sehen vor, dass alle Gebietskörperschaften anteilig, der Zusammensetzung der Staatsschuld per 31.12.2011 entsprechend, zur Rückführung der gesamtstaatlichen Staatsschuldenquote beitragen. Anpassungsbedarf bestünde aus Sicht der Autoren darin, die Beiträge der einzelnen Gebietskörperschaften nicht mit dem Verhältnis zum Jahresende 2011 gemäß Art. 10 (2) b ÖStP 2012, sondern mit dem jeweils letztverfügbaren Anteil am gesamtstaatlichen Schuldenstand festzulegen. So könnte der bisherigen Anstrengung einzelner Gebietskörperschaften zur Schuldenrückführung beizutragen, Rechnung getragen werden und es würden sich zukünftige Beiträge verringern. Gleichzeitig werden dadurch die Anreize, aktiv zur Schuldenrückführung beizutragen, verstärkt.

## **10.2.4 Scoreboard-System als Frühwarnmechanismus für Gemeinden**

**Scoreboard-Systeme** sind mehrdimensionale Indikatorsysteme, die anhand verschiedener Kriterien Zustände von Systemen bewerten, um eine vorausschauende Steuerung vornehmen zu können. Anknüpfend an aktuellen Indikatorwerten lassen sich **Frühwarnsysteme** zur vorzeitigen Identifikation von budgetären Schieflagen etablieren. Durch die Vorselektion tritt anstelle einer flächendeckenden Anwendung detaillierter Fiskalregeln die partielle Anwendung für identifizierte Problemfälle. Solche Systeme bieten sich insbesondere auf der **Gemeindeebene** an. Ein Scoreboard-System wird derzeit beispielsweise in Spanien vom Fiskalrat Spaniens (Independent Authority for Fiscal Responsibility – AIREF, 2015) entwickelt, das die regelmäßige Überwachung der rund 13.000 Einheiten der Gemeindeebene erheblich erleichtern soll. Durch die Anknüpfung an administrative Haushaltsdaten, die monat-

<sup>83</sup> Im Rahmen der Ausgabenregel der EU führen Nicht- bzw. Übererfüllungen der Vorgaben im Vorjahr zu starken Sprüngen beim erlaubten Ausgabenzuwachs im Folgejahr, die eine Verstetigung der Ausgabenentwicklung unterwandern.

lich über eine Datenschnittstelle abrufbar sind, soll möglichst zeitnahe ein automatisierter Indikatortest durchlaufen werden. Die Überprüfung der subsektoralen Fiskalregeln erfolgt nur nachgelagert im Rahmen einer vertiefenden Budgetanalyse für die betroffene Staatseinheit, sofern die Indikatorwerte eine budgetäre Schieflage signalisieren.

Bei der **Anwendung** von Scoreboard-Systemen in Österreich für die Gemeindeebene (ohne Wien) tritt anstelle der Überprüfung von Fiskalregeln die **Ermittlung von Kennzahlen**, die Aufschluss über einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt geben sollen. Biwald (2016) folgend zählen dazu u. a.

- der **Überschuss aus der laufenden Gebarung** (= Saldo 1), der das verfügbare Volumen für Investitionen und Schuldentilgung widerspiegelt,
- die **Schuldendienstquote** (= Anteil der öffentlichen Abgaben, der für den Schuldendienst benötigt wird) oder
- die **Verschuldungsdauer** (= Zeitspanne, die zur Rückzahlung der Schulden aus Überschüssen der laufenden Gebarung benötigt wird).

Als **Bewertungskriterien** zur Einschätzung der Fiskalposition einer Gemeinde bieten sich Durchschnittswerte (Gemeinden eines Bundeslandes oder nach Größenklassen) oder gewichtete Referenzwerte an, wo Indikatorwerte in ein Punktesystem umgerechnet und unterschiedlich stark für die Ermittlung eines Gesamtwertes einbezogen werden.<sup>84</sup> Auf Basis eines Scoreboard-Systems wird ein Warnmechanismus dann auslöst, wenn **Schwellenwerte** überschritten werden. Die Schwellen können als bestimmte Höhe einer Abweichung gegenüber einem Referenzwert oder als Über- bzw. Unterschreitung eines bestimmten Punktestandes (etwa bei Zusammenführung von mehreren Indikatoren zu einem Gesamtwert) definiert werden.

