

Empfehlung des Fiskalrates zur Budgetpolitik

Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 29. Juni 2016

Der Fiskalrat beschäftigte sich in den letzten Sitzungen mit den zwei Themenbereichen „**Komplexität des EU-weiten Fiskalregelwerks**“ sowie „**Österreichischer Stabilitätspakt 2012 und mögliche Alternativen**“, die vom Büro des Fiskalrates in Form von Studien aufbereitet wurden, und leitet daraus folgende **Erkenntnisse und Empfehlungen** ab:

EU-weites Fiskalregelwerk

- Zur Förderung der **Budgetdisziplin** finden **numerische Fiskalregeln** Anwendung. Sie dienen der Unterstützung einer soliden Fiskalpolitik und tragen dazu bei, die langfristige Tragbarkeit der Staatsverschuldung zu gewährleisten. Darüber hinaus ist auch auf die Qualität der öffentlichen Finanzen i. S. der Einnahmen- und Ausgabenstruktur zu achten, um die Einhaltung der Fiskalregeln nachhaltig gewährleisten zu können.
- Das Fiskalregelwerk sollte so ausgestaltet sein, dass die **Fiskalpolitik** im Rahmen der makroökonomischen Zielsetzungen auf **Konjunkturschwankungen** reagieren kann. Die primäre Ausrichtung der Budgetpolitik an der konjunkturbereinigten Kenngröße des **strukturellen Budgetsaldos** – wie sie das aktuelle EU-Fiskalregelwerk derzeit vorsieht – bietet sich demnach an, weist aber auch Problembereiche auf. So ist die **Berechnungsmethode für die Konjunkturbereinigung** (Berechnungsmethode der Outputlücke) strittig und der **Potenzialoutput** immer eine Schätzgröße. Auch kann in der **Anpassungsphase** bis zur Erreichung des „mittelfristigen Budgetziels“ nur eingeschränkt auf die wirtschaftliche Lage Bedacht genommen werden. Eine Beachtung des aggregierten Budgetkurses der WWU („Fiscal Stance“) könnte überdies dem Umstand Rechnung tragen, dass die jeweilige nationale Fiskalpolitik nicht ausschließlich innerstaatlich wirkt (Spillover-Effekte in den Mitgliedstaaten).
- IWF und eigene Berechnungen zeigen, dass sich in der Vergangenheit – trotz Prozyklizität der EK-Methode – der **strukturelle Budgetsaldo** als Kenngröße für eine **antizyklische Ausrichtung der Budgetpolitik in Österreich** besser als der (nominelle) **Budgetsaldo** eignete. Auch wurden in Österreich die **Revisionen des strukturellen Saldos** der Jahre 2010 bis 2015 **nicht von den Revisionen der Outputlücke** getrieben. Dennoch wurde in den vergangenen Jahren das strukturelle Budgetdefizit ex-ante **überschätzt** (durchschnittliche Revision der EK-Schätzung 2010 bis 2015: 0,6% des BIP). Nach Maidorn und Reiss (2016) ist der Beitrag von Revisionen des Potenzialoutputs zu den Revisionen des strukturellen Saldos in den meisten EUR-12-Ländern geringer als jener der sonstigen Faktoren (u. a. Fehler bei Einnahmen- bzw. Ausgabenschätzungen).
- Ein **Überdenken** der gegenwärtigen **EK-Berechnungsmethode der Outputlücke** unter **Einbeziehung der Fiskalräte** erscheint **notwendig**, um den **Bias der Berechnungsmethode** zu verringern und die **Transparenz sowie die Akzeptanz** dieser Kenngröße in der EU zu erhöhen. Der **negative Bias** bei der Schätzung der Outputlücke in Echtzeit bedingt – bei entsprechend hoher Ausnutzung des Spielraums bei Anwendung der Fiskalregeln – eine signifikant höhere Staatsverschuldung im Vergleich zu einer unverzerrten Schätzung der Outputlücke. Eine **Verbesserung** bei der EK-Methode zur Schätzung der Outputlücke könnte beispielsweise durch eine Weiterentwicklung der Methode zur Konjunkturbereinigung oder durch Heranziehen einer Mittelfrist- anstatt einer Kurzfristprognose (mit einem Prognosehorizont von zwei Jahren) als Basis für die Berechnungen erreicht werden.
- Die Berücksichtigung der konjunkturellen Lage bei der Ausrichtung der Fiskalpolitik müsste in Zukunft stärker als bisher **symmetrisch erfolgen**. So wie bei sehr schlechter Konjunktur Budgetdefizite zweckmäßig sein können, um eine Unterauslastung zu vermeiden, so können bei sehr guter Konjunkturlage Budgetüberschüsse zweckmäßig sein, um eine Überhitzung der Konjunktur zu vermeiden.

