

Information des Büros des Fiskalrates¹ vom 1. April 2016

FISK-Workshop „Fiskalregeln für Länder und Gemeinden in Österreich: Möglichkeiten und Grenzen“

Zusammenfassung

Der FISK veranstaltete Mitte März 2016 einen Workshop zum Thema **regionaler Fiskalregeln in Österreich** mit namhaften Vertretern aus der Wissenschaft und Praxis (siehe Programm), der auf großes Interesse stieß. Im Zentrum der Diskussionen stand die **Weiterentwicklung des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 (ÖStP)** als nationales System numerischer Fiskalregeln für Bund, Länder und Gemeinden.

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

- Der Grundkonsens der Vortragenden spiegelte sich in einem **Plädoyer für einfache und praktikable Fiskalregeln** für Länder und Gemeinden wider. Dafür sprechen unterschiedliche Aspekte:
 - Die vollständige Umsetzung des ÖStP 2012 ab 2017 würde v. a. für die **Gemeinden ein hohes Maß an Koordination und Verfahren** zur Festlegung, Abstimmung und Korrektur von Einzelbeiträgen erfordern, die **noch nicht implementiert** worden sind.
 - Die bisherigen nationalen Vorgaben zum **Maastricht-Saldo** wurden von den Ländern und Gemeinden (Defizitrückführung der Länder, Nulldefizite für die Gemeinden) im Wesentlichen eingehalten und könnten angesichts der im Vergleich zum Bund und den SV-Trägern geringen Konjunktursensitivität weiterhin **als Leitschnur** dienen.
 - Reduzierte Komplexität erleichtert die **Operationalisierung, Koordination** und Entfaltung der **Steuerungsrelevanz** von Fiskalregeln. Dadurch könnte die **Bereitschaft zur Selbstverpflichtung** für Politik und Verwaltung erhöht werden.
- Der ÖStP 2012 sieht gegenwärtig im Vollausbau (ab 2017) eine **detailgetreue Übernahme** der komplexen gesamtstaatlichen **EU-Vorgaben für Bund, einzelne Länder und Gemeinden pro Land** vor. Die innerstaatliche Verteilung der Vorgaben auf Gemeindeebene ist dabei offen.
- Das **nationale Fiskalregelwerk** unterliegt noch stärker als ein gesamtstaatliches Regelsystem dem **Trade-off** zwischen **einfachen, praktikablen Regeln** und **komplexen Regeln**, die mehr **Flexibilität** ermöglichen, dadurch aber den Regelungsbedarf erhöhen.
- Die Überwachung numerischer Budgetziele stellt hohe Anforderungen an **Datenqualität und -umfang** sowie **Frequenz** der Bereitstellung, die noch nicht zur Gänze gewährleistet ist.
- Die **Rolle des Fiskalrates** ist bei der **Regelüberwachung und Korrektur bei Nichterfüllung** – neben Statistik Austria, Rechnungshof, Schlichtungsgremium – im ÖStP 2012 nicht spezifiziert.
- Die **nationale Ausrichtung** der Konsolidierungsanstrengungen führte zu einem zufälligen fiskalpolitischen Kurs der EU bzw. des Euroraums, der problematisch sein kann.

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

FISKALREGELN FÜR LÄNDER UND GEMEINDEN IN ÖSTERREICH: MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN

FISK-Workshop, 16. März 2016²

Einleitung: „Motivation für den Workshop“ (B. Felderer, *Fiskalrat*)