Die **Aussagekraft der Kenngrößen, wie sie gegenwärtig vom Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) ermittelt werden**, ist selbst für die Kernhaushalte infolge inhomogener Daten begrenzt und wird zudem geschwächt, wenn etwa Zuschussbereiche oder Schulden ausgegliedert wurden, oder durch lange Laufzeiten und tilgungsfreie Zeiten geringe Schuldendienstquoten generiert werden. Zudem müssten auch schuldenähnliche Transaktionen (Leasing, Haftungen) in das Kennzahlensystem einbezogen werden.

Schließlich müssen die **Konsequenzen** festgelegt werden, die bei Erreichen der Schwellenwerte zum Tragen kommen. Üblicherweise folgt der Auslösung eines Frühwarnmechanismus eine tieferegehende Analyse der finanziellen Situation einschließlich Überprüfung der Einhaltung der subsektoralen Fiskalregeln durch die betroffene Gebietskörperschaft sowie ein **Verfahren zur Korrektur finanzieller Schieflage**.

---

84 Siehe beispielsweise <http://kdz.eu/de/kdz-quick-test>.

## 11. ZUSAMMENFASSUNG

### 11.1 Motivation und Umsetzung des Fiskalpolitischen Pakts in Österreich

- Mit der Unterzeichnung des **Fiskalpolitischen Pakts** verpflichtete sich Österreich, das **mittelfristige Budgetziel (MTO)** eines gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von maximal 0,5% des BIP in **nationalem Recht** bindend zu verankern und einen **automatischen Korrekturmechanismus** – zur Gegensteuerung bei Abweichungen vom MTO – zu implementieren.
- Österreich kam diesen Verpflichtungen durch die Verabschiedung des **Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) 2012** nach, dessen Kernstück die Festlegung des **mittelfristigen Budgetziels** eines strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits von maximal 0,45% des BIP ab dem Jahr 2017 ist. Dies wurde in ein **mehrdimensionales System nationaler Fiskalregeln** eingebettet (nominelle Budgetregel, Ausgabenregel, Schuldenregel, Haftungsobergrenzen), das im Wesentlichen dem EU-Fiskalregelwerk entspricht.
- Der ÖStP 2012 sieht gegenwärtig im Vollausbau ab dem Jahr 2017 eine **detailgetreue Übernahme** der komplexen gesamtstaatlichen **EU-Vorgaben für Bund, einzelne Länder und Gemeinden pro Land** in der Abgrenzung des ESVG 2010 vor.
- Durch die vollständige **Umsetzung des ÖStP 2012** erst ab 2017 bietet sich die Suche nach **Gestaltungsoptionen** an, die einen hohen Verwaltungsaufwand auf subsektoraler Ebene vermeiden, ohne dabei den im ÖStP 2012 vereinbarten Konsolidierungskurs zu gefährden.
- Am Beispiel der **Ausgabenregel** zeigt sich die ausgeprägte **Komplexität**, die eine regionale Anwendung mit sich brächte: Bei strikter Auslegung müssten spezifische Referenzraten (etwa auf Basis regionaler Potenzialoutputs) und reale Ausgabenaggregate pro Land i. S. des ESVG 2010 ermittelt werden. Letzteres wirft u. a. Fragen der innerstaatlichen Konsolidierung, regionalen Realrechnung und der Revisionsanfälligkeit der Daten auf, wodurch die **Operationalisierung** und **Steuerungsrelevanz** erschwert werden.
- Ungeachtet der Regeln des ÖStP 2012 gelten die **EU-Vorgaben für den Gesamtstaat Österreich** unmittelbar, die im Jahr 2015 im Wesentlichen erfüllt wurden. Für das Jahr 2016 besteht aus gegenwärtiger Sicht die Gefahr, vom mittelfristigen Budgetziel „erheblich“ abzuweichen.

### 11.2 Numerische Vorgaben des ÖStP 2012

- Um die Einhaltung der gesamtstaatlichen Vorgaben der EU für die Fiskalpolitik Österreichs zu gewährleisten, wurden im Rahmen des ÖStP 2012 **nationale Fiskalregeln für den Bund, die einzelnen Länder sowie die Gemeinden pro Bundesland** (in der Abgrenzung gemäß ESVG 2010) definiert und Beiträge einzelner Gebietskörperschaften zu verschiedenen Fiskalregeln festgelegt.
- Das **mehrdimensionale System nationaler Fiskalregeln** umfasst Vorgaben für die Rückführung des Maastricht-Defizits (in den Jahren 2012–2016), ein **strukturelles Budgetdefizit von max. 0,45% des BIP ab 2017** sowie für die Rückführung der Staatsschuldenquote und die Beschränkung des Ausgabenwachstums des Staates im Einklang mit den Bestimmungen des SWP.
- Sehen die **länderspezifischen Empfehlungen der EK bzw. des ECOFIN** andere Vorgaben vor, oder kommen Vorgaben im Rahmen eines **ÜD-Verfahrens** zur Anwendung (in Österreich zwischen 2011 und 2013), werden die Bestimmungen des **ÖStP 2012 vorübergehend „außer Kraft gesetzt“**.
- Analog zum SWP sind in bestimmten **Ausnahmefällen** (Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage er-

heblich beeinträchtigen) **mögliche Abweichungen vom MTO bzw. strukturellen Anpassungspfad** vorgesehen.

