

Information des Büros des Fiskalrates¹ vom 25. September 2015

Umsetzung des Korrekturmechanismus zur Einhaltung des mittelfristigen Budgetziels in Österreich

Zusammenfassung

Mit der Unterzeichnung des **Fiskalpolitischen Pakts** verpflichtete sich Österreich, das **mittelfristige Budgetziel (MTO)** eines strukturellen Defizits von **maximal 0,5% des BIP** in **nationalem Recht bindend** zu verankern und einen **automatischen Korrekturmechanismus** zu implementieren, der sich auf die festgelegten **Grundprinzipien** der **Europäischen Kommission (EK)** stützt.

Diesen Verpflichtungen kam Österreich durch die Verabschiedung des **Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) 2012** nach: Die unbefristete Zielvorgabe gilt **ab dem Jahr 2017** und legt als MTO ein **strukturelles gesamtstaatliches Budgetdefizit** von maximal **0,45% des BIP** (Bund und Sozialversicherungsträger: 0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,1% des BIP) fest. Zur **Erfassung von Abweichungen** von den jeweiligen strukturellen Vorgaben der Gebietskörperschaften im Hinblick auf das MTO werden **Kontrollkonten** geführt. Überschreitet die Gesamtbelastung des Kontos bestimmte **Schwellenwerte**, sind diese Beträge konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen.

Vergleicht man den **Fiskalpolitischen Pakt** und die **Grundprinzipien der EK** mit den Regelungen im **ÖStP 2012**, so zeigt sich, dass diesen im ÖStP 2012 **größtenteils entsprochen** wurde:

- rechtlich **verbindliche, unbefristete Implementierung** des MTO in nationalem Recht;
- Berücksichtigung von **Ausweichklauseln** z. B. im Fall von Naturkatastrophen oder Rezessionen;
- Klar definierte **Auslösung** und **prozedurale Schritte** des Korrekturmechanismus;
- Etablierung einer **unabhängigen Einrichtung (Fiskalrat)** zur Überwachung der Fiskalregeln.

Anpassungsbedarf ist im Hinblick auf die **EK-Grundprinzipien** bei folgenden Punkten abzuleiten:

- Herabsetzung der **Schwellenwerte** zur Auslösung des **Korrekturmechanismus** im **ÖStP 2012**: Die EU-Vorgaben sehen eine Aktivierung des Korrekturmechanismus bei geringeren Verfehlungen vor (bei Überschreitung der „**Erheblichkeitsgrenzen**“ im Kontext des MTO).
- Zeitliche Straffung des **Verfahrensablaufs** mit verbindlicher Berücksichtigung des **Korrekturplans zum frühest möglichen Zeitpunkt**: Der Korrekturmechanismus in Österreich könnte bereits an den Ergebnissen der **Budgetären Notifikation** (Ende März) bzw. des **Stabilitätsprogramms** (April) anknüpfen. 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. Die EK setzt bereits im Frühjahr des Jahres t die Grundlage für Verfahrensschritte („Europäisches Semester“) bei ihrer Evaluierung der Budgetergebnisse des Jahres t-1.

Ferner wäre eine **Reduzierung der Komplexität des nationalen Fiskalregelwerks** für die Länder- und Gemeindeebene anzustreben. So könnten **Ausgabenregeln** auf **subsektoraler Ebene Österreichs** eine stärkere Rolle als bisher in der nationalen fiskalpolitischen Steuerungsarchitektur einnehmen. Dies würde aber eine vergleichbare Datenbasis bei den einzelnen Gebietskörperschaften erfordern.

¹ Der vorliegende Beitrag spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung des Fiskalrates wider.

Ausgangslage und Inhalt der vorliegenden Analyse

Mit der Unterzeichnung des **Fiskalpolitischen Pakts** (Art. 3, Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU)² im März 2012 verpflichtete sich Österreich u. a.