- Die Vorgaben des **Fiskalpolitischen Paktes** sollen auf Basis des **Österreichischen Stabilitätspaktes (ÖStP) 2012** für den Bund und auf regionaler Ebene (pro Land und für alle Gemeinden eines Landes) **ab dem Jahr 2017 zur Gänze** umgesetzt werden.
- Vor diesem Hintergrund bietet sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt an, die **Rahmenbedingungen** (die EU-Vorgaben mit ihren ökonomischen und statistischen Implikationen), aber auch die **Voraussetzungen** (z. B. einheitliche Buchführungssysteme, innerstaatliche Kontrolle) für eine **effektive regionale Steuerungsarchitektur** zu beleuchten und Vorschläge für die **Umsetzung praktikabler subsektoraler Fiskalregeln** zu entwickeln.
- Grundsätzlich besteht ein **Trade-off** zwischen **strikten, meist einfachen** und **optimalen, meist komplexen Regeln**. Als „optimale“ **Fiskalregeln** werden in der Literatur vielfach solche verstanden, die eine **Steuerglättung** und eine **antizyklische Budgetpolitik** gewährleisten.
- Bei Regierungen mit Defizit-Neigung sollten die Fiskalregeln umfassend, aber flexibel ausgestaltet sein. Die **Defizit-Neigung** ergibt sich durch Fehlanreize (u. a. Kurzsichtigkeit der Politik, Moral Hazard, Intransparenz) und kann durch numerische **Fiskalregeln** sowie **unabhängige Analysen und öffentliche Stellungnahmen** eingedämmt werden. Die gesamtstaatliche Regeleinhaltung auf nationaler Ebene ist von den **Fiskalräten zu überwachen**.
- Das Ausgabenvolumen des Staates gemäß ESVG 2010 von 52,7% des BIP im Jahr 2014 verteilt sich gleichmäßig auf die einzelnen Subsektoren (Bund: 39%, Länder und Gemeinden: 31%, SV-Träger: 30%), sodass Risiken für die **gesamtstaatliche Entwicklung** und die Einhaltung gesamtstaatlicher Vorgaben **durch die fiskalische Schieflage einzelner Länder oder großer Gemeinden** bestehen.

Impulsreferat: „Voraussetzungen für eine effektive Steuerungsarchitektur auf subsektoraler Ebene“ (H. Pitlik, *Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung*)

- Numerische Regeln – wie die fiskalischen Zielvorgaben des ÖStP 2012 – und prozedurale **Fiskalregeln** (z. B. Planungserfordernisse, Wirkungsorientierung) tragen dazu bei, die finanzpolitischen Spielräume und die Defizit-Neigung zu verringern, da marktinduzierte Fiskaldisziplin kaum Wirksamkeit entfalten dürfte.
- In einem **föderativen Staat** sind Fiskalregeln aufgrund **weicher Budgetbeschränkungen** (impliziter Haftungsverbund: „bail out“-Vermutungen) der subzentralen Politik und dezentraler Ausgabenverantwortung bei zentraler Steuerverantwortung („**Moral Hazard**“) noch bedeutender.
- Für eine **effektive föderale Steuerungsarchitektur** sind drei **interdependente Kernelemente** von Bedeutung: Information und Transparenz, Anreizmechanismen, Kontrollen und Sanktionen.
- Dem Anspruch notwendiger **Transparenz** wird entsprochen, wenn **harmonisierte Informationen für alle** gebietskörperschaftlichen Ebenen **zeitnah** zur Verfügung stehen.
- **Anreizmechanismen** erfordern eine **klare Abgrenzung** fiskalischer Verantwortlichkeiten durch

2 Programm siehe Annex.

enge Verknüpfung von Politikentscheidung und daraus resultierendem Ergebnis („institutionelle Kongruenz“) sowie ein gewisses Maß an **Steuerautonomie** der subzentralen Einheiten, um Handlungsoptionen zu eröffnen und verstärkten Erwartungen eines bail-out durch die Zentralebene aufgrund einer ausgeprägten Transferabhängigkeit und Gemeinschaftsabgaben entgegenzuwirken.

- Die Effektivität von **Sanktionsdrohungen** bei Regelverstößen hängt von deren **Glaubwürdigkeit** ab. Diese wird wesentlich durch die Ausgestaltung von Ausweikklauseln und die Verhandlungsmacht betroffener Einheiten beeinflusst und könnte durch eine **staatliche Insolvenzordnung**, die derzeit in Österreich nicht existiert, verbessert werden. Auch das Publizieren von Entwicklungen wirkt bereits sanktionierend.
- Im **ÖStP 2012** sind **zentrale Elemente** einer effektiven Steuerungsarchitektur **angelegt** (z. B. fiskalische Zielvorgaben, Koordination von Haushaltsführung und -planung, Sanktionsverfahren). **Klare Verantwortlichkeiten** und **subzentrale Einnahmenverantwortlichkeiten** als wesentlicher Anreizmechanismus **fehlen** in Österreich jedoch weitgehend.

