

Neuer Fiskalrahmen der EU – neue Komplexität¹

Kurzfassung des neuen Regelwerks

Nach der Einigung des Rates der EU über einen neuen Fiskalrahmen der EU² im Dezember 2023, folgte die zustimmende Grundsatzentscheidung für die Reform durch das Europäische Parlament (EP) am 17. Jänner 2024. Derzeit sind noch die Trilog-Verhandlungen zwischen EP, Europäischem Rat (ER) und der Europäischen Kommission (EK) im Gange. Der neue präventive Arm muss zudem noch den parlamentarischen Prozess auf EU-Ebene durchlaufen. Die letztmögliche Beschlussfassung im EP könnte während der Plenarsitzungen vom 22. bis 25. April 2024 erfolgen, bevor sich das EP nach der Europa-Wahl neu konstituieren wird. Details zum Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung, zur technischen Umsetzung sowie Auslegung des Regelwerks sind noch offen.

Die **wesentlichen Merkmale** des neuen Fiskalrahmens sind:

- Beibehaltung der Maastricht-Kriterien (Defizit max. 3% des BIP, Schuldenquote max. 60% des BIP) und des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ÜD-Verfahren)
- Einleitung defizitbasierter ÜD-Verfahren unverändert bei Überschreitung der Defizitobergrenze, sofern die Überschreitung nicht nur ausnahmsweise, temporär und geringfügig erfolgt
- Einleitung eines schuldenbasierten ÜD-Verfahrens, wenn Schuldenquote > 60% des BIP und Defizit > 0,5% des BIP UND signifikante Abweichung vom vorgegebenen Netto-Primärausgabenpfad³
- Der laufende Konsolidierungsfortschritt im präventiven und im korrektiven Arm (ÜD-Verfahren) wird nur mehr anhand der Netto-Primärausgaben evaluiert
- Netto-Primärausgaben = Staatsausgaben abzüglich diskretionärer Einnahmen, Zinsausgaben, zyklischer Komponente der Arbeitslosenzahlungen und Einmalmaßnahmen
- Schuldenregel wird über risikobasierten Netto-Primärausgabenpfad operationalisiert
- EK gibt Mitgliedstaaten (MS) mit einer Schuldenquote über 60% des BIP und/oder einem Budgetdefizit von über 3% des BIP einen individuellen, mittelfristigen fiskalischen Referenzanpassungspfad vor
- Dieser Netto-Primärausgabenpfad geht grundsätzlich über 4 Jahre und soll nach dieser Periode eine rückläufige Schuldenquote sicherstellen (basierend auf einer Debt Sustainability Analysis bzw. Schulden Tragfähigkeitsanalyse)
- Zudem soll nach dieser Periode beim Finanzierungssaldo ein Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze gewährleistet⁴ und die Schuldenquote bereits im Übergangszeitraum leicht rückläufig sein („Safeguards“)

¹ Autoren: Bernhard Grossmann (Büro des Fiskalrates), Mathias Moser und Lukas Reiss (Referat Konjunktur, OeNB).