- als **mittelfristiges Budgetziel (MTO)** ein strukturelles Defizit von maximal 0,5% des BIP in nationalem Recht bindend zu verankern (Abs. 1b) und
- einen **Mechanismus** zu implementieren, der die **Korrektur „erheblicher Abweichungen“** im Sinne der EU-Definition vom MTO bzw. dem dorthin führenden Anpassungspfad automatisch und innerhalb eines festgelegten Zeitraums gewährleistet und sich auf die Grundprinzipien der Europäischen Kommission (EK) stützt (Abs. 1e).

Die **folgende Ausarbeitung** evaluiert die **nationale Umsetzung** des Fiskalpolitischen Paktes in Österreich durch den ÖStP 2012 unter Bezugnahme auf die seitens der EK 2012 verfasste Mitteilung zu den „**Gemeinsamen Grundsätzen für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen**“³ und stellt auf Basis dieser Ergebnisse Vorschläge für **Änderungen im ÖStP 2012** vor.

Automatischer Korrekturmechanismus in Österreich im Lichte der EK-Grundprinzipien

In Österreich wurde der automatische Korrekturmechanismus im Rahmen des **Österreichischen Stabilitätspakts 2012** (ÖStP 2012; BGBl. I 30/2013) rechtlich bindend verankert und in ein nationales System mehrdimensionaler Fiskalregeln für die einzelnen Gebietskörperschaften – in Anlehnung an die EU-Fiskalregeln – eingebettet. Kernstück ist die Festlegung des **mittelfristigen Budgetziels** eines **strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits** von maximal **0,45% des BIP ab dem Jahr 2017** (Regelgrenze für Bund und Sozialversicherungsträger: 0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,1% des BIP). Zur **Erfassung von Abweichungen** von den jeweiligen strukturellen Vorgaben der Gebietskörperschaften im Hinblick auf das MTO werden **Kontrollkonten** geführt (für den Bund, jedes Land und die Gemeinden landesweise). Im Art. 7 ÖStP 2012 zur Führung der Kontrollkonten wird die **grundlegende Funktionsweise** des Korrekturmechanismus festgelegt: Überschreitet die saldierte Gesamtbelastung des Kontos bestimmte **Schwellenwerte**, ist diese „konjunkturgerecht“ auf einen Wert unter der jeweiligen Regelgrenze zurückzuführen. Nähere Spezifikationen zur Führung der Kontrollkonten wurden eigens in **Richtlinien**⁴ abgefasst.

Diese Ausgestaltung des Korrekturmechanismus in Österreich stellt sich im Lichte der diesbezüglichen **sieben Grundsätze der EK**⁵ wie folgt dar:

1. **Rechtsstatus:** *„Die Korrekturmechanismen werden im einzelstaatlichen Recht in Form von Bestimmungen verankert, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang.“*

In Österreich wurde der automatische Korrekturmechanismus im ÖStP 2012 verankert. Diese Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden stellt einen **Staatsvertrag** (rechtlich verbindlich ohne Verfassungsrang) dar und gilt unbefristet.

2. **Vereinbarkeit mit EU-Rahmen:** *„Die nationalen Korrekturmechanismen werden eng auf die haushaltspolitischen Konzepte und Rahmenbestimmungen der EU abgestimmt. Dies gilt insbesondere für den Begriff der „erheblichen Abweichung“ und die Formulierung möglicher Ausweisklauseln.“*

2 Siehe <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40147990>.

3 Siehe http://www.cep.eu/Analysen/COM_2012_342_Fiskalpakt/COM_2012-342_DE.pdf.

4 <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/OeStP2012RichtlinienErsterTeil.pdf>.