Teil I: Rahmenbedingungen für eine regelgebundene Budgetpolitik der Länder und Gemeinden Österreichs

“Fiskalregeln der EU: Vorgaben und Stand der internationalen Diskussion” (E. Kitzmantel, *Fiskalrat*)

- Die **Wirtschaftspolitik der Union** orientiert sich laut Grundverträgen am Leitbild einer „wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ und an dem bekannten „**magischen Ziel-Vieleck**“. Mit Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion gewannen drei dieser Ziele (**Haushaltsdisziplin**, Außengleichgewicht und Preisstabilität) besonderes Gewicht, indem ihre Einhaltung einer „multilateralen Überwachung“ unterworfen oder einer eigenen Einrichtung (ESZB) übertragen wurde. Die Ziele betreffend Beschäftigung, Konjunkturstabilisierung und Verteilung hingegen obliegen weitgehend den Mitgliedstaaten (MS) und werden auf europäischer Ebene nachrangig verfolgt.
- Die wesentliche Planungs- und Koordinationsfunktion hat der **Rat** inne, dessen per qualifizierter Mehrheit gefassten Entscheidungen v. a. durch die großen MS beeinflusst werden. Die Europäische Kommission (EK) übt insbesondere eine Vorschlagsfunktion aus.
- Während die öffentlichen Haushalte **rechtlich verbindlichen (numerischen) Regeln** unterliegen („EU als Misstrauensverbund“), wurden für den strukturpolitischen Bereich **politische „Leitziele“** formuliert („EU 2020-Programm“), die mit wenigen Ausnahmen rechtlich unverbindlich sind. Im Regelfall konnte (mit Ausnahme der jüngsten Krisenjahre) eine Rückführung der Budgetdefizite erzielt werden, während die Bemühungen zur Senkung der Schuldenquoten wenig erfolgreich waren.
- Die **Fiskalregeln** wurden laufend verfeinert und durch Ausformulierung von Interpretationen sowie durch die Umstellung auf das ESVG 2010, das v. a. für Österreich beträchtliche Auswirkungen auf die Größe des Staatssektors hatte, verschärft. Ihre technische Ausgestaltung wurde u. a. vom IWF kritisiert (Komplexität, Inkonsistenzen, Messprobleme). Auch gibt es Überlegungen, unter Aufsicht eines „euroraumweites Schatzamtes“ den Spielraum für Diskretion wieder etwas zu erhöhen (Bericht der 5 Präsidenten, 2015).
- Die **enge Zielsetzung** der Fiskalregeln und ihre **länderweise Ausrichtung** führt zu **Problemen**:
 - Zufälliger fiskalpolitischer Kurs der EU bzw. des Euroraums („aggregate fiscal stance“);
 - Vernachlässigung gemeinsamer fiskalpolitischer Aktionen, die aufgrund starker Intra-EU-Wirtschaftsverflechtungen höhere Wirksamkeit als jene einzelner Mitgliedstaaten entfalten sollten;
 - Marginalisierung gesamthafter längerfristiger Wachstumsstrategien (EU-2020).

- Zur **verbesserten Abstimmung** der EU-Fiskalpolitik **mit anderen wirtschaftspolitischen Zielvorgaben** könnten die Schaffung eines gemeinsamen **Konjunkturstabilisierungsfonds**, die Nutzung gegebener Spielräume durch Ausnehmung weiterer „wachstumsfreundlicher“ Ausgaben, eine Verzahnung von Planung und Vollzug mit EU-2020-Strategien und eine stärker harmonisierte EU-Steuerpolitik beitragen.

“Gebietskörperschaften im Korsett der EU-Vorgaben – Anforderung und Überforderung” (A. Katterl, *Bundesministerium für Finanzen*)

