



# Bericht aus dem Fiskalrat, insbesondere über die Einhaltung der Fiskalregeln

Hofrat Dr. Egon M o h r

## 1.) Einleitung



Seit dem Jahr 2002 war ich als Vertreter der Länder im Staatsschuldenausschuss und seit November 2013 im Nachfolgegremium, nämlich dem Fiskalrat. Nach meiner Ansicht wird den Berichten, Studien und Empfehlungen des Fiskalrates von Seiten der Politik und der Beamtenschaft zu wenig Beachtung geschenkt. Diese weisen eine hohe Qualität und einen großen Informationsgehalt auf, weshalb sie besonders lesenswert sind. Nicht immer sind sie für Nichtvolkswirte leicht lesbar, weshalb sie vermutlich zu wenig Beachtung finden. Ich möchte mit meinem Artikel, dem mein Vortrag bei der Mitgliederversammlung der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen am 26. November 2019 vorausging, einen Beitrag zur vermehrten und besseren Kenntnis der Berichte, Studien und Empfehlungen des Fiskalrates leisten.

Mein Vortrag und damit auch dieser Artikel wurden zu einer Zeit erstellt, als es noch keine Vorahnungen einer Corona-Krise gab. Da sich durch die Corona-Krise auch in Österreich sehr viel verändert hat, werden die künftigen Berichte des Fiskalrates insbesondere das Jahr 2020 betreffend hochinteressant, weil dort dann im Gegensatz zu dem am 29. Mai 2020 beschlossenen Bundesbudget 2020 die genauen Zahlen und finanziellen Auswirkungen der Corona-Krise sichtbar werden.

Aus diesem Grunde habe ich zwei Berichte ausgewählt, die jedes Jahr neu erstellt werden und vermutlich für Personen, die mit dem öffentlichen Haushaltswesen besonders befasst sind, von besonderem Interesse sind.

Das ist einerseits der Bericht des Fiskalrates über die Einhaltung der Fiskalregeln 2018 bis 2023 und der Bericht des Fiskalrates über die öffentlichen Finanzen 2017 bis 2019. Gemäß § 1 Absatz 1 Ziffer 6 des Bundesgesetzes über die Errichtung des Fiskalrates ist die zeitnahe Beobachtung der Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln u. a. eine Aufgabe des Fiskalrates. Er ist auch zur Beobachtung des Vorliegens von Umständen und Abgabe von Empfehlungen, welche den Korrekturmechanismus gemäß Artikel 7 ÖStP 2012 (Kontrollkonten) aktivieren, verlängern oder beenden, zuständig. Ich werde daher auch auf die Einhaltung der Fiskalregeln im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) eingehen.

Das geltende EU-Fiskalregelwerk sieht gesamtstaatliche Obergrenzen für

- a) die Höhe des Budgetdefizits,
- b) die Entwicklung und Höhe des strukturellen Budgetdefizits,
- c) die Entwicklung der nominellen Ausgaben des Staates sowie für
- d) die Entwicklung und den Stand der Staatsverschuldung vor.

Die Evaluierung der Regeleinhaltung auf der EU-Ebene erfolgt durch die Europäische Kommission und in weiterer Folge durch den ECOFIN bzw. den Europäischen Rat im Rahmen eines mehrstufigen Prozesses. Auf nationaler Ebene wurden zusätzlich unabhängige Fiskalräte eingerichtet, in Österreich Anfang November 2013.