5 Zitate aus der EK-Mitteilung der Grundprinzipien werden kursiv dargestellt.

In Österreich wurden die mehrdimensionalen Fiskalregeln der EU, einschließlich üblicher Ausweichklauseln (z. B. Naturkatastrophen, Konjunkturabschwung) in den ÖStP 2012 übernommen. Allerdings liegen die **Schwellenwerte** des Kontrollkontos, deren Überschreitung den Korrekturmechanismus bzw. ein Sanktionsverfahren auslöst, **deutlich über den Erheblichkeitsgrenzen laut EU-Definition**: Während eine Abweichung gemäß dem Code of Conduct⁶ 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 (Bund: 1,25% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,367% des BIP), bevor der Korrekturmechanismus ausgelöst wird.

Länderspezifische Lösungen für den Korrekturmechanismus wären zulässig, sofern diese dem Konzept der „erheblichen Abweichung“ Rechnung tragen.

3. **Auslösung:** „Der Korrekturmechanismus wird unter genau definierten Bedingungen, die eine erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad anzeigen, ausgelöst.“

In Österreich wurden die Bedingungen für eine **Auslösung** des Korrekturmechanismus **klar definiert**: Bei Überschreitung der genannten Schwellenwerte – die Feststellung erfolgt durch den Rechnungshof auf Basis der seitens Statistik Austria ermittelten Haushaltsergebnisse – ist ein Schlichtungsgremium (bestehend aus je 2 Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden) einzuberufen. Dieses fordert jene Vertragspartei, die einen sanktionsrelevanten Sachverhalt gesetzt hat, auf, binnen 2 Monaten Korrekturmaßnahmen bekanntzugeben sowie diese **umgehend** und unter Beachtung der **Konjunktursituation** umzusetzen.

Der in Österreich verankerte Mechanismus kann erst **vergleichsweise spät** im Herbst des Jahres t wegen Verfehlungen im Jahr t-1 **ausgelöst** werden. 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. Die Voranschläge der Gebietskörperschaften für das Jahr t+1 werden allerdings im Regelfall früher verabschiedet. Erschwerend kommt hinzu, dass fallweise Doppelbudgets für zwei Fiskaljahre vorgelegt werden, die nachträglich nochmals aufgeschnürt werden müssten.⁷

Im Vergleich dazu setzt die EK bereits im Frühjahr im Zuge ihrer ex post-Evaluierung (t-1) die Grundlage für Verfahrensschritte („Europäisches Semester“). Der dabei vorgesehene Fristenlauf⁸ sollte es ermöglichen, Korrekturmaßnahmen bei der Erstellung des „nationalen Haushaltsplans für t und t+1“ – der Mitte Oktober der EK vorzulegen ist, – sowie in den Voranschlägen der einzelnen Gebietskörperschaften für t+1 noch zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, den Prozess zur automatischen Korrektur von Budgetverfehlungen in Österreich bereits mit den Ergebnissen der Budgetären Notifikation von Ende März bzw. des Stabilitätsprogramms (April) in Gang zu setzen. Allerdings müsste dabei eine geringere Datenqualität in Kauf genommen oder die Datenbereitstellung für t-1 auf subsektoraler Ebene beschleunigt werden.⁹

4. **Art der Korrekturmaßnahmen:** „Umfang und zeitlicher Rahmen der Korrekturmaßnahmen unterliegen im Voraus festgelegten Bestimmungen; Umfangreichere Abweichungen ... erfordern umfangreichere Korrekturmaßnahmen;... Plan für Abhilfemaßnahmen, der für die Haushaltsge-

6 Siehe http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.

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

8 Nach Auslösung des Frühwarnmechanismus durch die EK im Mai, richtet der Rat der Europäischen Union innerhalb eines Monats Empfehlungen an den Mitgliedstaat. Dieser hat fünf Monate Zeit, geeignete Maßnahmen zur Behebung der Abweichung zu setzen.