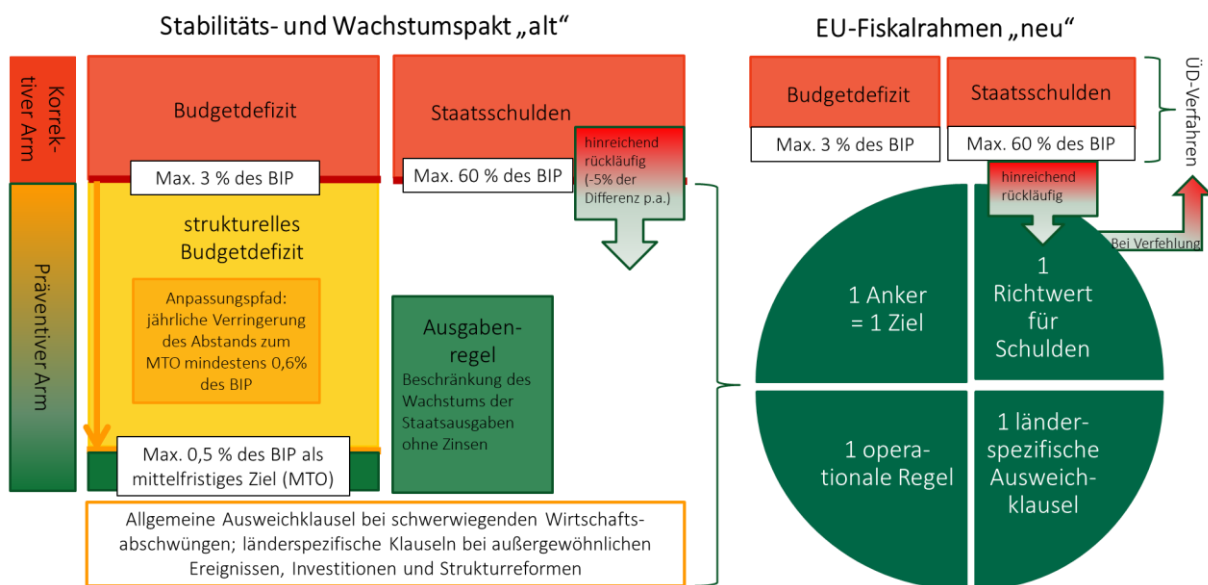
² Bestehend aus Novellen zur Verordnung 1466/97 (Koordination und Überwachung – präventiver Arm), Verordnung 1467/97 (Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits – korrektiver Arm) und Richtlinie 2011/85/EU (nationaler Haushaltsrahmen) des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP). <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules/>.

³ Abweichungen vom Ausgabenpfad werden auf einem Kontrollkonto vermerkt und bei Überschreitung von Schwellenwerten (0,3% des BIP in einem Jahr oder kumulativ um 0,6% des BIP) wird ein „schuldenbasiertes“ ÜD-Verfahren ausgelöst.

⁴ Diese Bestimmung dürfte als ein strukturelles Defizit von maximal 1,5% des BIP am Ende der Anpassungsperiode ausgelegt werden.

- Diese Regel ersetzt gleichzeitig auch das MTO im präventiven Arm („medium term budgetary objective“, Zielwert für den strukturellen Saldo im alten Stabilitäts- und Wachstumspakt – SWP)
- Vorlage eines mittelfristigen nationalen Fiskalstrukturplans (NFSP) durch die MS, der einen Anpassungspfad für die Netto-Primärausgaben mit jährlichen Obergrenzen für 4 bzw. 5 Jahre – in Abhängigkeit von der Dauer der Legislaturperiode – enthält
- Verlängerung des Anpassungspfads um bis zu 3 Jahre, wenn der NFSP Reformen und Investitionen enthält, die nachhaltiges Wachstum und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen fördern
- Ergänzung um Ziele bei makroökonomischen Ungleichgewichten
- Laufendes Monitoring der Umsetzung durch die EK, jährliche Fortschrittsberichte der MS an EK
- Verstärkte Durchsetzbarkeit der Einhaltung des vereinbarten Budgetpfads (geringe finanzielle Sanktionen, aber erweiterbare Sanktionsmöglichkeiten wie z. B. Einbehaltung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität)
- Zusätzlich zur allgemeinen Ausweichklausel bei schwerwiegenden Konjunkturabschwüngen eine Klausel für einzelne MS bei außergewöhnlichen Ereignissen

Grafik 1: Adaption des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU



Quelle: eigene Darstellung.

Auf den ersten Blick vermittelt der neue Fiskalrahmen der EU eine klare Vereinfachung des Regelwerks (siehe Grafik 1). Insbesondere zeichnet sich der neue Rahmen durch **größere „interne“ Konsistenz** aus:

- Es wird nur mehr ein Indikator zur Messung des Konsolidierungsfortschritts verwendet.
- Die Zielvorgaben im präventiven Arm sind nun abgestimmt mit jenen in der Schuldenregel des korrektiven Arms.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber weiterhin eine **ausgeprägte Komplexität**:

- Das übergeordnete **Ziel** der nachhaltigen Schuldenrückführung wird weiterhin von der Erfüllung des

Defizitkriteriums flankiert.

