

## Gestaltungsoptionen für praktikable subsektorale Fiskalregeln

**Bernhard Grossmann**  
Wien, am 16. März 2016

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

[www.fiskalrat.at](http://www.fiskalrat.at)

## Inhalt der Präsentation

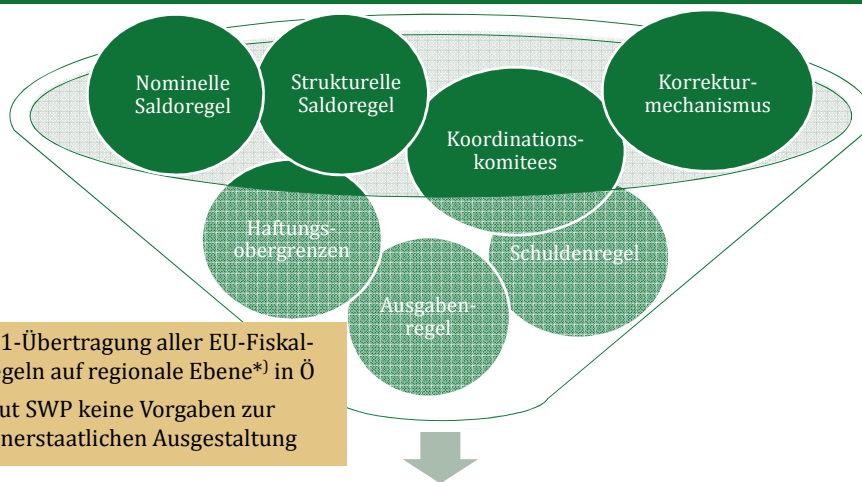
- ▣ Trade-offs zwischen Fiskalregeln
- ▣ ÖStP 2012: Übertragung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf die Subsektoren
- ▣ Bisherige Umsetzung des ÖStP 2012 (einschließlich Rolle der Gemeindeaufsicht)
- ▣ Herausforderungen am Beispiel der Ausgabenregel
- ▣ Gestaltungsoptionen am Beispiel der zyklischen Budgetkomponente
- ▣ Schlussfolgerungen

## Trade-offs zwischen unterschiedlichen operativen Fiskalregeln

Ziel: langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen			
Operative Regeln	Stärkung Fiskaldisziplin	Unterstützung Stabilitätspolitik	Risiken und Implikationen
Nominelle Budgetregel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkt Budgetdisziplin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keine Flexibilität für Konjunkturpolitik</li> <li>• tendiert zu prozyklischer Budgetpolitik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsolidierung kann Qualität der öffentlichen Finanzen verschlechtern</li> </ul>
Strukturelle Budgetregel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkt Budgetdisziplin</li> <li>• definiert Spielraum für Diskretion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entfaltung automatischer Stabilisatoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Messunsicherheiten beim Potenzialoutput / Lücke erschweren Planung und Monitoring</li> </ul>
Ausgabenregel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkt Budgetdisziplin</li> <li>• im Budgetprozess integrierbar</li> <li>• unmittelbar beeinflussbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entfaltung der ausgaben-seitigen Stabilisatoren eingeschränkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stellt keinen ausgeglichenen Haushalt sicher</li> <li>• Umgehungsmöglichkeiten</li> </ul>
Schuldenregel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkt Budgetdisziplin</li> <li>• meist nicht als operative Regel, sondern als Anker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tendiert zu prozyklischer Budgetpolitik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• häufig verzerrt durch Sondereffekte</li> <li>• Umgehungsmöglichkeiten</li> </ul>

3

## Mehrdimensionales System nationaler Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012



- 1:1-Übertragung aller EU-Fiskalregeln auf regionale Ebene\*) in Ö
- laut SWP keine Vorgaben zur innerstaatlichen Ausgestaltung

**Fiskaldisziplin zur Einhaltung gesamtstaatlicher EU-Vorgaben**

\*) Pro Land, Gemeinden pro Land.