9 Im März liegen für Länder und Gemeinden sowie für außerbudgetäre Einheiten nur vorläufige Daten vor, die zum Teil noch auf Schätzungen beruhen.

setze des Korrekturzeitraums verbindlich ist.“

Diesem Grundsatz der EK folgend, sollten i) Korrekturmaßnahmen sicherstellen, das MTO bzw. den Anpassungspfad spätestens im zweitfolgenden Jahr (ausgehend vom Jahr der Verfehlung) wieder zu erreichen, ii) Flexibilität für gewisse Umstände (z. B. konjunkturelle Schwächephase) eingeräumt werden sowie iii) Korrekturmaßnahmenpläne verbindlich im Budgeterstellungsprozess einfließen. In Österreich entsprechen Korrekturumfang und vorgesehene Fristensetzung im Rahmen des ÖStP 2012 der Intention der EK. Zudem ist ein Plan mit Korrekturmaßnahmen dem Schlichtungsgremium vorzulegen. Allerdings wird es in der Praxis zum Zeitpunkt des Vorliegens des Maßnahmenplans **kaum noch möglich** sein, Korrekturmaßnahmen **unmittelbar bei der Voranschlagserstellung** für das zweitfolgende Jahr (ausgehend vom Jahr der Verfehlung) **zu berücksichtigen**. Diese müssten sodann zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen eines Nachtragsvoranschlags Einzug finden. Zudem sind **keine Bestimmungen** vorgesehen, dass der **Plan mit Korrekturmaßnahmen** explizit und verbindlich **im Rahmen der Budgeterstellung einzubeziehen** ist.

5. **Operative Instrumente:** „Der Korrekturmechanismus kann Bestimmungen über die öffentlichen Ausgaben und diskretionäre steuerliche Maßnahmen eine zentrale operative Rolle verleihen; ... Bestimmungen, die ... Koordinierung einiger oder aller Teilsektoren des Gesamtstaates gewährleisten.“

In Österreich bezieht sich der **automatische Korrekturmechanismus** insbesondere auf den strukturellen Budgetsaldo (Kontrollkonto).¹⁰ Der ÖStP 2012 sieht aber auch **Sanktionen bei Nichterfüllung einer der anderen Fiskalregeln** des mehrdimensionalen Systems vor, sofern Korrekturmaßnahmen unterbleiben. So existiert 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. Allerdings stellt die **Operationalisierung** der Ausgabenregel zwischen Subsektoren angesichts umfangreicher Transferströme, vieler Einheiten pro Subsektor laut ESVG 2010 und unterschiedlicher institutioneller Gegebenheiten in den einzelnen Bundesländern eine große **Herausforderung** in Österreich dar (Datenbasis, Zielwerte), die bislang nicht bewältigt wurde. Es fehlen sogar Ex-post-Informationen über die budgetären Gesamtausgaben in den einzelnen Ländern bzw. der Gemeindeebenen pro Bundesland im Sinne des ESVG 2010. Zudem müssten regionale Potenzialoutputs bzw. Wachstumstrends berechnet werden, um spezifische Referenzraten für das Ausgabenwachstum zu erhalten (siehe Exkurs: Reduktion der Komplexität der numerischen fiskalpolitischen Vorgaben auf subsektoraler Ebene).

Ferner wurden politische **Koordinationskomitees** eingerichtet (Österreichisches Koordinationskomitee mit Vertretern des Bundes, der Länder und Gemeinden; 8 Landeskoordinationskomitees), die im Wesentlichen die gegenseitige Information über Haushaltsentwicklungen und die Beschlussfassung über das nationale System der Fiskalregeln zum Gegenstand haben.

6. **Ausweichklauseln:** „Bei der Formulierung möglicher Ausweichklauseln ist dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt definierten Begriff der „außergewöhnlichen Umstände“ Rechnung zu tragen.“

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. Diese Bestimmung steht im Einklang mit dem SWP. Zudem wurde im ÖStP 2012 eine **generelle Ausweichklausel** für sämtliche fiskalpolitische Vorgaben verankert, sofern die zuständigen Organe der EU (befristete) Ausnahmen von den europarechtlichen Grundlagen für Österreich einräumen. Außerdem werden in bestimmten **Ausnahmefällen** (Maßnahmen zur Stabilisierung internationaler und nationaler Finanzmärkte) **keine Sanktionen** gesetzt.