- Der Netto-Primärausgabenpfad stellt nun die einzige, verbindliche **operationale Regel** dar und ist (neben dem nominellen Budgetdefizit und dem Schuldenstand) auch der einzige **Richtwert** für die Beurteilung der Einhaltung des Verschuldungskriteriums. Allerdings sind die Herleitungen der jeweils erforderlichen Netto-Primärausgaben auf Basis der drei Ermittlungsansätze z. T. sehr komplex.
 - Unter anderem spielen Projektionen des strukturellen (Primär-)Saldos eine große Rolle.
 - Zudem sind die mehrjährigen Pfade auf Basis der äußerst komplexen Schuldentragfähigkeitsanalyse auch sehr von Projektionen der EK abhängig (Alterungskosten, Potenzialoutput, Fiskalprognose).
- Statt **länderspezifischer Klauseln** für Strukturreformen und Investitionen erfolgt die Lockerung der Vorgaben über eine Streckung des Anpassungspfades – und damit Reduktion der jährlichen Anpassungserfordernisse. Um die Streckung erwirken zu können, müssen weiterhin Strukturreformen und Investitionen im Hinblick auf die Erfüllung bestimmter Kriterien bewertet werden. Die länderspezifische Ausweichklausel bei außergewöhnlichen Ereignissen bleibt erhalten (neben der EU-weit aktivierbaren allgemeinen Ausweichklausel bei schwerwiegenden Konjunkturabschwüngen).

Ausgewählte Neuerungen gegenüber dem Legislativvorschlag der EK vom Frühjahr 2023

- Der Betrachtungszeitraum der nationalen Fiskalstrukturpläne (NFSP) richtet sich nach der jeweiligen Legislaturperiode des MS (AT: 5 Jahre). Unabhängig von dieser Planungsperiode werden die Referenzpfade der EK mit einer Anpassungsperiode von 4 Jahren bzw. im Erweiterungsfall von 7 Jahren vorgelegt.
- Das Netto-Primärausgabenaggregat wird um Einmalmaßnahmen bereinigt.
- Zusätzliche „safeguards“ zur Erreichung bzw. Erhaltung nachhaltiger Staatsfinanzen werden getroffen, sodass das strukturelle Budgetdefizit am Ende der Anpassungsperiode max. 1,5% des BIP erreicht.
 - Schutzvorkehrungen sind als Teil eines dreigliedrigen Entscheidungsbaums zu verstehen:
 - Risikobasierte Vorgabe auf Basis einer Schuldentragfähigkeitsanalyse („risk-based requirement“)
 - Mindestrückführung der Staatsschuldenquote als Schutzvorkehrung zur Schuldentragfähigkeit („debt sustainability safeguard“)
 - Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze („deficit resilience safeguard“)
 - Jeder Ast liefert eine Anpassungsnotwendigkeit für den strukturellen Primärsaldo.
 - Der „strengste“ Ast liefert jene verbindliche Vorgabe, die letztlich in den Netto-Primärausgabenpfad (Referenzpfad) umgerechnet wird.⁵
- Von der Klassifizierung der MS nach Ländern mit geringem, moderatem oder hohem Schuldenrisiko („low, moderate, high debt challenge“) und der ursprünglich daran anknüpfenden unterschiedlichen Strenge der länderspezifischen Vorgaben wurde Abstand genommen. Die Höhe der Schuldenquote

⁵ Nominelles Netto-Primärausgabenwachstum = Potenzialwachstum + Inflation – erforderliche Anpassung des strukturellen Primärsaldos / Primärausgabenquote

spielt lediglich bei der Berechnung der Schutzvorkehrung zur Schuldentragfähigkeit eine Rolle (Differenzierung der erforderlichen Mindestrückführung nach MS mit Verschuldungsquoten über oder unter 90% des BIP) sowie bei der grundlegenden Entscheidung, ob ein MS einen Referenzpfad durch die EK vorgelegt bekommt.⁶

- Das Aufgabenspektrum unabhängiger Fiskalräte („Independent Fiscal Institutions – IFIs“) soll mit Ausnahme der Evaluierung nationaler Haushaltsrahmen auf Basis des EU-Gemeinschaftsrechts nicht ausgeweitet werden. D. h., die Erstellung oder Billigung von Fiskalprognosen und Schuldentragfähigkeitsanalysen sowie die Bewertung von Maßnahmen zur Erreichung fiskalischer Nachhaltigkeit bzw. nachhaltigen und inklusiven Wachstums aus dem EK-Vorschlag fanden keinen Einzug in das finale Legislativpaket.