- Die **Überprüfung** der Vorgaben des ÖStP 2012 beschränkte sich bislang auf den **Finanzierungssaldo laut Maastricht** auf Basis eines Berichts von Statistik Austria – im Jahr 2014 erfüllten insgesamt alle gebietskörperschaftlichen Ebenen die Vorgaben des ÖStP 2012.

### 11.3 Rolle der Gemeindeaufsicht als Koordinator

- Neben den **politischen Koordinationskomitees**, die die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem ÖStP 2012 koordinieren sollen, ist die **Gemeindeaufsicht** im Rahmen der **Haushaltskoordination** im Sinne des ÖStP 2012 unmittelbar eingebunden und im Regelfall mit der **Zusammenführung von Einzeldaten** der Gemeinden befasst.
- Durch die Vielzahl der rund 4.600 Gebietskörperschaften und staatlichen außerbudgetären Einheiten der Gemeindeebene im Sinne des ESVG besteht **hoher Koordinationsaufwand**, obwohl die Gemeindeebene (hier ohne Wien) nur **für etwa 8% der Staatsausgaben** verantwortlich zeichnet.
- Im Zuge einer **Fragebogenerhebung des FISK** (Jänner 2016) konnten folgende Erkenntnisse gewonnen werden:
  - Bislang wurde durch die Gemeindeaufsicht oder das Landeskoordinationskomitee in allen Ländern der Maastricht-Saldo gemäß VRV-Rechnungsquerschnitt erfasst, die Verschuldung und Haftungen pro Gemeinde (**Kernhaushalte**) gesondert ermittelt. Erst mit der Fokussierung auf **strukturelle Budgetvorgaben ab dem Jahr 2017** soll die entsprechende Ausweitung der Datenerfassung durch die Gemeindeaufsicht erfolgen.
  - Die Gemeindeaufsicht verfügt derzeit über **keine ESVG 2010-konforme Datenbasis**.
  - Die fiskalpolitischen **Vorgaben auf der Grundlage des ÖStP 2012**, die für die Gemeinden landesweise zur Anwendung kommen, wurden **nicht auf die Einzelgemeinde bzw. einzelne Einheit der Gemeindeebene** im Sinne des ESVG **heruntergebrochen**.
  - **Verfahren** zur Festlegung von Einzelbeiträgen der Gemeinden oder zur Sicherstellung der Einhaltung bzw. Korrektur bei Nichterfüllung wurden **nicht definiert**. Die bisherige Vorgangsweise fokussiert auf **Prävention gegen Regelverfehlungen durch Information** z. B. im Rahmen der Gebarungskontrolle.
  - Aus der **Sicht der Gemeindeaufsicht** könnte die **Koordinierungsarbeit** im Sinne des ÖStP 2012 wesentlich **erleichtert** werden, indem **Vorgangsweisen und Prozesse** zur Einhaltung der Fiskalregeln zwischen den Ländern abgestimmt und vereinheitlicht, eine **zentrale Datenbank** einschließlich außerbudgetärer Staatseinheiten im Sinne des ESVG zur Verfügung gestellt und **Richtlinien und Berechnungstools**, die dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit folgen, zur bundesweit einheitlichen Umsetzung und konkreten Auslegung des ÖStP 2012 fertiggestellt werden.

### 11.4 Automatischer Korrekturmechanismus in Österreich

- Auf Grundlage des Fiskalpolitischen Paktes müssen die Vertragspartner einen **Korrekturmechanismus in nationales Recht verankern**, der bei Abweichungen vom MTO „automatisch“ ein Verfahren zur Gegensteuerung einleitet. Die Ausgestaltung sollte den diesbezüglich festgelegten **Grundprinzipien der EK** (z. B. Gewährleistung der Konsistenz mit EU-Regeln, klare Definition der Auslösung des Mechanismus, Einbindung von Fiskalräten zur Überwachung) folgen.
- In Österreich basiert die grundlegende Funktionsweise des Korrekturmechanismus auf der Führung von **Kontrollkonten** – jeweils für den Bund, jedes Land und die Gemeinden landesweise –, die **Abweichungen** von den jeweiligen strukturellen Vorgaben im Hinblick auf das mittelfristige

Budgetziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,45% des BIP erfassen.