- Die EU und der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) sind ein „**lernendes System**“, das **laufende Anpassungen** (Ergänzungen, Interpretationen) unumgänglich macht, die zu einem hohen Maß an Komplexität und Unübersichtlichkeit geführt haben.
- Die Regierungen der MS sind für die **Einhaltung der gesamtstaatlichen Zielvorgaben** der EU verantwortlich und müssen die dazu notwendigen **innerstaatlichen Verfahren** implementieren.
- Die **EU-rechtlichen Vorgaben** sind mannigfaltig. Neben numerischen **Fiskalregeln** einschließlich der Etablierung von Korrekturmechanismen bei Nichterfüllung und Überwachung durch nationale Fiskalräte wurden **Mindeststandards für den Haushaltsrahmen** (öffentliches Rechnungswesen, Budgetplanung etc.) sowie **zeitliche und inhaltliche Vorgaben für Datenmeldungen** (Budgetäre Notifikation, Vorlage des Stabilitätsprogramms und Haushaltsplans) vorgegeben.
- Für **föderale Staaten** kommen zusätzlich Bestimmungen zum Tragen, die Kohärenz der **Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren** sowie die Integrität der zugrunde liegenden **Datenerhebungs- und -verarbeitungssysteme** fordern. Wesentlich ist, dass **sämtliche Teilsektoren** des Staates einschließlich aller staatlichen Einrichtungen und Fonds **erfasst und koordiniert** werden.
- Die EU verfolgt das **Grundprinzip, Wichtiges vollständig** und möglichst **detailgetreu zu erfassen**, während in Bereichen von geringerer Bedeutung oder mit geringeren Risiken der Detaillierungsgrad abnimmt. So wurde die Umsetzung der Fiskalrahmenrichtlinie den MS überlassen, während die numerischen Fiskalregeln detailliert ausformuliert wurden.
- Noch heuer sind **Berichte der EK** mit einer Bewertung der Umsetzung der **Fiskalrahmenrichtlinie** und des **fiskalpolitischen Paktes** in den MS bzw. durch die Vertragspartner zu erwarten.

“Gebietskörperschaften im Korsett der EU-Vorgaben – Anforderung und Überforderung” (E. Mohr, *Amt der Vorarlberger Landesregierung*)

- Die Vertragspartner des ÖStP 2012 (Bund, Länder und Gemeinden) kamen überein, die gesamtstaatlichen **Anpassungserfordernisse anteilig** auf alle Gebietskörperschaften zu verteilen, um mögliche zuwiderlaufende Entwicklungen durch unterschiedliche Vorgaben zu vermeiden.
- Während der Vollzug der **Maastricht-Saldoregel** (Ermittlung, Auslegung und Abgrenzung) den Ländern und Gemeinden **kaum Probleme** bereitet, ist der **Vollzug der strukturellen Budgetregel** etwas **anspruchsvoller**: So liegen etwa Informationen für die Berechnung und Aufteilung der zyklischen Budgetkomponente erst spät vor und müssen Kontrollkonten für die einzelnen Länder und Gemeinden eingerichtet werden.
- Die **Ausgestaltung der Ausgabenregel**, wie z. B. die Ermittlung der Referenzrate für das zulässige Ausgabenwachstum oder Notwendigkeit detaillierter Daten gemäß ESVG bei der Bestimmung des zugrundezulegenden Ausgabenaggregats, **erschwert** eine **Anwendung und Überwachung** in der Praxis. Die Begrenzung der Ausgaben dürfte aus Sicht der Länder und Gemeinden die restriktivste Fiskalregel darstellen.
- Die erforderliche **Schuldenquotenrückführung** stößt vor allem auf politischen Widerstand, da durch diese Bestimmung Investitionsspielräume unmittelbar beschränkt werden und die Koordination von Investitionsvorhaben forciert werden muss. Zudem entstehen Fehlanreize mangels Abstimmung der fiskalischen Vorgaben mit dem Förderungssystem (z. B. Investitionsförderung)

durch Annuitätenzuschüsse).

- **Kleine Einheiten** haben im Regelfall **geringe fiskalische Spielräume**, um numerische Vorgaben zu erreichen, und laufen Gefahr, durch mittelfristige Planungen und überbordende Datenmeldungen **bürokratisch überfordert** zu werden.
- Die Reduktion der Komplexität sollte durch **wenige, möglichst einfache Regeln**, die auch anhand rezenter Daten überprüft werden können, und durch **verständliche Richtlinien** erreicht werden.

„Möglichkeiten und Unwägbarkeiten auf dem Weg zu einer effektiven Steuerungsarchitektur am Beispiel einer einheitlichen Datenbasis“ (K. Pesendorfer, *Statistik Austria*)