4

## FISK

### ■ Umsetzung des ÖStP 2012 (pro Land, alle Gemeinden pro Land) bislang ...

#### Bereits umgesetzt

- Erfassung von Budgetsaldo, Schulden und Haftungen
- Regelüberprüfung für Budgetsaldo und Haftungen
- Fokussierung der **Budgetplanung** auf **Kernhaushalte**
- **Koordinationskomitees**
- Einführung von **Haftungsobergrenzen**
- **Datenmeldungen** lt. Anhang

#### Noch offen

- Planung und Erfassung von **strukturellen Budgetsalden** und „**Ausgabenregel**“
- **Koordination** zw. den Gemeinden pro Land, inkl. außerb. Einheiten
- **STAT-Bericht** über Haushaltsergebnisse mit allen Kenngrößen
- **Rolle des FISK** bei Verfehlung der Fiskalregeln
- **Richtlinien** und **Berechnungstools** für Ausgaben-/Schuldenabbauregel

→  **Vollständige Umsetzung des ÖStP 2012 ab 2017 vorgesehen**

**Hoher Verwaltungsaufwand bei vollständiger Umsetzung**

5

## FISK

### ■ Herausforderungen für Gemeindeaufsicht als Koordinator (Ergebnisse, FISK-Erhebung 01/16)

- Bislang **Erfassung der Kernhaushalte** bezüglich Maastricht-Saldo, Schulden, Haftungen; struktureller Budgetsaldo idR ab 2017
- **Keine Daten gemäß ESVG 2010**
- **Keine definierten Verfahren** zur
  - **Festlegung von Beiträgen** einzelner Gemeinden und ihrer außerbudgetären Einheiten zur Erreichung des Gesamtziels pro Bundesland
  - **Sicherstellung der Einhaltung** von Einzelbeiträgen (z. B. durch Sanktionen, laufendes Monitoring) und **Korrektur bei Nichterfüllung**
  - **Koordination** der Einzelbeiträge (Planung, Fristenlauf, ex post-Evaluierungen)

Hintergrund lt. Aufsicht

- Landesweise Regelerfüllung vs. Aufwand für Einzelbetrachtung**
- Fehlende Daten und Richtlinien zur einheitlichen Berechnung**
- Eingeschränkte rechtliche und faktische Möglichkeiten**
- Prävention gegen Regelverfehlung (Information, Kontrolle)**

6

## FISK

### ■ Komplexität v. a. bei einer regionalen Ausgabenregel ausgeprägt

- **Berechnung spezifischer Referenzraten:**
  - **regionale Potenzialoutputs** bzw. Wachstumstrends
  - **Abschläge**, abhängig von jeweiliger Position zum „anteiligen“ MTO
- Bestimmung **detaillierter, homogener Budgetkenngrößen** für einzelne Länder bzw. Gemeinden pro Land (i. S. ESVG 2010):

#### Ermittlung des Ausgabenaggregats i.S. der Ausgabenregel

<b>Gesamtausgaben, nominell</b>
- Zinsausgaben
- Ausgaben für EU-Programme (gedeckt durch EU-Fondseinnahmen)
- Investitionsausgaben
+ Korrektur: durchschnittliche Investitionsausgaben (t-3 bis t)
- zyklische Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung
<b>= Adaptierte Gesamtausgaben, nominell</b>
- Effekte von diskretionären, einnahmeseitigen Maßnahmen
- Gesetzliche Einnahmenerhöhungen
<b>= Adaptierte Netto-Gesamtausgaben, nominell</b>
<b>Ermittlung der Wachstumsrate des Ausgabenaggregats</b>
adaptierte Netto-Gesamtausgaben, nominell, Veränderung in %
BIP-Deflator, Veränderung gegenüber Vorjahr in %
<b>adaptierte Netto-Gesamtausgaben, real, Veränderung in %</b>

- Realrechnung?
- Konsolidierung innerstaatlicher Transfers (Diskrepanz)?
- Zeitpunkt der Datenverfügbarkeit?