- Überschreitet die saldierte Gesamtbelastung des Kontos bestimmte **Schwellenwerte** (1,25% des BIP für den Bund und 0,367% des BIP für die Länder und Gemeinden), ist diese unter Beachtung der Konjunktursituation abzubauen. Diese Schwellenwerte liegen allerdings **deutlich über** den zugrunde zu legenden **Erheblichkeitsgrenzen laut EU-Definition**.
- Bei Feststellung einer **Überschreitung** der genannten Schwellenwerte, die ex-post für das Jahr  $t-1$  durch den Rechnungshof auf Basis der seitens Statistik Austria jeweils Ende September ermittelten Haushaltsergebnisse erfolgt – ist ein **Schlichtungsgremium** einzuberufen. Diesem Gremium sind **Korrekturmaßnahmen** bekanntzugeben, die **umgehend** und „**konjunkturgerecht**“ umgesetzt werden müssen, andernfalls droht ein **Sanktionsbeitrag** in Höhe von 15% der Überschreitung.
- In Österreich wurde der **Fiskalrat** mit der Aufgabe betraut, das Vorliegen von Umständen festzustellen und Empfehlungen abzugeben, welche den **Korrekturmechanismus aktivieren, verlängern oder beenden**. Diesbezüglich existieren allerdings noch keine Erfahrungswerte.

## 11.5 Gestaltungsoptionen für subsektorale Fiskalregeln

- Die Suche nach **Gestaltungsoptionen** für subsektorale Fiskalregeln kann aus unterschiedlichen Gründen motiviert sein, wie etwa die Erhöhung der Verständlichkeit, Effektivität und Praktikabilität, aber auch der Detaillierung oder Bindungswirkung. Angesichts der bereits innewohnenden Komplexität im heimischen Fiskalregelwerk sollte primär die **Einfachheit als Leitschnur** dienen.
- Die **zentrale Ausrichtung** der regelgebundenen Fiskalpolitik der EU auf den **strukturellen Budgetsaldo**, der eine nicht beobachtbare Kenngröße darstellt, erfordert in einem föderalen Staatssystem ein hohes Maß an Transparenz und Koordination der individuellen Haushaltsführung. In diesem Kontext liegt es nahe, die gewählte Methode zur Ermittlung der regionalen zyklischen Budgetkomponenten mit unterschiedlichen **Konjunkturbereinigungsverfahren** zu vergleichen:
  - Üblicherweise werden **statistische, steuereinnahmenorientierte Verfahren** (HP-Trendverfahren, Referenzwertmethode) oder das **EU-Verfahren** verwendet. Während bei den rein statistischen Verfahren die Steuereinnahmen in eine Trend- und eine zyklische Komponente zerlegt werden, wird bei der EU-Methode die gesamtstaatliche Konjunkturkomponente mit Hilfe eines Produktionsfunktionsansatzes ermittelt und in weiterer Folge horizontal auf die Länder verteilt. Diese **Quotierung** erfolgt meist nach dem jeweiligen Steueraufkommen oder dem Bevölkerungsanteil eines Landes.
  - Bei der **Konjunkturbereinigung gemäß ÖStP 2012** kommt bereits ein **einfaches und praktikables** Verfahren zur Anwendung. So wird die gesamtstaatliche zyklische Budgetkomponente in jenem Verhältnis auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt, wie deren Anteile am MTO festgelegt wurden (Bund und SV-Träger: 78%; Länder und Gemeinden: 22%). Demnach lag die Konjunkturkomponente der Länder und Gemeinden 2014 mit –0,5 Mrd EUR in der Bandbreite der Ergebnisse nach dem EU-Verfahren (–0,4 bis –0,7 Mrd EUR).
- Hoher Verwaltungsaufwand auf subsektoraler Ebene kann durch **Reduktion der Komplexität** des bestehenden Systems vermieden werden, ohne den im ÖStP 2012 vereinbarten Konsolidierungskurs zu gefährden. **Gestaltungsalternativen** zum regionalen Fiskalregelwerk, die sowohl dem Anspruch geringerer Komplexität genügen als auch zur Einhaltung der gesamtstaatlichen EU-Vorgaben beitragen, können wie folgt ansetzen: i) **Verringerung der Anzahl** regionaler Fiskalregeln, ii) **Vereinfachung** bestehender Regeln und iii) Etablierung von **Alternativen**.
- Eine einfache **nominelle Budgetregel nach ESVG 2010** mit grundlegend ausgeglichener Budgetausrichtung könnte für Länder und Gemeinden als „leading indicator“ dienen. Zusätzliche zyklische Budgetbeiträge (in sehr schlechten Zeiten Verschuldungsspielräume, in besonders guten Zeiten Konsolidierungsvorgaben) könnten ab einer bestimmten Größenordnung z. B. durch die Län-

derkoordinationsgremien bestimmt werden.