- Für die Länder und Gemeinden lohnt sich der **Blick hinter Aggregats- und Durchschnittswerte** in besonderem Maße: Einerseits bestehen zum Teil beträchtliche **regionale Unterschiede**, die sich im Aggregat nivellieren (z. B. liegt der Maastricht-Schuldenstand der Länder pro Kopf im Jahr 2014 zwischen 309 EUR (Tirol) und 5.546 EUR (Kärnten)); andererseits lassen sich **zusätzliche Erkenntnisse** gewinnen, wie etwa, dass 2/3 der Maastricht-Schuld der Länder 2014 den im Staatssektor befindlichen außerbudgetären Einheiten zuzurechnen sind.
- Im Zuge der erforderlichen „**Sixpack-Meldungen**“ wurde die Datenerfassung ausgeweitet sowie die Frequenz der Veröffentlichungen erhöht. So wurden die elektronischen Datenschnittstellen insbesondere im Bereich der Eventualverbindlichkeiten angepasst und für rund 1.700 ausgegliederte Einheiten neue Webformulare entwickelt, die erstmals für das Berichtsjahr 2015 zur Anwendung kommen.
- **Verbesserungspotenziale** bei den Länder- und Gemeindedaten liegen insbesondere in der Abstimmung von Strom- und Bestandsgrößen sowie bei der inhaltlichen **Kontrolle** der Daten (etwa durch den Ordnungsgeber, Rechnungshof und Gemeindeaufsicht). Zur **Vereinheitlichung der Verbuchungspraxis** könnte künftig das Beratungsgremium/Gebarungstatistik-VO Empfehlungen erarbeiten.
- Das große Volumen **intergovernmentaler Transfers** (2014: 89 Mrd EUR) stellt eine große Herausforderung für die intrasubsektorale Konsolidierung dar, die durch unvollständige **Counterpart-Informationen** sowie **unterschiedliche Buchungsgewohnheiten** der mehr als 5.200 statistischen Einheiten (Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, staatsnahe Unternehmen, Vereine, Fonds etc.) erschwert wird.
- Im **September 2016** wird der **Bericht zum ÖStP 2012** erstmals auch strukturelle Haushaltssalden, das Ausgabenwachstum und Haftungsstände umfassen. Die Vorbereitungen dazu einschließlich bilateraler Diskussionen sind im Gange.

“Mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht durch die VRV 2015“ (V. Farré Capdevila, *Rechnungshof*)

- Die **Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV)** dient insoweit zur Regelung von **Form und Gliederung** der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften, als dies zur **Vereinheitlichung** erforderlich ist. Im Oktober 2015 wurde die neue VRV 2015 kundgemacht.
- Die EU-Fiskalrahmenrichtlinie, der Perspektivenwechsel im Haushaltsrecht des Bundes (Output- und Outcome-Orientierung) und die Koordinationspflicht zu nachhaltig geordneten Haushalten (B-VG) stellten mannigfaltige **Ansprüche an die neue VRV**, insbesondere an die Erhöhung der **Aussagekraft und Transparenz**, aber auch an die **Vergleichbarkeit** und **Vollständigkeit** der Darstellungen.
- Kernstück der VRV 2015 ist die sogenannte "Drei-Komponenten-Rechnung" in Form einer **integrierten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung**. Neben der bisherigen Erfassung

von Ein- und Auszahlungen (Finanzierungsrechnung) zeigt die Ergebnisrechnung zusätzlich den **Ressourcenverbrauch** (finanzielle „Warnsignale“), d. h. insbesondere auch Abschreibungen von Forderungen, Beteiligungen und Sachanlagen oder Dotierungen von Rückstellungen für Personal oder Prozesskosten. Der Mehrwert der Vermögensrechnung besteht in der Erstellung eines **Gesamtbildes** über die (Veränderung der) **Vermögens- und Schuldenlage**, die auf einheitlichen Bewertungsregeln beruht.

- Folgende Inhalte sind in der VRV 2015 **nicht geregelt**, weil diese von der Verfassungsermächtigung nach § 16 Abs. 1 F-VG 1948 als nicht umfasst beurteilt worden waren: Anwenden der Verordnung auf **Gemeindeverbände**, **Wirkungsorientierung** und **mittelfristige Haushaltsplanung**. In der politischen Debatte zur VRV wurden darüber hinaus weitere Themen zwecks Regelung durch die VRV angesprochen, nämlich **einheitliche Haftungsobergrenzen** und ein **Spekulationsverbot** für Gebietskörperschaften.