¹⁰ Beim strukturellen Budgetsaldo werden Abweichungen von den jeweiligen strukturellen Vorgaben der Gebietskörperschaften im Hinblick auf das MTO in Kontrollkonten erfasst, die rückzuführen sind.

Ferner nehmen die Bestimmungen zur Rückführung struktureller Abweichungen auf die jeweilige konjunkturelle Situation Bezug. So sind die auf dem Kontrollkonto erfassten Überschreitungen der strukturellen Schwellenwerte „**konjunkturgerecht**“ (bei positiver Veränderung der Outputlücke) zurückzuführen. Diese Definition von „konjunkturgerecht“ ist allerdings asymmetrisch: So sollte nicht nur in Zeiten der Unterauslastung, sondern auch bei Überauslastung eine antizyklische Budgetpolitik, die zur Verringerung der positiven Lücke beiträgt, angestrebt werden.

7. **Rolle und Unabhängigkeit der für die Überwachung zuständigen Institutionen:** *„Wenn die Überwachung durch unabhängige oder funktional autonome Stellen erfolgt, so kommt dies der Glaubwürdigkeit und Transparenz der Korrekturmechanismen zugute. Der betreffende Mitgliedsstaat ist verpflichtet, entweder den Bewertungen dieser Stellen Folge zu leisten oder öffentlich zu erklären, warum er dies nicht tut.“*

Der **Fiskalrat** wurde in Österreich mit der Aufgabe betraut, das Vorliegen von Umständen festzustellen und Empfehlungen abzugeben, welche den **Korrekturmechanismus aktivieren, verlängern oder beenden**. Die organisatorisch-funktionelle **Ausgestaltung** des Fiskalrates entspricht den Merkmalen unabhängiger Einrichtungen **im Sinne der EU-Regelwerke**. Dazu zählen die institutionelle Verankerung des Rates mit klar definierten Aufgaben per Gesetz, die Unabhängigkeit der Mitglieder, eine angemessene Ressourcenausstattung, der Zugang zu Informationen sowie die uneingeschränkte Kommunikation mit der Öffentlichkeit.

Das Mandat des Fiskalrates wurde in Österreich allerdings nicht durch das sogenannte „**Comply-or-Explain**“-Prinzip gestärkt. Nach diesem international üblichen Prinzip müssten die Gebietskörperschaften den Empfehlungen des Fiskalrates entweder folgen oder etwaige Abweichungen von den Empfehlungen begründen. Dieses Prinzip wurde z. B. in Spanien gesetzlich verankert: So muss der jeweilige Adressat – Bund, Regionen, öffentliche Verwaltung – von Empfehlungen des dortigen Fiskalrates (AIReF – Independent Authority for Fiscal Responsibility) sowohl die Empfehlungen als auch die entsprechenden Gegenmaßnahmen (etwa im Rahmen der Korrekturmaßnahmenpläne) erläutern.

Vorschläge zur effizienteren Ausgestaltung des Korrekturmechanismus in Österreich

Der automatische Korrekturmechanismus in Österreich entspricht zwar größtenteils den Grundprinzipien der EK und dem Fiskalpolitischen Pakt, **Anpassungsbedarf** besteht aus Sicht des Büros des Fiskalrates allerdings **bei folgenden Punkten:**