Ablauf des „neuen“ Europäischen Semesters

- Referenzpfad der EK bis 15. Jänner auf Basis der EK-Herbstprognose (nur alle 4 Jahre)
- Technischer Dialog zwischen MS und EK
- NFSP im ersten Jahr bzw. in den Folgejahren Fortschrittsberichte jeweils bis 30. April
- Bewertung des NFSP bzw. der Fortschrittsberichte innerhalb von sechs Wochen und Formulierung länderspezifischer Empfehlungen durch die EK
- Gegebenenfalls Nachreichung eines überarbeiteten NFSP innerhalb von einem Monat, wenn der ursprüngliche NFSP nicht der Verordnung entspricht
- Billigung des (finalen) NFSP durch den ECOFIN innerhalb von sechs Wochen
- Wenn nach Aufforderung der EK kein überarbeiteter NFSP übermittelt wird oder dieser weiterhin nicht der Verordnung entspricht, gilt der Referenzpfad der EK als bindende Vorgabe

Mögliche Übergangslösungen für das Jahr 2024

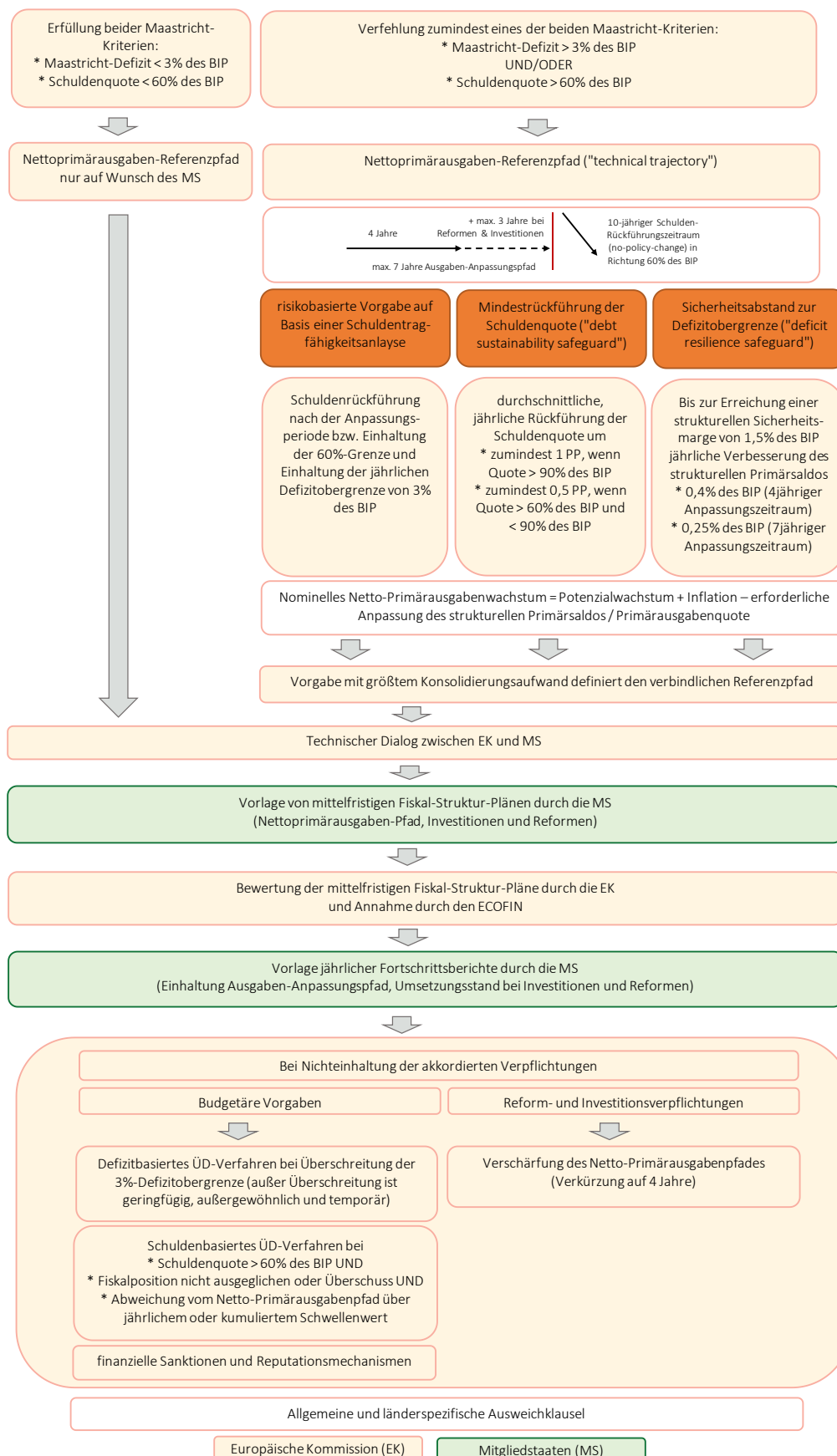
Die Übergangsbestimmungen sehen die Erstellung des Referenzpfades durch die EK bis zum 15.2.2024 vor. Nach einem technischen Dialog zwischen MS und EK ist seitens der MS der erste NFSP bis zum 30.4.2024 an die EK zu übermitteln. Die Übergangsbestimmungen erlauben aber auch bei Verzögerungen die Streckung der Fristen.