## **2.) Höhe des Budgetdefizits:**

Im Artikel 2 des ÖStP 2012 wird diese Fiskalregel als Regel über den jeweils zulässigen Haushaltssaldo nach ESG (Maastricht-Saldo) bezeichnet. Laut ÖStP 2012 beträgt die Obergrenze für den Maastricht-Saldo in den Jahren ab 2017 für den Gesamtstaat 3,0% des BIP. Wegen des Vorschlages der Europäischen Kommission einen strukturell ausgeglichenen Haushalt schon im Jahr 2015 zu erreichen und den Stabilitätspfad gemäß Art. 3 ÖStP 2012 zu übertreffen, gab es schon längere Zeit eine Diskussion zwischen dem Bund und den Ländern, ob der strukturelle Saldo entgegen dem Wortlaut des ÖStP 2012 statt erst ab 2017 schon ab 2015 anzuwenden ist. Das Österreichische Koordinationskomitee hat daraufhin im Beschluss über die Haushaltsziele 2015 und 2016 festgehalten, dass das strukturelle Defizit und die diesbezüglichen Regelungen des ÖStP 2012 ab dem Jahr 2015 anzuwenden sind. Damit ist nach Art. 4 Absatz 2 lit. b ÖStP 2012 das strukturelle Haushaltsziel als Leitindikator auch für die Jahre 2015 und 2016 verbindlich und wie im ÖStP 2012 vorgesehen sind Kontrollkonten zu führen. Damit tritt der Maastricht-Saldo in den Hintergrund, die detaillierten Vorgaben dazu im Art. 3 ÖStP 2012 für die Jahre 2015 und 2016 werden gegenstandslos und es wäre bereits ab 2015 nur ein Maastricht-Saldo für den Gesamtstaat von 3,0% des BIP einzuhalten.

Laut aktuellem Stabilitätsprogramm beträgt der Budgetsaldo im Jahre 2019 +0,3% des BIP, im Jahre 2020 und 2021 jeweils +0,2% des BIP und in den Jahren 2022 und 2023 jeweils 0,0% des BIP. Damit übererfüllt der Budgetpfad während des gesamten Zeitraumes die nominelle Defizitregel deutlich und es ist keine Einleitung eines Übermäßigen Defizits-Verfahrens zu erwarten. Trotz schrittweiser Einführung der Steuerreform und des Familienbonus bleiben die prognostizierten Maastricht-Saldi für die Jahre 2019 bis 2023 deutlich unterhalb der Defizitobergrenze von 3% des BIP. Wegen des strukturellen Saldos (Schuldenbremse) im ÖStP 2012 verliert wie bereits erwähnt der Maastricht-Saldo in den Jahren ab 2015 an Bedeutung. Mit der Einhaltung des strukturellen Budgetdefizits laut ÖStP 2012 ist auch der Maastricht-Saldo erfüllt.

## **3.) Entwicklung und Höhe des strukturellen Budgetdefizits:**

Zur Ermittlung des strukturellen Budgetdefizits wird der Maastricht-Saldo um konjunkturelle Einflüsse und um Einmalmaßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite bereinigt. Ziel dieser Fiskalregel ist, dass der gesamtstaatliche Haushalt über den Konjunkturzyklus grundsätzlich ausgeglichen oder im Überschuss zu sein hat (Medium Term Objective – MTO). Insbesondere wegen der Unter-

zeichnung des Fiskalpolitischen Pakts durch Österreich ist auf Basis von aktuellen Daten und Vorgaben ein mittelfristiges Budgetziel für die Jahre ab 2017 (laut EK und Beschluss des Österreichischen Koordinationskomitees schon ab 2015) von zumindest  $-0,5\%$  des BIP länderspezifisch festgelegt worden. Ohne Anwendung von Klauseln (z. B. abzugsfähige Kosten) gilt das MTO auch dann als erreicht, wenn der strukturelle Budgetsaldo innerhalb einer Bandbreite von  $0,25\%$  des BIP (Toleranzbereich des MTO) liegt. Eine Abweichung vom MTO ist „erheblich“, wenn das MTO von  $0,5\%$  des BIP in einem Jahr oder kumulativ über zwei Jahre überschritten wird und keine Ausnahmeregeln zur Anwendung kommen. Ausnahmeregeln sind vor allem bei einer Naturkatastrophe, bei einem schwerwiegenden Konjunkturabschwung, bei größeren Strukturreformen, bei Zusatzkosten infolge von Flüchtlingszuwanderung oder zur Terrorismusbekämpfung und bei EU-Programmen, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Fonds ausgeglichen werden, gegeben. Nicht zulässig ist es, den MTO-Toleranzbereich und Ausnahmeregeln gleichzeitig anzuwenden, es ist nur ein entweder oder zulässig.