- Die **Schwellenwerte**, deren Überschreitung den Korrekturmechanismus automatisch auslösen, **liegen deutlich über den von der EU definierten Grenzen für eine „erhebliche“ Abweichung vom MTO** (Erheblichkeitsgrenzen gemäß EU-Definition, VO (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates). Vor diesem Hintergrund sind die Schwellenwerte herabzusetzen, um eine verzögerte Auslösung des Korrekturmechanismus zu vermeiden.
- Die Ermittlung der **Haushaltsergebnisse**, die die Grundlage für die Aktivierung, Verlängerung und Beendigung des Korrekturmechanismus darstellen, erfolgt im Herbst des laufenden Jahres. Erst nach Bestätigung eines sanktionsrelevanten Sachverhalts durch den Rechnungshof beginnt die zweimonatige Frist für die Erstellung eines Korrekturmaßnahmenplans zu laufen. So ist es **kaum möglich**, die im Rahmen des Korrektur- und Sanktionsverfahrens akkordierten **Maßnahmen unmittelbar bei der Voranschlagserstellung** für das Zweitfolgejahr (ausgehend vom Jahr der Verfehlung) **noch zu berücksichtigen**. Folglich wären der Zeitpunkt der Auslösung vorzuzulegen und der Verfahrensablauf zeitlich zu straffen.
- Derzeit sind **keine Bestimmungen** vorgesehen, dass der **Plan mit Korrekturmaßnahmen**, der zwischen betroffener Gebietskörperschaft und Schlichtungsgremium zu vereinbaren ist, explizit und verbindlich im Rahmen der **Budgeterstellung** für das Voranschlagsjahr einzubeziehen ist.

- Die Ambition, die gesamtstaatlichen fiskalpolitischen Vorgaben der EU auf **subsektorale Ebene** herunter zu brechen, stellt eine große **Herausforderung für die Operationalisierung** sowie für die Erstellung einer geeigneten **Datenbasis** dar. Vor diesem Hintergrund sollte die Ausgestaltung einzelner, subsektoraler Fiskalregeln (v. a. strukturelle Budgetregel und Ausgabenregel) und des Zusammenspiels mit dem Autokorrekturmechanismus sowie die **Koordinierungsarbeit** (insbesondere ex ante) überdacht werden, um die **Komplexität des mehrdimensionalen nationalen Fiskalregelwerks** gemäß ÖStP 2012 für die subsektoralen Ebenen der Länder und Gemeinden zu **reduzieren**. Das Ziel sollten **vereinfachte subsektorale Fiskalregeln** sein, die im Ergebnis die Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln gewährleisten.

Exkurs: Reduktion der Komplexität der numerischen fiskalpolitischen Vorgaben auf subsektoraler Ebene

Mehrere empirische Untersuchungen (z. B. Fall et al., 2015, Europäische Kommission, 2009 oder Debrun et al., 2008) ergeben, dass **numerische Fiskalregeln** möglichst eingebettet in einen fiskalpolitischen Rahmen – bestehend aus Fiskalregeln, Fiskalräten und integrierten mittelfristigen Budgeterstellungprozessen – dazu beitragen, die Fiskaldisziplin eines Staates zu erhöhen. Die Fiskalregeln weisen aber Unterschiede hinsichtlich ihrer Effektivität, Fiskaldisziplin zu erhöhen und antizyklische Stabilitätspolitik zu unterstützen, Operationalisierbarkeit und fiskalpolitischer Implikationen auf. Einer Zusammenstellung nach Fall et al. 2015 folgend, sind mit einzelnen Fiskalregeln folgende **Stärken und Schwächen** verbunden:

Tabelle 1: Fiskalregeln – Stärken und Schwächen

	Stärkung Fiskaldisziplin	Unterstützung Stabilitätspolitik	Risiken und Implikationen
Nominelle Budgetregeln	tendenziell positiver Effekt auf Budgetsaldo	keine Flexibilität, um Konjunkturpolitik zu verfolgen; tendiert zu prozyklischer Budgetpolitik	Konsolidierungsdruck bedingt meist Ausgabenkürzung in politisch weniger sensitiven, aber Wachstums fördernden Bereichen wie öffentlichen Investitionen
Strukturelle Budgetregeln	unterstützen Fiskaldisziplin; definieren Spielraum für diskretionäre Fiskalpolitik	weniger stringent als nominelle Regeln durch vollständige Wirkung automatischer Stabilisatoren	Messunsicherheiten hinsichtlich Potenzialoutput bzw. Outputlücke erschweren verlässliche Planung und Monitoring
Ausgabenregeln	unterstützen Fiskaldisziplin und Transparenz durch einfachere Integrationsmöglichkeit in den Budgeterstellungprozess; unmittelbare Beeinflussbarkeit von Ausgabenkategorien durch Entscheidungsträger	entsprechende Ausgestaltung ermöglicht vollständige Entfaltung ausgabenseitiger Stabilisatoren und Unterbinden prozyklischer Ausgaben bei unerwarteten Einnahmen	Konsolidierungsdruck meist zu Lasten politisch weniger sensitiver, aber Wachstums fördernder Bereiche wie öffentliche Investitionen; Forcierung von Steuererleichterungen anstelle direkter Transferausgaben
Einnahmenregeln	Begrenzte Einnahmen sollten von übermäßigen Ausgaben abhalten und folglich disziplinierend wirken; ermöglichen Reduktion der Steuerlast	keine unmittelbaren makroökonomischen Stabilisierungseffekte; prozyklische Ausgaben bei unerwarteten Einnahmen könnten ex ante unterbunden werden	Unsicherheit bei Ermittlung der zyklischen Komponente der Einnahmen kann zu nicht nachhaltig gedeckten Zusatzausgaben führen; Konjunkturbedingte Mehreinnahmen erhöhen Risiko prozyklischer Ausgaben

Quelle: F. Fall et al., 2015.

Strukturelle Budgetregeln stärken einerseits Fiskaldisziplin und lassen andererseits ausreichende Flexibilität für eine **antizyklische Budgetpolitik** und **Ausweichklauseln** für außerordentliche, temporäre Situationen (schwerwiegender Wirtschaftsabschwung, Naturkatastrophen) zu, da sie die automatischen Stabilisatoren vollständig wirken lassen und den Spielraum für Diskretion definieren (Tabelle

1). Allerdings unterliegen derartige Regeln Messunsicherheiten hinsichtlich der nicht beobachtbaren Größen des Potenzialwachstums bzw. der Outputlücke, die zur Berechnung zyklischer Budgetkomponenten erforderlich sind.¹¹ **Ausgabenregeln** knüpfen an Kenngrößen an, die im Budgeterstellungprozess teilweise integriert und von den Entscheidungsträgern (Regierungen, Nationalrat, Landtage) unmittelbar beeinflusst werden können.¹² Ausgabenregeln können auch so ausgestaltet werden, dass sie einerseits azyklische Mehrausgaben bei unerwarteten Einnahmen unterbinden, und andererseits zyklischen Ausgabenkategorien Flexibilität einräumen.

Der IWF (2015) misst Ausgabenregeln im Zusammenhang mit seinen Überlegungen zur Vereinfachung des europäischen Regelwerks große Bedeutung zu, da sie – angesichts des hohen Steuerniveaus in Europa – direkt bei der Ausgabendynamik ansetzen. Fall et al. (2015) kommen auf Basis von Simulationsergebnissen zu dem Schluss, dass Ausgabenregeln als Ergänzung einer Budgetregel die Fiskalperformance wesentlich erhöhen können. Nach Odor (2014) besteht ein Vorteil darin, mit Ausgabenregeln das „Common-pool“-Problem¹³ umgehen zu können, da Ausgabenprogramme innerhalb eines Ausgabenrahmens konkurrieren.