Die endgültige Entscheidung für den Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung des neuen EU-Fiskalrahmens ist noch nicht gefallen. Gegenwärtig wird unter dem belgischen Ratsvorsitz bis Mitte Februar ein Positionspapier vorbereitet, das voraussichtlich drei Möglichkeiten mit Vor- und Nachteilen für die weitere Vorgangsweise skizzieren wird:

- a) Die Übergangsbestimmung werden umgesetzt und die ersten NFSP bereits bis Ende April 2024 an die EK übermittelt.
- b) Erstellung und Übermittlung der ersten NFSP im Herbst im Kontext der bisherigen Haushaltsplanung.
- c) Der 1. Durchlauf startet mit der Übermittlung des Referenzpfades der EK am 15.1.2025 entsprechend dem künftig üblichen Timing gemäß der VO. Für das Jahr 2025 müsste in diesem Fall eine Vorgabe für das Netto-Primärausgabenwachstum als Einzelwert – analog zur Vorgangsweise im Frühjahr 2023 für das Fiskaljahr 2024 – seitens der EK bereitgestellt werden.

⁶ Ein Referenzpfad wird in Abhängigkeit von der Einhaltung der beiden Maastricht-Kriterien vorgelegt (Überschreitung der 3%-Defizitobergrenze oder der 60%-Marke bei der Verschuldungsquote).

Grafik 2: Schematische Darstellung des neuen EU-Fiskalrahmens



Quelle: eigene Darstellung.

Wenn auch ein Festhalten an den knappen Fristen der Übergangsbestimmungen Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit der EU und deren MS signalisieren würde, brächte eine möglicherweise „überstürzte“ Anwendung des neuen Regelwerks auch Probleme mit sich: So müssten NFSP ohne gültige

Rechtsgrundlage erstellt werden, da die Triolog-Verhandlungen auf EU-Ebene, der parlamentarische Entscheidungsprozess sowie die Inkraftsetzung der Verordnung noch etliche Wochen in Anspruch nehmen werden. Zudem bestehen weiterhin Unklarheiten hinsichtlich der Implementierung und Auslegung des neuen Regelwerks, da weder alle erforderlichen Berechnungs-Tools etabliert sind, noch Dokumentationen (z. B. Code of Conduct, Vade mecum) im erforderlichen Detaillierungsgrad vorliegen.

Österreich könnte jedenfalls von der Möglichkeit Gebrauch machen, nach der Regierungsbildung im Zuge der Nationalratswahl 2024 einen überarbeiteten NFSP vorzulegen, um Einklang mit einem neuen Regierungsprogramm herzustellen. Ungeachtet dessen muss ein neu vorgelegter NFSP (nochmals) den gesamten Bewertungs- und Genehmigungsprozess auf EU-Ebene durchlaufen.