Teil II: Anknüpfungsmöglichkeiten und Vorschläge zur Umsetzung subsektoraler Fiskalregeln vor dem Hintergrund der EU-Vorgaben

“Fokussierung auf Leading Indicators: Fallbeispiel Deutschland“ (M. Altemeyer-Bartscher, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle)

- Durch die Einführung der **Schuldenbremse in Deutschland** müssen die Länder ab dem Jahr 2020 einen **strukturell ausgeglichenen Haushalt** (= konjunkturbereinigter Maastricht-Saldo ohne Einmalmaßnahmen) vorweisen.
- Das **Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente** des Budgets („Konjunkturbereinigungsverfahren“), die den jährlichen Verschuldungsspielräumen der Länder definiert, ist seitens der Länder **frei wählbar**. In Deutschland kommen unterschiedliche Verfahren zum Einsatz.
- Üblicherweise werden **statistische, steuereinnahmenorientierte Verfahren** (HP-Trendverfahren, Referenzwertmethode) oder das **EU-Verfahren** verwendet. Während bei den statistischen Verfahren die Steuereinnahmen in eine Trend- und eine zyklische Komponente zerlegt werden, wird bei der EU-Methode die gesamtstaatliche Konjunkturkomponente aus der Produktionslücke und Budgetsensitivität ermittelt und in weiterer Folge horizontal auf die Länder verteilt. Diese **Quotierung** erfolgt meist nach dem jeweiligen Steueraufkommen oder dem Bevölkerungsanteil eines Landes.
- 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 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 Berechnung nicht bestehen.
- Auf Basis einer empirischen Überprüfung der **Symmetrieeigenschaften** der drei Konjunkturbereinigungsverfahren **erfüllt die EU-Methode** diese Anforderung am besten. Die Symmetrie soll gewährleisten, dass der zulässigen Verschuldung in Abschwungphasen entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen gegenüberstehen und somit Prozyklizität verhindern. Bei statistischen Verfahren ist Asymmetrie auf die fehlende Trennungsmöglichkeit von konjunkturbedingten und azyklischen Schwankungen, z. B. infolge kalter Progression oder Diskretion, zurückzuführen.

“Weiterentwicklung subsektoraler Fiskalregeln im Licht des ÖStP 2012“ (A. Matzinger, Bundesministerium für Finanzen)

- Die Frage nach einer möglichen **Weiterentwicklung des ÖStP 2012** lässt zwar grundsätzlich **zahlreiche Stoßrichtungen**, wie etwa die Erhöhung der Verständlichkeit, Effizienz und Praktikabilität, aber auch der Detaillierung oder Bindungswirkung zu. In Anbetracht der bereits innewohnenden Komplexität bei den regionalen Fiskalregeln sollte die **Einfachheit** als Leitschnur dienen.

- Die inhärente Komplexität des nationalen Fiskalregelwerks – die durch den Anspruch entstand, die Bestimmungen der EU möglichst zu übertragen – zeigt sich am Beispiel der **strukturellen Budgetregel**, einem gesamtstaatlichen strukturellen Defizit von max. 0,45% des BIP, das auf die Gebietskörperschaften aufzuteilen ist. Abweichungen von den Zielvorgaben sind auf **Kontrollkonten** zu erfassen und nach Überschreitung von Schwellenwerten konjunkturgerecht zurückzuführen.
- Zur leichten Umsetzung des ÖStP 2012 wurden **Richtlinien** zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos und zur Führung der Kontrollkonten verfasst und der sogenannte „**Stabilitätsrechner**“ seitens des BMF entwickelt. Dieser übernimmt die Berechnung der Kontrollkontostände und gibt über Korrekturerfordernisse Auskunft.
- Für die restlichen subsektoralen Fiskalregeln sind **weitere Richtlinien und Berechnungshilfen in Umsetzung**. Dennoch bergen die Fiskalregeln des ÖStP 2012 **hohes Verwirrungs- und Frustrationspotential** für die Öffentlichkeit, Administration und Politik in sich.
- Bisher konnten die nationalen **Vorgaben** hinsichtlich des Maastricht-Defizits – z. B. gelten für die Gemeinden bis 2016 Nulldefizite – **im Wesentlichen eingehalten** werden. Unter der Annahme, dass der Großteil der Konjunktursensitivität auf den Bund und die SV-Träger entfällt, ist die **Notwendigkeit einer strukturellen Defizitregel** für Länder und Gemeinden **zu hinterfragen**.