- In **Österreich** wurde in den letzten Jahren durch einen sukzessiven und moderaten Konsolidierungskurs, der von Offensivmaßnahmen zusätzlich begleitet wurde, die **prozyklische Wirkung** der Budgetpolitik bis zur Erreichung des MTO im Jahr 2014 im europäischen Vergleich **gering gehalten**.
- Durch die anhaltende Konjunkturschwäche in Europa – trotz expansiver Geldpolitik – vermehren sich die Forderungen nach **wachstumsfördernden Investitionen** der Mitgliedstaaten. Auch in Österreich bietet sich **im Rahmen der EU-Fiskalregeln** eine **Forcierung sinnvoller (effektiver) staatlicher Investitionen** – insbesondere vor dem Hintergrund einer wachsenden Bevölkerung – an, die möglichst weitere private Investitionen auslösen.
- Die jüngste **Flexibilisierung** der EU-Fiskalregeln erleichtert es etwas, **wachstumsfördernde Impulse** (Europäischer Fonds für Strategische Investitionen (EFSI), Investitions- und Strukturreformklausel) regelkonform zu setzen. So könnte Österreich einen **Strukturreformplan** z. B. im **Bildungsbereich**, weitere **öffentliche Infrastrukturinvestitionen** oder zur **Entlastung des Faktors Arbeit** mit **anfänglichen** budgetären Zusatzmitteln starten, sofern ein **nachhaltiger Anstieg des Potenzialwachstums** zu erwarten ist (Regelabweichungen bis zu drei Jahre möglich).
- Das EFSI-Modell zur Forcierung von strategischen Investitionen nutzt Österreich bisher nur durch **ein Projekt** in der **Energieversorgung**. Auch könnte der **Breitbandausbau** in Österreich ein geeignetes Projekt darstellen, allerdings müssten die einzelnen Bundesländer-Projekte gebündelt werden (Mindestvolumen erforderlich). Der Fiskalrat empfiehlt, dass die **Bundes- und Landesregierungen** die Anrechnung von geplanten Strukturreformen gemäß den Flexibilisierungsbestimmungen des SWP überprüfen.
- 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 bestehende Schwächen müssten durch **zusätzliche Transparenz seitens der EK** (v. a. in Bezug auf die Outputlücke und die Flexibilisierungsmechanismen) beseitigt werden. Die Effektivität **der Fiskalräte** hängt neben der Ressourcenausstattung und dem Informationszugang auf nationaler Ebene vom Wissen über Konzeption und Auslegung des EU-Regelwerks ab, das seitens der EK nur durch rechtzeitige Kommunikation gewährleistet werden kann.
- Der **Europäische Rechnungshof** spricht sich u. a. für **mehr Transparenz** und für eine **Bottom-up-Bewertung der (strukturellen) Budgetentwicklung durch die nationalen Fiskalräte** aus: „Die nationalen Räte für Finanzpolitik sollten in den EK-Bewertungsprozess einbezogen werden, indem sie zu einer unabhängigen Kontrolle der Zuverlässigkeit der Zahlen und Informationen aufgefordert werden, die die Finanzministerien bereitstellen und die die Europäische Kommission für ihre Analysen verwendet.“
- **Supranationale Regeln wie das EU-Fiskalregelwerk** dürften **Präzisierungen und Flexibilisierungselemente** erfordern, sollten aber das Regelwerk nicht überfrachten. Die Regeln sollten nicht zu sehr ins Detail gehen. Insbesondere die **einzelnen Umsetzungsparameter** des mehrdimensionalen EU-Fiskalregelwerks könnten im Hinblick auf ihre Praktikabilität verbessert und auf ihre Notwendigkeit hinterfragt werden (z. B. Zu- und Abschläge bei der Ausgabenregel, 2-Jahresbetrachtungen, Anrechnungsmodus von Ausnahmeregelungen etc.).