In der ersten Runde der NFSP können Maßnahmen des bereits akkordierten Aufbau- und Resilienzplans (ARP) voraussichtlich für alle MS zur Verlängerung des Anpassungspfades um drei Jahre angerechnet werden. Diese erfüllen generell die erforderlichen Merkmale gemäß Art. 13 (Novelle zur VO 1466/97), wie z. B. das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft und die fiskalische Nachhaltigkeit eines MS zu erhöhen sowie die länderspezifischen Empfehlungen oder die Prioritäten der EU zu adressieren. Bislang bestehen weder Schwellenwerte noch bestimmte Laufzeiten für Reformen und Investitionsvorhaben, um eine Verlängerung der Anpassungsperiode zu bewirken.

Rolle der IFIs – Klärungs- und Abstimmungsbedarf auf nationaler Ebene

Entgegen der ursprünglichen Intention der EK, die IFIs EU-weit zu stärken, enthält die Novelle zur VO 1466/97 die allgemeine Aussage, dass die bisherige Rolle der IFIs entsprechend der akkordierten Prinzipien des Two Packs beibehalten werden soll. Vor diesem Hintergrund werden Bestimmungen mit Bezugnahme auf die Einbindung und Aufgaben von IFIs als „Kann-Bestimmungen“ formuliert. Dazu zählen im Wesentlichen folgende:

Gemäß Novelle zur VO 1466/97:

- MS können IFIs (nach Art. 22) ersuchen, die
 - Einhaltung des Ausgabenpfades gemäß Fortschrittsberichts festzustellen
 - Faktoren zu analysieren, die zur Abweichung vom Ausgabenpfad geführt haben
- EK kann (nicht bindende) Meinung des IFI zur Verlängerung der nationalen Ausweichklausel einholen (Art. 25)

Gemäß Novelle zur VO 1467/97:

- MS können IFIs ersuchen, über Eignung der Maßnahmen zur Erreichung der Vorgaben des ÜD-Verfahrens zu berichten. Diese Einschätzung über die „effective action“ ist für die EK nicht bindend (Art. 3(5)).
- Permanenter Dialog zwischen MS und EK über die makroökonomische Situation und Risiken zur Erfüllung der Vorgaben soll auch Gespräche mit Stakeholdern und ausdrücklich mit IFIs einschließen (Art 10a(1)).

Gemäß Novelle zur RL 2011/85 EU (Art. 8 (4)):

- MS sollen gewährleisten, dass folgende Aufgaben durch IFIs wahrgenommen werden:
 - Erstellung, Bewertung oder Billigung jährlicher und mehrjähriger makroökonomischer Prognosen;
 - Überwachung der Einhaltung der länderspezifischen numerischen Haushaltsregeln;
 - Wahrnehmung von Aufgaben im Einklang mit den einschlägigen Artikeln der (novellierten) VO 1466/97 und VO 1467/97;
 - Bewertung der Konsistenz, Kohärenz und Effizienz des nationalen Haushaltsrahmens;
 - Auf Einladung Teilnahme an regelmäßigen Anhörungen und Diskussionen im nationalen Parlament.
- MS sollen den Bewertungen der IFIs nachkommen oder öffentlich zugänglich innerhalb von zwei Monaten erklären, warum sie ihnen nicht folgen.

Derzeit ist die Teilnahme der IFIs in der Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Methodologie zur Schuldentragfähigkeitsanalyse (S. 8/(14quarter), Novelle zur VO 1466/97) nicht ausdrücklich vorgesehen, obwohl zahlreiche IFIs eine ausgeprägte Expertise in diesem Bereich haben und IFIs eine aktive Rolle im Beurteilungs- und Überwachungsprozess zukommen wird. Es bestünde aber die Möglichkeit, die Beteiligung der IFIs bei der Nominierung der „nationalen Expert:innen“ für diese Arbeitsgruppe festzulegen.

Weiters soll der Referenzpfad der EK ausschließlich den MS und den Mitgliedern des Wirtschafts- und Finanzausschusses (WFA) bis zum 15. Jänner übermittelt werden (Art. 7 (1), Novelle zur VO 1466/97), nicht jedoch zeitgleich den IFIs. Die Bestimmung würde in der gegenwärtigen Fassung eine zusätzliche Vereinbarung zwischen MS und IFI auf nationaler Ebene erfordern, um den zeitnahen Zugang zu diesen wichtigen Informationen für die Aufgabenwahrnehmung von IFIs sicherzustellen.