“Scoreboard-Systeme als Frühwarnmechanismus für Gemeinden“ (P. Biwald, Zentrum für Verwaltungsforschung)

- **Scoreboard-Systeme** sind mehrdimensionale Indikatorensysteme, die anhand verschiedener Kriterien Zustände von Systemen bewerten, um eine vorausschauende Steuerung vornehmen zu können. **Frühwarnsysteme** dienen zur Einschätzung künftiger Entwicklungen auf Basis aktueller Indikatorenwerte.
- Die **Anwendung** von Scoreboard-Systemen erfolgt für den **Kernhaushalt** der Gemeinden. Der außerbudgetäre Bereich ist infolge unterschiedlicher Rechnungssysteme im Regelfall ausgeklammert, wäre aber für ein Gesamtbild essentiell.
- Anstelle weniger Fiskalregeln tritt die **Ermittlung von Kennzahlen**, die Aufschluss über einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt geben sollen. Dazu zählen 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** (= Schulden im Verhältnis zu Saldo 1).
- Als **Referenzgröße für die Bewertung** realisierter oder geplanter Daten bieten sich Durchschnittswerte (Gemeinden eines Bundeslandes oder nach Größenklassen) oder gewichtete Referenzwerte an, wo Indikatorenwerte in ein Punktesystem umgerechnet und unterschiedlich stark für die Ermittlung eines Gesamtwertes einbezogen werden.
- 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 sollte darauf geachtet werden, auch schuldenähnliche Transaktionen (Leasing, Haftungen) in das Kennzahlensystem einzubeziehen.
- 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.

“Gestaltungsoptionen für praktikable subsektorale Fiskalregeln“ (B. Grossmann, Büro des Fiskalrates)

- Praktikable und einfache regionale Fiskalregeln stehen nicht im Widerspruch zu den **EU-Vorgaben**, die **keine Bestimmungen zur innerstaatlichen Ausgestaltung** enthalten.

- Die Suche nach **Gestaltungsoptionen** lässt sich durch die Herausforderungen, die mit einer vollständigen **Umsetzung des ÖStP 2012** ab 2017 verbunden sind, begründen. So bieten sich die **Reduktion der Komplexität** des mehrdimensionalen Fiskalregelwerks und die Vermeidung von hohem **Verwaltungsaufwand** für Bund, einzelne Länder und Gemeinden an, **bevor sämtliche Regeln und Koordinationsmechanismen vollständig implementiert** wurden.
- 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 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.
- Der **Gemeindeaufsicht** kommt als **Koordinator** der Gemeinden pro Bundesland eine Schlüsselrolle zu. Bisher fokussiert die Vorgangsweise nur auf **Prävention** gegen Regelverfehlungen durch Information z. B. im Rahmen der Gebarungskontrolle. Es stehen weder ein **zentrales Datenregister** (einschließlich Rechtsträger, die im Verantwortungsbereich der Gemeinden stehen – ESVG 2010) zur Verfügung, noch wurden **Verfahren** zur Festlegung von Einzelbeiträgen der Gemeinden oder zur Sicherstellung der Einhaltung bzw. Korrektur bei Nichterfüllung definiert (FISK-Erhebung, 2016).
- Bei der **Konjunkturbereinigung gemäß ÖStP 2012** dürfte bereits ein einfaches und **praktikables** Verfahren zur Anwendung kommen. So wird die gesamtstaatliche zyklische Budgetkomponente in jenem Verhältnis auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt, wie deren Anteile am MTO festgelegt wurden (Bund+SV-Träger: 78%; Länder+Gemeinden: 22%). Demnach lag die Konjunkturkomponente der Länder und Gemeinden 2014 mit –0,5 Mrd EUR in der Bandbreite der Ergebnisse jener Verfahren, denen die „detaillierte EU-Methode“, die als Benchmark herangezogen werden kann, zugrunde liegt (–0,4 bis –0,7 Mrd EUR).
- Eine einfache **nominelle Budgetregel nach ESVG 2010** mit grundlegend ausgeglichener Budgetausrichtung könnte für Länder und Gemeinden als „leading indicator“ dienen. Zusätzliche zyklische Budgetbeiträge (in schlechten Zeiten Verschuldungsspielräume, in guten Zeiten Konsolidierungsvorgaben) könnten ab einer bestimmten Größenordnung z. B. durch die Länderkoordinationsgremien bzw. die Gemeindeaufsicht bestimmt und koordiniert werden. Zur **Feinststeuerung** und **Fokussierung ausgabenseitiger Konsolidierungen** wäre eine **Ausgabenregel** für zumindest die **Kernhaushalte**, die beim Rechnungsquerschnitt der administrativen Budgets anknüpft, denkbar.