Der strukturelle Budgetpfad gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm geht im Jahr 2018 von einem strukturellen Budgetdefizit von  $-0,4\%$  des BIP aus und folglich auch von einer Erreichung des MTO. Auf Grund der Ausnahmeregeln dürfen auch im Jahre 2018 Flüchtlingszusatzkosten und Zusatzkosten zur Terrorismusbekämpfung in Höhe von insgesamt  $0,32\%$  des BIP abgezogen werden. Somit lag der strukturelle Budgetsaldo 2018 nach Anwendung der anrechenbaren Klauseln (abzugsfähigen Kosten) bei  $-0,1\%$  des BIP. Für das Jahr 2019 wird eine weitere Verbesserung des strukturellen Saldos auf  $-0,1\%$  des BIP (ohne abzugsfähige Kosten) erwartet. Damit wird auch ohne Abzug der Zusatzkosten, welche 2019 nur mehr gering sind (in Summe  $0,03\%$  des BIP) und ohne Anwendung des Toleranzbereiches von  $0,25\%$  des BIP das MTO 2019 erreicht. Für die Jahre 2020 bis 2023 wird eine deutliche Erreichung des MTO prognostiziert. Dieser Budgetpfad deckt sich mit den Vorgaben des präventiven Arms des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP).

Durch das Erreichen des MTO in den Jahren 2018 bis 2023 gemäß dem aktuellen Stabilitätsprogramm und der Frühjahrsprognose des Fiskalrates für die Jahre 2019 und 2020 haben die Vorgaben für die Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos kaum mehr eine Bedeutung. Die Anpassungsvorgabe für 2019 leitet sich aus dem „most favourable value“ für den strukturellen Saldo für das Jahr 2018 ( $t - 1$ ) gemäß Frühjahrs- oder Herbstprognose ab und wird bis zur Ex-post-Evaluierung im Frühjahr 2020 ( $t + 1$ ) eingefroren. Da in diesen beiden EK-Prognosen aus dem Jahr 2018 noch von einer Verfehlung des MTO 2018 ( $-0,8\%$  des BIP) ausgegangen wurde, ist eine Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos von zumindest  $0,3\%$  des BIP erforderlich. Da die EK im Frühjahr 2019 ein strukturelles Budgetdefizit von  $-0,5\%$  des BIP für 2018 auswies, ergab sich eine nachträgliche Lockerung der Anpassungsvorgabe für das Jahr 2019.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogrammes eine Erfüllung des MTO und der strukturellen Anpassung im Sinne der EU-Definition für alle Jahre des Prognosezeitraumes vorsieht. Aus heutiger Sicht wäre vermutlich dieser Budgetpfad auch durch die angekün-

digte und nur teilweise umgesetzte Steuerreform nicht gefährdet. Auf der Grundlage dieses Budgetpfades ist für Österreich davon auszugehen, dass für Österreich weiterhin die Bestimmungen des präventiven Arms anzuwenden sind.

Mit der Unterzeichnung des Fiskalpolitischen Pakts verpflichtete sich Österreich, das mittelfristige Budgetziel (MTO) eines gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von maximal  $-0,5\%$  des BIP in nationalem Recht bindend zu verankern und einen automatischen Korrekturmechanismus zur Gegensteuerung bei Abweichungen vom MTO zu verankern. Diesen Verpflichtungen kam Österreich durch die Verabschiedung des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 (ÖStP 2012) nach. Kernstück des ÖStP 2012 ist die subsektorale und regionale Festlegung von Budgetvorgaben zur Erreichung eines strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits von maximal  $-0,45\%$  des BIP (Bund und Sozialversicherungsträger:  $-0,35\%$  des BIP, Länder und Gemeinden:  $-0,10\%$  des BIP). Abweichungen von den jeweiligen strukturellen Vorgaben der Gebietskörperschaften werden in Kontrollkonten (Artikel 7 und 8 des ÖStP 2012) erfasst, die auch vom Fiskalrat zu überwachen sind. Überschreitet die Gesamtbelastung des Kontos bestimmte Schwellenwerte (Bund  $-1,25\%$  des BIP, Länder  $-0,25\%$  des BIP und Gemeinden  $-0,117\%$  des BIP) sind diese Beträge konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen (Automatischer Korrekturmechanismus). Zusätzlich gibt es gemäß Artikel 8 Absatz 1 ÖStP 2012 einen Sanktionsmechanismus. Unterschreitet ein negativer Saldo des jeweiligen Kontrollkontos des Bundes, eines Landes oder von Gemeinden landesweise den jeweiligen Anteil an der Regelgrenze für das strukturelle Defizit, ist gemäß Art. 7 Absatz 5 ÖStP 2012 die Unterschreitung auch dann ohne unnötigen Verzug in den Folgejahren rückzuführen, wenn der Schwellenwert nicht unterschritten wurde. Ein Sanktionsverfahren findet in diesem Fall nicht statt und es gibt auch kein Gutachten des Rechnungshofes. „Unnötiger Verzug“ ist in den vom Österreichischen Koordinationskomitee beschlossenen Richtlinien definiert: Die Rückführung muss im Jahr nach Feststellung der Überschreitung des jeweiligen Anteiles an der Regelgrenze beginnen und im zweiten Jahr abgeschlossen werden. Der Fiskalrat hat darauf hingewiesen, dass diese Regelung prozyklisch wirken könnte. In der letzten Sitzung des Österreichischen Koordinationskomitees auf Beamtenebene am 27.11.2019 wurde daher eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die nachdenkt, ob und wie man die Richtlinie ändern soll.