□ **Operationalisierung?**



□ **Steuerungsrelevanz?**

7

## FISK

### ■ Anforderungen an Verfahren zur Konjunkturbereinigung (RWI, 2010)

- **Symmetrische Reaktion** im konjunkturellen Auf- und Abschwung
- **Anwendbarkeit** im Kontext **föderaler Staatsarchitektur** mit ausgeprägtem **Steuerverbundsystem**
- **Kompatibilität** mit Verfahren gemäß Europäischem Stabilitäts- und Wachstumspakt, aber auch innerstaatlich
- **Objektivität** des Verfahrens (hohe **Transparenz** und **Manipulationsunanfälligkeit** der Ergebnisse)



□ **Verfahren generieren unterschiedliche Ergebnisse**

□ **Kontinuität bei der Anwendung eines Verfahrens nötig**

8

## FISK

### Konjunkturbereinigung gemäß ÖStP 2012 im Vergleich alternativer Verfahren

- ❑ **ÖStP 2012 (V1):** Übertragung der Proportion am „zulässigen strukturellen Defizit von 0,45% des BIP (MTO)“ (B+SV: 78%; L+G: 22%) auf gesamtstaatliche zyklische Budgetkomponente (ermittelt nach EU-Methode)
- ❑ **„Top down-Ansatz“ (V2):** Übertragung der Proportion der Einnahmenstruktur auf die gesamtstaatliche zyklische Budgetkomponente (ermittelt nach EU-Methode)
- ❑ **EU/FISK-Methode:** Auswirkung von Veränderungen der Outputlücke auf Einnahmen der Länder und Gemeinden mittels Semielastizitäten (EK/OECD: V3a; FISK: V3b)
- ❑ **Steuertrendbereinigung** mittels HP-Filter (V4)
- ❑ **Referenzwertmethode:** rollierender Durchschnitt der Einnahmen der letzten 3 Jahre dient als Referenzwert anstelle der trendmäßigen Steuereinnahmen (V5)

9

## FISK

### Zyklische Budgetkomponenten im Jahr 2014 nach unterschiedlichen Verfahren

in Mio EUR	V1: ÖStP		V2: Top down		V3a: EU		V3b: FISK		V4: HP-Filter		V5: Referenz	
	ST-Q	EW-Q	ST-Q	EW-Q	ST-Q	EW-Q	ST-Q	EW-Q	ST-Q	EW-Q	ST-Q	EW-Q
<b>Länder</b>	<b>-410</b>	<b>-531</b>	<b>-353</b>	<b>-343</b>	<b>-295</b>	<b>-286</b>	<b>73</b>	<b>64</b>	<b>838</b>	<b>816</b>		
Burgenland	-14	-17	-10	-10	-8	-9	3	2	24	25		
Kärnten	-27	-31	-21	-20	-17	-17	5	5	49	48		
Niederösterreich	-79	-80	-57	-58	-48	-49	12	14	138	141		
Oberösterreich	-69	-71	-50	-51	-42	-43	11	12	120	123		
Salzburg	-26	-36	-20	-19	-17	-16	5	4	48	46		
Steiermark	-59	-74	-43	-44	-36	-36	11	10	103	105		
Tirol	-35	-45	-26	-26	-22	-22	7	6	63	62		
Vorarlberg	-18	-21	-14	-13	-12	-11	3	3	34	32		
Wien <sup>1)</sup>	-84	-155	-113	-101	-94	-84	16	8	258	234		
<b>Gemeinden ohne Wien</b>	<b>-103</b>	<b>-202</b>	<b>-138</b>	<b>-148</b>	<b>-115</b>	<b>-124</b>	<b>21</b>	<b>29</b>	<b>297</b>	<b>318</b>		
Burgenland	-4	-7	-5	-6	-4	-5	1	1	10	14		
Kärnten	-8	-16	-12	-12	-10	-10	2	2	25	26		
Niederösterreich	-25	-43	-31	-36	-26	-30	4	7	66	77		
Oberösterreich	-22	-43	-30	-31	-25	-26	4	6	63	67		
Salzburg	-8	-18	-13	-12	-11	-10	2	2	28	25		
Steiermark	-19	-38	-24	-27	-20	-22	4	5	51	57		
Tirol	-11	-23	-16	-16	-14	-13	2	3	35	34		
Vorarlberg	-6	-14	-9	-8	-7	-7	1	2	19	18		
<b>Memo: Länder und Gemeinden</b>	<b>-513</b>	<b>-733</b>	<b>-492</b>	<b>-492</b>	<b>-410</b>	<b>-410</b>	<b>94</b>	<b>94</b>	<b>1.134</b>	<b>1.134</b>		

Legende: ST-Q... Steuerquotierung; EW-Q... Einwohnerquotierung

1) Wien als Land und Gemeinde; wird in dieser Darstellung auch bei Verwendung von Daten gemäß ESVG 2010 ausschließlich der Landesebene zugeordnet.