Kommentare im Rahmen der allgemeinen Diskussion

- Die **Reduktion der Komplexität** von Fiskalregeln könnte dazu beitragen, die **Bereitschaft zur Selbstverpflichtung** für Politik und Verwaltung durch Regelbindung zu erhöhen.
- Meldeverpflichtungen und komplexe Regeln mit **hohem Verwaltungsaufwand** sollen die eigentliche Herausforderung eines stabilitätsorientierten, **zielgerichteten Budgetkurses** nicht überlagern.
- Für die laufenden **Finanzausgleichsverhandlungen** sind die **Interdependenzen** mit den regionalen Fiskalregeln zu bedenken.
- Das nationale Fiskalregelwerk unterliegt dem **Trade-off** zwischen **einfachen, praktikablen Regeln** und **komplexen** Regeln, die **Flexibilität** etwa für staatliche Investitionen zulassen, dadurch aber den Regelungsbedarf erhöhen.
- Im gegenwärtigen **Zusammenwirken zwischen Verordnungsgeber, Datenbereitstellern und Kontrollorganen** scheint eine lückenlose Qualitätskontrolle der gemeldeten Daten noch nicht gesichert zu sein.

- Bei der Beurteilung der Fiskalregeln sollte auch dem **Einfluss von haushaltsrechtlichen Vorgaben** Augenmerk geschenkt werden. So bestimmt die gegenwärtige VRV 1997 das Verschuldungsverhalten der **Gemeinden** wesentlich, indem Fremdmittel nur zur Finanzierung von Investitionsvorhaben aufgenommen werden dürfen. Diese Bestimmung fällt durch die **neue VRV 2015** weg.
- Das **Gesamtergebnis** der Gemeinden eines Bundeslandes kann durch Entwicklungen einer **großen Gemeinde** wesentlich beeinflusst werden. Dadurch kann die aufwendige Koordination von rund 2.100 Gemeinden zuzüglich jener Rechtsträger, die in deren Verantwortungsbereich liegen, konterkariert werden.

Annex: Programm

FISK-Workshop: Fiskalregeln für Länder und Gemeinden in Österreich: Möglichkeiten und Grenzen

Mittwoch, 16. März 2016

12.45 Uhr bis 16.45 Uhr

Veranstaltungsort: Oesterreichische Nationalbank
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien
Veranstaltungssaal Erdgeschoss

12.45 Uhr Einleitung

Bernhard Felderer, Präsident des Fiskalrates

Impulsreferat

“Voraussetzungen für eine effektive Steuerungsarchitektur auf subsektoraler Ebene in Österreich”

Hans Pitlik, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

13.15 Uhr Teil 1 – Rahmenbedingungen für eine regelgebundene Budgetpolitik der Länder und Gemeinden Österreichs

Moderation: Markus Marterbauer, Arbeiterkammer Wien

“Fiskalregeln der EU: Vorgaben und Stand der internationalen Diskussion”

Edith Kitzmantel, Fiskalrat

“Gebietskörperschaften im Korsett der EU-Vorgaben – Anforderung und Überforderung?”

Alfred Katterl, Bundesministerium für Finanzen

Egon Mohr, Amt der Vorarlberger Landesregierung

“Möglichkeiten und Unwägbarkeiten auf dem Weg zu einer effektiven Steuerungsarchitektur am Beispiel einer einheitlichen Datenbasis”

Konrad Pesendorfer, Statistik Austria

“Mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht durch die VRV 2015”

Verena Farré Capdevila, Rechnungshof

Allgemeine Diskussion

15.00 Uhr Kaffeepause

15.15 Uhr Teil 2 – Anknüpfungsmöglichkeiten und Vorschläge zur Umsetzung subsektoraler Fiskalregeln vor dem Hintergrund der EU-Vorgaben

Moderation: Gottfried Haber, Donau-Universität Krems

“Fokussierung auf Leading Indicators: Fallbeispiel Deutschland”

Martin Altemeyer-Bartscher, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle

“Weiterentwicklung subsektoraler Fiskalregeln im Licht des ÖStP 2012”

Anton Matzinger, Bundesministerium für Finanzen

“Scoreboard-System als Frühwarnmechanismus für Gemeinden”

Peter Biwald, Zentrum für Verwaltungsforschung

“Gestaltungsoptionen für praktikable subsektorale Fiskalregeln“

Bernhard Grossmann, Büro des Fiskalrates

Allgemeine Diskussion

16.45 Uhr Ende des Workshops