- **Die Festlegung der Schwellenwerte für den Konjunkturausgleich** könnte z. B. durch das Koordinationskomitee oder durch vorweg definierte Vorgaben (z. B. Übernahme der EK-Definition) erfolgen. Der **Schlüssel für die regionale Verteilung der Zielwerte** könnte vom gegenwärtigen System im **ÖStP 2012** übernommen werden.
- Anstelle der komplexen Ausgabenregel im Sinne des SWP oder zur **Feinststeuerung** und Fokussierung ausgabenseitiger Konsolidierungsnotwendigkeiten könnte insbesondere für Länder inkl. Wien eine **Ausgabenregel für Kernhaushalte unter Berücksichtigung der außerbudgetären Einheiten**, die z. B. vom VRV-Rechnungsquerschnitt der administrativen Budgets ausgeht, herangezogen werden. Durch die Anknüpfung an administrative Kenngrößen sowie der vergleichsweise geringen Komplexität lässt sich eine Ausgabenregel einfach operationalisieren und gut in den **Budgetprozess (Planung und Vollzug) integrieren**.
- Eine alternative, regionale Ausgabenregel könnte bei den in Zukunft durch Statistik Austria bereitgestellten **Ausgabenaggregaten im Sinne des ESVG 2010 pro Bundesland** ansetzen. Zur leichteren Integration in den Budgeterstellungprozess wäre allerdings eine **aussagekräftige „Überleitungstabelle“** von den Ausgaben gemäß Rechnungsquerschnitt hin zum Ausgabenaggregat nach ESVG 2010 erforderlich. Zur Verstetigung der Ausgabenentwicklung sollten **temporäre Sonderfaktoren** (z. B. Schadensbehebung nach Naturkatastrophen) – in Absprache mit dem Koordinationskomitee – **herausgerechnet** werden.
- Unabhängig von der Wahl des zugrunde zu legenden Ausgabenaggregats könnte das **nominelle Ausgabenwachstum** mit einem rollierenden **durchschnittlichen BIP-Wachstum begrenzt** werden. Um erratische Ausgabenanpassungen zu vermeiden, könnte eine ausgabenseitige **Gegensteuerung** erst nach **mehrmaligen Überschreitungen** einsetzen. Nachdem beispielsweise der Referenzwert zum dritten Mal überschritten wurde, setzt eine **dreijährige Ausgabendämpfungsphase** ein, die die Ausgabenüberschreitungen kompensieren soll. Dazu wäre der Durchschnitt der Überschreitungen zu ermitteln und in Form eines **Abschlags** von der Referenzrate in den folgenden drei Jahren abzuziehen. Eine gelockerte Variante zur Gegensteuerung wäre es, wenn den durchschnittlichen Überschreitungen die durchschnittlichen Unterschreitungen, die sich zwischen dem ersten Jahr und dem dritten Jahr mit Überschreitung ergeben haben, gegengerechnet werden dürfen.
- Die Verwendung von **Scoreboard-Systemen**, die anhand von rezenten Daten auf etwaige Fehlentwicklungen und damit potenzielle Regelverfehlungen hindeuten können (Frühwarnsysteme), könnte die Überwachung der **Gemeindefinanzen** (ohne Wien) erleichtern. Anstelle einer flächendeckenden Regelüberwachung würde eine detaillierte Analyse ausschließlich für identifizierte Haushalte in Schieflage treten.:
  - Bei einem derartigen System tritt anstelle der Überprüfung von Fiskalregeln die **Ermittlung von Kennzahlen**, die Aufschluss über einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt geben sollen. Dazu zählen u. a. der **Überschuss aus der laufenden Gebarung**, der das verfügbare Volumen für Investitionen und Schuldentilgung widerspiegelt, oder die **Schuldendienstquote** (= Anteil der öffentlichen Abgaben, der für den Schuldendienst benötigt wird).
  - Die **Aussagekraft der Kenngrößen** kann begrenzt sein, wenn etwa Zuschussbereiche oder Schulden ausgegliedert wurden, oder durch lange Laufzeiten und tilgungsfreie Zeiten geringe Schuldendienstquoten generiert werden. Zudem sollten schuldenähnliche Transaktionen (Leasing, Haftungen) in das Kennzahlensystem einbezogen werden.
  - Für die **Anwendung** von Scoreboard-Systemen müssen **Schwellenwerte**, deren Überschreitung den Warnmechanismus auslösen, und die **Konsequenzen**, die bei Erreichen der Schwellenwerte ausgelöst werden, klar definiert werden.

