

FISK-Positionspapier „Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens“

Ausgangslage

Die Evaluierung des EU-Fiskalrahmens durch die Europäische Kommission (EK)¹ zeigte Folgendes: Stärken des bestehenden Systems, wie z. B. die Reduktion der Staatsschulden oder bessere Koordination nationaler Wirtschaftspolitiken, aber auch Schwächen, z. B. der nicht ausreichende Schutz für öffentliche Investitionen in Konsolidierungsphasen, beschränkte Steuerungsmöglichkeit der fiskalischen Ausrichtung auf EU-Ebene ohne zentrale Fiskalkapazität mit Stabilisierungsfunktion, die Komplexität der Fiskalregeln sowie die weiterhin bestehende Prozyklizität der Fiskalpolitik. Insbesondere die Unterstützung eines nachhaltigen Aufschwungs nach Überwindung der Gesundheitskrise auch mit verstärktem Fokus auf Zukunftsinvestitionen, vor allem aber die Rückführung überhöhter Staatsschuldenquoten und die Erreichung der bisher nicht erzielten Konvergenz stellen besondere Herausforderungen bei der Anwendung bestehender Fiskalregeln dar. Weiters besteht ein grundlegendes Spannungsfeld aus regelgebundener Fiskalpolitik zur Gewährleistung von Fiskaldisziplin einerseits, sowie der Flexibilisierung fiskalischer Vorgaben, ohne Glaubwürdigkeitsverlust und ohne Abkehr von einer gesunden Haushaltslage (über dem Konjunkturzyklus ausgeglichener Staatshaushalt), andererseits.

Vor diesem Hintergrund empfahl der FISK der österreichischen Bundesregierung im Juni 2021, sich im anstehenden Prozess zur Weiterentwicklung und Reform des EU-Fiskalrahmens zu engagieren und sich dafür einzusetzen, dass dabei die besonderen Herausforderungen der Gegenwart mit der ausreichenden Berücksichtigung relevanter Politikfelder (Bewältigung der COVID-19-Pandemie, Begegnung des Klimawandels, digitaler Strukturwandel etc.) adressiert werden. Besonderes Augenmerk sollte der Lösung von Spannungsfeldern gelten, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Fiskaldisziplin und Flexibilität im Rahmen regelgebundener Fiskalpolitik zu finden. Im Lichte der gänzlich neuen Rahmenbedingungen für die Reform des EU-Fiskalrahmens infolge der COVID-19-Pandemie sind zudem folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Spannungsfeld bei der Definition eines Ankers für die Fiskalpolitik: Mit dem historischen Wirtschaftseinbruch sowie den gesetzten Hilfs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen ging ein deutlicher Anstieg von Budgetdefiziten und Staatsschulden einher. Gegenwärtig schaffen anhaltend niedrige Zinszahlungen sowie das niedrige Marktzinsumfeld Budgetspielräume und eine besondere Gelegenheit, Investitionsvorhaben zur Unterstützung des konjunkturellen Aufschwungs, aber v. a. auch zur Schaffung eines Infrastrukturkapitalstocks (bei gleichzeitiger Adressierung wirtschaftspolitischer Prioritäten wie Digitalisierung und „Grüner Investitionen“), der hohe langfristige, gesamtwirtschaftliche Renditen abwerfen kann, umzusetzen. Dabei sollte eine nachhaltige Budgetpolitik nicht aus den Augen verloren werden.
- Verlässlichkeit der Fiskalregeln in Krisenzeiten, insbesondere bei Verwendung von Konjunkturlättungsverfahren:
 - Das verwendete Konjunkturlättungsverfahren der EK hat zwei zu beachtende Eigenschaften: Erstens verändern neue Datenpunkte die berechneten Werte für die Vergangenheit und zweitens besteht eine systematische Verzerrung in Richtung des jüngsten Datenpunktes. Dies führt zu signifikanten Unter- bzw. Überschätzungen der Outputlücke in Zeiten der Hochkonjunktur bzw. der Wirtschaftskrise. Diese Eigenschaft sollte bei der Interpretation der Outputlücke und des strukturellen Saldo

¹ Europäische Kommission, Economic Governance Review communication vom 19. Oktober 2021: https://ec.europa.eu/info/files/economic-governance-review-communication_en.

insbesondere in außergewöhnlichen Konjunktursituationen berücksichtigt und die Interpretation mit besonderer Sensibilität vorgenommen werden. Zudem sollten Evaluierungsergebnisse hinsichtlich verschiedener Konjunkturglättungsverfahren bei der Weiterentwicklung des Fiskalrahmens einfließen.

- Eine Ausgabenregel als operative Stellschraube zur Erreichung eines übergeordneten Verschuldungsziels eröffnet ein breites Spektrum zur Ausgestaltung, allerdings auf Kosten der Einfachheit: Unter Verwendung spezifischer Ausgabenaggregate lassen sich unterschiedliche Zielsetzungen bei der budgetpolitischen Steuerung implementieren, die aber zunehmend komplex geworden sind.

Leitsätze für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) aus der Sicht des FISK

- Keine substanzielle Änderung des SWP, die ein langwieriges Vertragsänderungsverfahren und einen Ratifizierungsprozess der Mitgliedstaaten nach sich ziehen würde
- Nutzung der bisherigen Stärken und Grundideen des SWP unter Anpassung und Neuausrichtung im Licht der gegenwärtigen Herausforderungen und bisherigen Erfahrungen:
 - Beibehaltung der übergeordneten Ziele („Maastricht-Kriterien“)
 - Überleitung in den korrektiven Arm bei Nichterfüllung der Maastricht-Kriterien, der strengere Überwachung und ambitioniertere Vorgaben gegenüber dem präventiven Arm sicherstellt
 - Anknüpfung der Regeladaptionen (Tempo, Höhe) bei Anpassungspfaden für Fiskalkenngrößen, insbesondere für die Schuldenquote
 - Reduktion der Komplexität durch Fokussierung auf einen operativen „Leitindikator“ (mittelfristiges Ausgabenwachstum korrigiert um diskretionäre Einnahmenänderungen) und eine allgemeine Ausweichklausel
- Sonderstellung für Investitionen
- Ermöglichung der erforderlichen ökologischen Transformation (z. B. durch Mittel auf EU-Ebene)
- Erhöhung der Glaubwürdigkeit und Bindungswirkung der regelgebundenen Fiskalpolitik durch ambitionierte Vorgaben nach einheitlichen Kriterien, die verstärkt auf unterschiedliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen einzelner Mitgliedstaaten eingehen, aber nachhaltige Staatsfinanzen gewährleisten
- Höhere Konsolidierungsanstrengung in wirtschaftlich normalen oder guten Zeiten besonders bei hohen Verschuldungsquoten