Auf Initiative des Büros des Fiskalrates wird es eine Abstimmung mit dem BMF im Hinblick auf Neuerungen durch den vorliegenden EU-Fiskalrahmen geben. Dies schließt die Klärung der Einbindung des Fiskalrates, der zeitlichen und inhaltlichen Abstimmung der Abläufe und Beiträge sowie der Anpassungserfordernisse bei nationalen Rechtsgrundlagen ein.

Abschließende Bemerkungen

- Die grundlegende Zielsetzung, im Rahmen des neuen EU-Fiskalrahmens die Komplexität des Regelwerks zu reduzieren, wurde klar verfehlt.
- Wenn auch als verbindliche Budgetvorgabe einzig der Zuwachs der Netto-Primärausgaben beschränkt wird, bleiben strukturelle Budgetkennzahlen als wichtige Berechnungs-, Ziel- und Steuerungsgrößen erhalten. Die Herleitung der Konsolidierungserfordernisse wird somit noch deutlich stärker zu einer „Black Box“.
- Die Erstellung des Primärausgabenpfades basiert auf mittelfristigen Prognosen (4 bzw. 7 Jahre für die Strukturpläne plus 10 Jahre für die Schuldentragfähigkeitsanalyse) und birgt die Gefahr von Prognosefehlern. Dies trifft u. a. auf revisionsanfällige Variablen wie die Outputlücke zu, die zur Berechnung des strukturellen Saldos herangezogen wird.
- Die grundlegend anzustrebende solide Fiskalposition („close to balance or in surplus“) wird im neuen Fiskalregelwerk anhand eines Maastricht-Defizits von max. 0,5% des BIP definiert. Bisher wurde diese

Bestimmung auf den strukturellen Budgetsaldo bezogen, um den Fokus der Beurteilung auf die beeinflussbare Fiskalpolitik – losgelöst von Einflüssen der Konjunktur und von Einmalmaßnahmen – zu richten.

- Die Definition der Netto-Primärausgaben im Rahmen der operationalen Fiskalregel ermöglicht die freie Wirkung automatischer Stabilisatoren und die Kompensation von Ausgabenerhöhungen durch diskretionäre Zusatzeinnahmen.
- Die Einführung von Schutzvorkehrungen (Mindestrückführung der Staatsschuldenquote, Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze), erhöht zwar die Vorhersehbarkeit der länderspezifischen Ergebnisse und stärkt die Gleichbehandlung der MS, aber
 - untergräbt die Wirkung der automatischen Stabilisatoren.
 - birgt die Gefahr der Prozyklizität (entgegen der eigentlichen Intention des neuen Fiskalregelwerks).
 - macht die aufwendige Schuldentragfähigkeitsanalyse obsolet, sofern nicht die risikobasierte Vorgabe zum Tragen kommt.
- Zudem bleibt die schon im vergangenen Paktum prozyklisch wirkende 3%-Obergrenze für das Maastricht-Defizit erhalten.
- Das neue Rahmenwerk enthält kaum Regelungen zur besseren fiskalischen Koordinierung zwischen den MS („fiscal stance“). So findet aktuell weder eine Abstimmung der nationalen Primärausgabepfade statt noch wurde eine Stärkung des „Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten“ vorgenommen.
- Für Länder, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Primärausgabepfades die Kriterien nach Maastricht einhalten, wird lediglich eine optionale „technische Information“ durch die EK bereitgestellt, die eine Einhaltung der 3%-Defizitgrenze sichern soll. Diese Länder fallen somit nicht unter den „deficit resilience safeguard“, der eine Anpassung über diesen Wert hinaus erfordert. Weiters geht für diese Länder die Schuldentragfähigkeitsanalyse nicht in die Bewertung der EK ein, sodass zukünftige Risiken (Alterungskosten) im Budgetpfad unberücksichtigt bleiben.
- Durch die aktuellen Bestimmungen zur Rolle der IFIs bleibt die große Heterogenität im Mandat sowie der institutionellen Ausgestaltung bestehen. Die Neuerungen des neuen Fiskalrahmens (Abläufe, Informationsbedarfe, Abgleich des Rollenverständnisses zwischen IFI und MS etc.) erfordern neue Koordinations- und Abklärungsmechanismen.