## 11.6 Schlussfolgerungen

- Die **vollständige Umsetzung des ÖStP 2012 ab 2017** sieht ein **mehrdimensionales System** nationaler Fiskalregeln für den Bund, die Länder und die Gemeinden pro Bundesland vor, das im Wesentlichen dem EU-Fiskalregelwerk entspricht und die Komplexität weiter erhöht. Die **Operationalisierung** und **Steuerung** (Planung und Vollzug) dieser regionalen Fiskalregeln – v. a. der strukturellen Budgetregel und Ausgabenregel – ist insbesondere für die Gemeinden schwierig und aufwändig.
- Die Legislativpakete der EU sehen **keine Bestimmungen** vor, die gesamtstaatlichen **EU-Fiskalregeln** bei einem föderal organisierten Staatsaufbau **detailgetreu auf die Subebenen zu übertragen**. Aus diesem Grund bieten sich **einfache regionale Fiskalregeln** an, die im Ergebnis die Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln gewährleisten und zugleich den **Administrationsaufwand** möglichst gering halten.
- Aus der Sicht der Autoren bieten sich für die subsektoralen Fiskalregeln in Österreich folgende **alternative** sowie **zum Teil additive Lösungsansätze** an:
  - eine **nominelle Budgetregel nach ESVG 2010** für die Länder und Gemeinden mit grundlegend **ausgeglicher Budgetausrichtung** („leading indicator“), die nur in konjunkturell **sehr** schlechten Zeiten gelockert wird bzw. bei **sehr** guter Konjunktur Überschüsse einfordern würde;
  - eine **Ausgabenregel** auf Landesebene (inkl. Wien) für die **Kernhaushalte** unter Berücksichtigung der **außerbudgetären Einheiten auf Basis von Budgetdaten** (z. B. VRV-Rechnungsquerschnitt) zur Feinsteuerung und Fokussierung ausgabenseitiger Konsolidierungsnotwendigkeiten, oder auf Basis der **Ausgabenaggregate im Sinne des ESVG 2010 pro Bundesland**, sofern aussagekräftige Überleitungstabellen zum administrativen Budget seitens Statistik Austria bereitgestellt werden können;
  - eine **Begrenzung des nominellen Ausgabenwachstums** mit dem durchschnittlichen Wachstum des **nominellen BIP** (Jahre  $t-3$  bis  $t+1$ ), wobei die ausgabenseitige Gegensteuerung zur Vermeidung erratischer Ausgabenentwicklungen erst nach mehrmaliger Überschreitung des Referenzwerts einsetzen könnte;
  - ein **Frühwarnsystem für Gemeinden (ohne Wien)** anhand eines einfachen Indikatoren-Sets („Scoreboard“), um Haushalte in Schieflage zu identifizieren und die detaillierte Analyse der Regeleinhaltung auf solche Haushalte zu beschränken.
- Der **Korrekturmechanismus im ÖStP 2012** wäre anzupassen, um den EK-Vorgaben und Grundprinzipien zu genügen:
  - Die EU-Vorgaben sehen eine **Aktivierung des Korrekturmechanismus bei geringeren Verfehlungen** (bei Überschreitung der „Erheblichkeitsgrenzen“ im Kontext des MTO von 0,5% des BIP in einem Jahr oder kumuliert über 2 Jahre) vor, während die Schwellenwerte gemäß ÖStP 2012 in Summe eine strukturelle Abweichung vom MTO von bis zu 1,6% des BIP ermöglichen.
  - Der Korrekturmechanismus in Österreich könnte bereits **an den Ergebnissen der Budgetären Notifikation (Ende März)** bzw. des Stabilitätsprogramms (April) **anknüpfen** und eine verbindliche Berücksichtigung des Korrekturplans zum frühestmöglichen Zeitpunkt vorsehen. Derzeit können Korrekturmaßnahmen für Verfehlungen im Jahr  $t-1$  kaum in den Voranschlägen für das Jahr  $t+1$  einfließen, da sie frühestens im Dezember des Jahres  $t$  vorliegen.
- **Fiskalregeln**, die auf die einzelne Gebietskörperschaft abzielen, könnten als **integrierter Bestand-**

**teil des Budgeterstellungprozesses** etabliert werden, um einen effektiven Beitrag zur Budgetsteuerung leisten zu können. Dazu dürften z. B. nur jene Ausgabenpfade veranschlagt und im Landtag beschlossen werden, die im Einklang mit dem regionalen Regelwerk stehen.