Aus konzeptiver Sicht könnten **nach Ansicht des Büros des Fiskalrates** Ausgabenregeln auf subsektoraler Ebene Österreichs eine bedeutendere Rolle in der nationalen fiskalpolitischen Steuerungsarchitektur einnehmen, zumal auf Landes- und Gemeindeebene kaum eigene Einnahmenverantwortung besteht. Die Einhaltung einer Regel setzt aber voraus, dass auf Ebene der einzelnen Gebietskörperschaft die notwendigen fiskalpolitischen Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen (Fuest und Thöne, 2013). Gegenwärtig ist gemäß Art. 9 ÖStP 2012 die Anwendung einer **Ausgabenregel im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU** von Bund, Ländern und Gemeinden pro Bundesland vorgesehen. Die Ausgabenregel der EU ist allerdings bereits bei Anwendung auf gesamtstaatlicher Ebene **komplex**.¹⁴ Zudem müssten für eine analoge Übernahme auf Ebene der einzelnen Gebietskörperschaften insbesondere folgende **Herausforderungen** noch bewältigt werden:

- **Einheitliche Datenbasis**, insbesondere **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). 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 Verbuchung (z. B. gleichartige Ausgaben in unterschiedlichen Ansätzen) (z. B. Hauth, 2009 oder RH, 2015).
- **Quantifizierung diskretionärer Einnahmen**, die die Ausgabendynamik (zumindest teilweise) kompensieren und gegengerechnet werden dürften.
- **Berechnung regionaler Potenzialoutputs bzw. Wachstumstrends**, um spezifische Referenzraten für das Ausgabenwachstum zu erhalten. Derzeit liegen derartige regionale Informationen gar nicht und einzelne Makrodaten wie z. B. das regionale BIP nur mit zeitlichen Verzögerungen vor.

11 Näheres siehe z. B. Fiskalrat (2015a), Box 1, S. 11.

12 Die konzeptiven Divergenzen zwischen dem ESVG 2010 und den administrativen Daten vermindern zwar die Aussagekraft von auf administrativen Daten aufbauenden Ausgabenregeln. Ausgewählte, wichtige Ausgabengruppen könnten aber in einer Ausgabenregel einfließen.

13 Entscheidungsträger nehmen aufgrund des hohen Drucks von Interessensvertretungen übermäßige Ausgaben in Kauf, weil sie die gesamtwirtschaftlichen Kosten höherer Defizite bzw. Schulden nicht internalisieren.

14 Siehe z. B. European Commission, 2013 oder Fiskalrat, 2015a.

Literaturverweis

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

European Commission (2009). Public finances in EMU, *European Economy* No 5/2009. Brussels.

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

European Commission (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.

European Commission (2013). Vade mecum on the Stability and Growth Pact. Occasional Papers 151. May 2013. Brussels.

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

Fall, F. and 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 and P. Hoeller (2015). Prudent debt targets and fiscal frameworks. OECD Economic Policy Papers, July 2015. No. 15. Paris.

Fiskalrat (2015a). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2014-2019. Wien.

Fiskalrat (2015b). Empfehlung des Fiskalrates zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2015. Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 1. Juli 2015. Wien.

Fuest, C. und M. Thöne (2013). Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern. Köln.

Hauth, E. (2009). Aktuelle Regeln und Anwendungen des Haushaltswesens in den Bundesländern: Eine kritische Analyse. Wien.

IWF (2015). Reforming Fiscal Governance in the European Union. IMF Staff Discussion Note, May 2015, SDN/15/09. Washington.

Odor, L. (2014). Another Quiet Revolution? Future role of independent fiscal institutions in Europe. CBR Discussion Paper No. 5/2014. Bratislava.

Österreichisches Koordinationskomitee (2014). Richtlinien gemäß Art. 5 Abs. 2 ÖStP 2012 zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreichs und zur Führung der Kontrollkonten des Bundes, der Länder und Gemeinden gemäß Art. 7 Abs. 7 ÖStP 2012. Wien.

Rechnungshof (2015). Konsolidierungsmaßnahmen der Länder. In: Reihe Burgenland 2015/5. Wien.

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

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