Österreichischer Stabilitätspakt 2012 und mögliche Alternativen

- Durch die Verabschiedung des **Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) 2012** wurde den Verpflichtungen aus der Unterzeichnung des Fiskalpolitischen Pakts nachgekommen, das **mittelfristige Budgetziel** (strukturelles Budgetdefizit von maximal 0,45% des BIP ab 2017) sowie einen **Korrekturmechanismus in nationalem Recht zu verankern**.
- Die **vollständige Umsetzung des ÖStP 2012 ab dem Jahr 2017** sieht ein 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** dieser regionalen Fiskalregeln – v. a. der strukturellen Budgetregel und Ausgabenregel – ist insbesondere auf Gemeindeebene schwierig und aufwändig.

- Da die Legislativpakete der EU **keine Bestimmungen** vorsehen, denen zufolge das **EU-Fiskalregelwerk** zur Gänze auf **Subebenen des Staates** zu übertragen ist, bieten sich für Österreich auf regionaler Ebene **Fiskalregeln** an, die im Ergebnis die Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln gewährleisten und zugleich **den Administrationsaufwand** möglichst gering halten.
- Als **Lösungsansätze** für vereinfachte Fiskalregeln in Österreich für die Länder und Gemeinden eignen sich vorrangig die **Fokussierung auf eine nominelle Budgetregel** mit grundlegend ausgeglichener Budgetausrichtung und eine **nominelle Ausgabenregel** auf Basis administrativer Budgetdaten:
 - Eine **nominelle Budgetregel nach ESVG 2010** mit grundlegend **ausgeglichener Budgetausrichtung** könnte wie schon bisher als Zielwert für die Länder und Gemeinden dienen. In konjunkturell sehr schlechten (sehr guten) Zeiten in Österreich würden die Ziele gelockert (verschärft) und Kreditermächtigungen (Budgetüberschussvereinbarungen) für die einzelnen Länder und Gemeinden pro Bundesland koordiniert werden. Geeignete Mechanismen zur Operationalisierung sind noch zu entwickeln. Der **Schlüssel für die regionale Verteilung der Zielwerte** könnte vom gegenwärtigen System im **ÖStP 2012** übernommen werden. 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%).
 - Eine **Ausgabenregel** könnte **auf Landesebene** (inkl. Wien) zur Feinsteuerung und Fokussierung ausgabenseitiger Konsolidierungsnotwendigkeiten dienen und sollte die **Kernhaushalte** unter Berücksichtigung **außerbudgetärer Einheiten** umfassen. Zusätzlich wäre (zumindest ex post) auf aussagekräftige **Überleitungstabellen** von den administrativen Daten zu den ESVG-2010-Daten seitens Statistik Austria zu achten.
 - Bei **Gemeinden** bietet sich ein geeignetes **Frühwarnsystem** auf Basis zeitnah verfügbarer Daten an, um Haushalte in Schieflage zu identifizieren und detaillierte Analysen von Seiten der **Gemeindeaufsicht** auf solche Haushalte zu konzentrieren.
- Jene Fiskalregeln, die auf einzelne Gebietskörperschaften abzielen, sollten als **integrierter Bestandteil des Budgeterstellungsprozesses** etabliert werden, um einen effektiven Beitrag zur Budgetsteuerung leisten zu können.
- Die **Gebahrung der Sozialversicherungsträger** sollte bei den nationalen Fiskalregeln – wie bisher – dem Verantwortungsbereich der Bundesebene zugerechnet und einem entsprechenden Monitoring unterzogen werden. Mehr als ein Drittel der **Staatsausgaben** entfällt auf die Sozialversicherungsträger und ist folglich für die Einhaltung der gesamtstaatlichen Ausgabenregel des EU-Regelwerks von Bedeutung.
- Beim **nationalen Korrekturmechanismus** sollte darauf geachtet werden, dass dieser den EU-Vorgaben und EK-Grundprinzipien genügt.
- Eine Gesamtbeurteilung der **Länder-Gemeinde-Transferverflechtung** und auch eine adäquate **statistische Erfassung der regionalen Staatsausgaben in Österreich** in der ESVG-2010-Abgrenzung ist gegenwärtig mehrfach durch fehlende Differenzierungen in den Rechnungslegungsvorschriften, unterschiedliche Verbuchungspraktiken in den einzelnen Bundesländern sowie unterschiedliche Trägerschaften bei einzelnen Aufgaben (Landesfonds, Gemeindeverbände, ausgelagerte Gesellschaften) eingeschränkt und sollte möglichst rasch verbessert werden. Dazu zählen:

- Verfügbarkeit einer **homogenen Datenbasis** insbesondere für die **einzelnen Länder** und die **Gemeinden pro Bundesland** i. S. des ESVG 2010. Mittelfristig sollte durch die **Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015** (VRV; BGBl. II Nr. 313/2015), die für die Länder und größeren Gemeinden ab dem Jahr 2019 und für kleinere Gemeinden ab dem Jahr 2020 in Kraft tritt, die Datenqualität verbessert werden können, sofern im Rahmen dieser **Umstellung auch die Buchungspraxis** in den einzelnen Ländern harmonisiert wird.
- Im Bereich der **ausgelagerten Staatseinheiten** ist die Budgetsteuerung zu integrieren und zu vereinfachen (z. B. durch „Rekommunalisierung“) sowie die Anknüpfungsmöglichkeiten für Kontrollmechanismen (Gemeinderat, Gemeindeaufsicht) durch die integrierte Budgetierung zu verbreitern.
- Die rechtlich definierten **Aufgaben der verschiedenen Kontroll- und Monitoringorganisationen** zu erleichtern, indem insbesondere folgende Verbesserungen angestrebt werden:
 - **Sicherstellung des Informations- und Datenzugangs** für politische oder aufsichtsrechtliche Organe über jene Einheiten, die in den jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallen.
 - Maßnahmen der **Gemeindeaufsicht** zur **Sicherstellung** der Einhaltung der Fiskalregeln auf Gemeindeebene pro Bundesland.
 - **Erhöhung der Transparenz** durch vollständige Umsetzung der „**Transparenzdatenbank**“ für den privaten Sektor sowie durch vordefinierte, veröffentlichte Verteilungsschlüsseln und bessere Erfassung der **Transferverflechtungen zwischen** den Gebietskörperschaften.
 - **Frühzeitige Information an den Fiskalrat** über die an die EU zu übermittelnden Budgetpläne Österreichs (Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung im Oktober bzw. Stabilitätsprogramm im April). Dem **FISK** sollte insbesondere eine Rolle in der **Ex-ante-Beurteilung der öffentlichen Fiskalposition** zukommen. Auch sollte ein „**Comply-or-explain-Prinzip**“ bei Vorliegen von Umständen, die den **Korrekturmechanismus** aktivieren oder verlängern, rechtlich verankert werden.