- Setzen von Maßnahmen für eine **verbesserte Budgetplanung und föderale Koordination** in Österreich:
  - Die Gebarung der **Sozialversicherungsträger** sollte bei den nationalen Fiskalregeln dem Verantwortungsbereich der Bundesebene zugerechnet werden. Die Sozialversicherungsträger zeichnen für rund ein Drittel der **Staatsausgaben** verantwortlich und sind folglich für die Einhaltung der gesamtstaatlichen Ausgabenregel von Bedeutung.
  - Verfügbarkeit einer **homogenen Datenbasis** insbesondere für die einzelnen Länder und die Gemeinden pro Bundesland i. S. des ESVG 2010. Dies setzt eine Beschränkung der **Darstellungsspielräume** und Harmonisierung der **Verbuchungspraxis** etwa durch die VRV voraus.
  - **Verbesserung der Aussagekraft der Überleitungstabellen**, die auf Ebene der einzelnen Gebietskörperschaft im Rahmen der jährlichen Voranschlagserstellung auszuweisen sind. Darin sind Finanzierungssalden laut ESVG 2010 einschließlich aller Rechtsträger, die im Verantwortungsbereich der Gebietskörperschaft sind, darzustellen. Die Ergebnisse weichen von den durch Statistik Austria ermittelten ESVG-Daten im Regelfall erheblich ab.
  - Sicherstellung des Informations- und Datenzugangs für politische und aufsichtsrechtliche Organe über jene Organe, die in den jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallen.
  - Überprüfung der **Zweckmäßigkeit** einer „**Rekommunalisierung**“ ausgelagerter Staatseinheiten, um einerseits die Gesamtsteuerung zu vereinfachen und andererseits die Anknüpfungsmöglichkeiten für Kontrollmechanismen (Gemeinderat, Gemeindeaufsicht) durch die integrierte Budgetierung zu verbreitern.
- Die **Rolle des Fiskalrates** ist angesichts seiner späteren Etablierung (Ende 2013) im ÖStP 2012 nicht spezifiziert. Die **Aufgaben der involvierten Institutionen** (Statistik Austria, Rechnungshof, Schlichtungsgremium und Fiskalrat) könnten **stärker abgestimmt** werden.
- Der **Fiskalrat** könnte seine rechtlichen Aufgaben effektiver erfüllen indem er
  - vor Übermittlung des österreichischen Haushaltsplans im Oktober bzw. des Stabilitätsprogramms im April an die Europäische Kommission der FISK zu den **Finanzplänen** Stellung nehmen könnte und indem
  - ein „**Comply-or-explain-Prinzip**“ für **Empfehlungen des FISK** bei Vorliegen von Umständen, die den **Korrekturmechanismus** aktivieren oder verlängern, eingeführt wird.

## 12. LITERATUR

AIReF – Independent Authority for Fiscal Responsibility (2015). Relations with other official institutions. Annual Meeting of OECD, PBOs & IFIs. Wien. 16–17 April 2015.

Altemeyer-Bartscher, M. (2016). Fokussierung auf „leading indicators“: Fallbeispiel Deutschland. Beitrag zum FISK-Workshop am 16. März 2016, <https://www.fiskalrat.at/workshops/fiskalregeln-fuer-laender-und-gemeinden.html>

Biwald, P. (2016). Scoreboard-System als Frühwarnsystem für Gemeinden. Beitrag zum FISK-Workshop am 16. März 2016, <https://www.fiskalrat.at/workshops/fiskalregeln-fuer-laender-und-gemeinden.html>

Boysen-Hogrefe (2014). Konjunkturbereinigung der Länder: Eine Quasi-Echtzeitanalyse am Beispiel Schleswig-Holsteins. Institut für Weltwirtschaft Kiel – Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 538/Juni 2014. Kiel.

Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates. BGBl. I Nr. 149/2013.

Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2016 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008), BGBl. I Nr. 103/2007 i. d. g. F.

Büro des Fiskalrates (2015). Umsetzung des Korrekturmechanismus zur Einhaltung des mittelfristigen Budgetziels in Österreich. Information des Büros des Fiskalrates vom 25. September 2015. Wien.

Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals und M. S. Kumar (2008). Tied to the mast? The role of national fiscal rules in the European Union. *Economic Policy* 23. pp. 297–362.

De Masi, P. R. (1997). IMF Estimates of Potential Output: Theory and Practice. IMF Working Paper WP/97/177. Washington.

Europäische Kommission (2012). Mitteilung der Kommission. Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen. Brüssel.

Europäische Kommission (2012). Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes (code of conduct). January 24. Brüssel.

Europäische Kommission (2016a). Vade mecum on the Stability and Growth Pact. Institutional Paper 021. March 2016. Brüssel.

Europäische Kommission (2016b). European Economic Forecast. Spring 2016. European Economy 2/2016. Brüssel.

Eyraud, L. und T. Wu (2015). Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe. IMF Working Paper, WP/15/67. Washington.

Fall, F. und J.-M. Fourier (2015). Macroeconomic uncertainties, prudent debt targets and fiscal rules. OECD, Economic Department Working Papers No. 230. Paris.

- Fall, F., D. Bloch, J.-M. Fournier und P. Hoeller (2015). Prudent debt targets and fiscal frameworks. OECD Economic Policy Papers, Juli 2015. No. 15. Paris.
- Fiskalrat (2015a). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2014–2019.
- Fiskalrat (2015b). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2014.
- Fiskalrat (2015c). Bericht zur Einschätzung der Budgetentwicklung 2015-2016.
- Fiskalrat (2016). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2015–2020.
- Fuest, C. und M. Thöne (2013). Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern. Köln.
- Gebarungsstatistikverordnung (2014). BGBl. II Nr. 345/2013 i.d.g.F.
- Hauth, E. (2009). Aktuelle Regeln und Anwendungen des Haushaltswesens in den Bundesländern: Eine kritische Analyse. Wien.
- Hauth, E. und B. Grossmann (2012). Ausgliederungen im Bereich der österreichischen Gemeinden: Umfang, Leistungsspektrum und Risikopotenziale. Wien.
- Hers J. und W. Suyker (2014). Structural budget balance: A love at first sight turned sour. CPB Policy Brief. N°2014–07.
- Hodrick, R. J. und E. C. Prescott (1997). Postwar US business cycles: an empirical investigation, Journal of Money, Credit and Banking. 1–16.
- Holtemöller, O., M. Altemeyer-Bartscher, K. Drechsel, S. Freye und G. Zeddies (2014). Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkungen. Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern. IWH Online 2/2014. Halle.
- IWF (2015). Reforming Fiscal Governance in the European Union. IMF Staff Discussion Note, SDN/15/09. Mai 2015. Washington.
- Mitterer, K., P. Biwald und A. Haindl (2016). Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen. Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. Endbericht des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. Wien.
- Mourre, G., Astarita, C. und S. Princen (2014). Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology. European Economy. Economic Papers 536. Brüssel.
- Neuhofer, H. (1998). Gemeinderecht: Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich. Zweite Auflage. Wien.
- Odor, L. (2014). Another Quiet Revolution? Future role of independent fiscal institutions in Europe. CBR Discussion Paper No. 5/2014. Bratislava.
- OECD (2015). Revenue Statistics 2015. Paris.
- Österreichischer Stabilitätspakt (2012). Richtlinien gemäß Art. 5 Abs. 2 ÖStP zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreichs und zur Führung der Kontrollkonten des Bundes, der Länder und Gemeinden gemäß Art. 7 Abs. 7 ÖStP 2012.

Österreichischer Stabilitätspakt (2012). Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012. BGBl. I Nr. 30/2013.

Rechnungshof (2015). Konsolidierungsmaßnahmen der Länder. Reihe Wien 2015/6. Wien.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung – RWI (2010). Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Essen.

Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten. Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 306/41.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Wiesbaden.

Statistik Austria (2015). Benutzerhandbuch, GemeindeHaushaltsDaten. Datenschnittstelle, Version 3.7.

Turner, D., M. C. Cavalleri, Y. Guillemette, A. Kopoin, P. Ollivaud und E. Rusticelli (2015). Real-Time Reliability of OECD Output Gap Estimates and some Investigations into Improving it. Paper prepared for Joint EPCECFIJRC Workshop on the “Assessment of the real time reliability of different output gap calculation methods”. 28 September. Brüssel.

Verordnung des Bundesministers für Finanzen: Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 – VRV (1997). BGBl. II Nr. 787/1996 i.d.g.F.

Verordnung des Bundesministers für Finanzen: Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 –VRV (2015). BGBl. II Nr. 313/2015.

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. (2012). 2. März. Brüssel.

VO (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.