Quelle: eigene Berechnungen.

10

## FISK

### ■ „Konjunkturbereinigungsverfahren“ gemäß ÖStP 2012 erscheint praktikabel

- Spiegelt gegenwärtige föderale Staatsarchitektur Österreichs wider
  - Ausgeprägtes Steuerverbundsystem
  - Volkszahl als bedeutender Schlüssel bei horizontaler Verteilung
- Stellt Konnex zur EU-Methode durch Anknüpfung an gesamtstaatliche zyklische Budgetkomponente her
- Einheitliches Verfahren für alle Subsektoren
- Generiert ähnliche Ergebnisse wie „Benchmark-Varianten 3a/3b“
- Besticht durch die Simplizität
  
- **Nachteil:**
  - Spezifisch regionale konjunkturelle Situation bleibt unberücksichtigt
  - Koordination und Aufteilung zwischen Einzelgemeinden unklar

11

## FISK

### ■ Schlussfolgerungen (i)

- **Praktikable, einfache Lösungen für regionale Regeln** erscheinen zweckmäßig und stehen **nicht im Widerspruch zu EU-Regeln**
- **Komplexität** einzelner Regeln **erschwert Operationalisierung** und Einsatz zur **Budgetsteuerung**
- Mögliche **Lösungsansätze** zur Reduktion der Komplexität für Länder und Gemeinden:
  - Einfache **nominelle Budgetregel nach ESVG 2010** mit grundlegend ausgeglichener Budgetausrichtung („leading indicator“):
    - **Lockerung** in konjunkturell schlechten Zeiten, Verschuldungsspielräume durch **Gemeindeaufsicht koordiniert**
    - **Keine Aufteilung** der **zyklischen Budgetkomponente** erforderlich
    - Voraussetzung: aussagekräftige **Überleitungstabellen**
  - Zusätzlich Anknüpfung bei **administrativen Budgets**:
    - **Ausgabenregel für Kernhaushalte** auf Basis des **Rechnungsquerschnitts** (zur Feinsteuerung und Fokussierung ausgabenseitiger Konsolidierungsnotwendigkeiten)
    - **Frühwarnsystem** anhand von einfachem Indikatoren-Set („Scoreboard“) für die Gemeinden

12

## Schlussfolgerungen (ii)

- Grundlagen für eine **verbesserte Budgetplanung und Koordination** müssten geschaffen werden:
  - **Homogene Datenbasis** und **Richtlinien** für konsistente Verfahren und Berechnungen
  - Rechtlich **verbindliche Prüfung** der Einhaltung der **Fiskalregeln** im Rahmen der **aufsichtsbehördlichen Genehmigung** von Gemeindevorhaben
  - **Einbindung des FISK** beim Monitoring-Prozess der Fiskalregeln
  - **Zentrales Datenregister**, das sämtliche Staatseinheiten **gemäß ESVG 2010** abdeckt, mit Zugriffsmöglichkeit für Kontrollorgane
- **Adaption des ÖStP 2012 dringend notwendig!**

13

## Danke für Ihre Aufmerksamkeit

### Rückfragehinweis:

Bernhard Grossmann, Büro des Fiskalrates

Tel. Nr.: (+43 +1) 40420 DW 7473

Email: [Bernhard.Grossmann@oenb.at](mailto:Bernhard.Grossmann@oenb.at)

### Literaturverweis:

Fall, F. and J.-M. Fourier (2015). Macroeconomic uncertainties, prudent debt targets and fiscal rules. OECD, Economic Department Working Papers No. 230. Paris.

Holtemöller, O. et al. (2014). Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkungen. IWH Online 2/2014. Halle.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung – RWI (2010). Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte. Essen.

14