Die Ex-post-Evaluierung erfolgt auf Basis des Berichts der Statistik Austria über die Haushaltsergebnisse im Sinne des ÖStP 2012, der jährlich im Herbst erstellt wird. Sofern Statistik Austria in diesem Rahmen einen sanktionsrelevanten Sachverhalt feststellt, erfolgt eine abschließende Beurteilung der Regelerfüllung gemäß Artikel 18 Absatz 8 ÖStP 2012 im Rahmen eines Gutachtens durch den Rechnungshof. Gemäß § 1 Absatz 1 Ziffer 6 des Bundesgesetzes über die Errichtung des Fiskalrates hat der Fiskalrat das Vorliegen von Umständen, welche den Korrekturmechanismus aktivieren, verlängern oder beenden, zu beobachten und diesbezügliche Empfehlungen abzugeben. Aufgrund dieser gesetzlichen Verpflichtung wurde vom Fiskalrat im Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2018 bis 2023 erstmals eine genaue Darstellung der Kontrollkonten für den Bund,

die Länder und die Gemeinden pro Bundesland vorgenommen, die die Abweichungen zwischen den realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften von den jährlichen Vorgaben erfassen. Die Stände auf den Kontrollkonten werden nach Vorbereitung auf Beamtenebene durch das politische Österreichische Koordinationskomitee jedes Jahr festgestellt, erstmals im Mai 2019 für die Jahre 2015, 2016 und 2017, nachdem die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bund und den Ländern über die vorrangige Geltung des Maastricht-Saldos oder des strukturellen Saldos beigelegt werden konnten. Die Ergebnisse auf den Kontrollkonten werden auf der Homepage des Bundesministeriums für Finanzen veröffentlicht.

Ausgehend von subsektoralen Maastricht-Saldi gemäß Budgetärer Notifikation vom März 2019 zeichnet sich für das Jahr 2018 aus gegenwärtiger Sicht auf Landes- und Gemeindeebene in Summe die Einhaltung der strukturellen Budgetvorgaben, beim Bund eine Überschreitung ab. Die Überschreitung des Bundes bleibt aber deutlich unter dem Schwellenwert für den Bund ( $-1,25\%$  des BIP), der Sanktionen auslösen würde. Da sich die Fiskalposition zwischen einzelnen Ländern und Gemeinden pro Bundesland im Jahr 2018 unterschiedlich entwickelte und vereinzelt Budgetdefizite ausgewiesen wurden, sind in manchen Fällen Verfehlungen der strukturellen Budgetvorgaben bei den Subsektoren im Jahr 2018 nicht ausgeschlossen (z. B. in den Ländern Steiermark und Vorarlberg). Ein für den Prognosezeitraum erwartetes Überschreiten des Schwellenwertes bei den Kontrollkontoständen beim Echtzeit-Szenario liegt bei den Ländern in Summe nicht vor, allerdings einzeln bei den Ländern Tirol, Vorarlberg und Wien. Ein für den Prognosezeitraum erwartetes Überschreiten des Schwellenwertes bei den Kontrollkontoständen beim Echtzeit-Szenario ist bei den Gemeinden länderweise in Summe nicht gegeben, allerdings einzeln bei den Gemeinden länderweise in Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark nur 2019, Tirol und Vorarlberg (Tabelle 20 auf Seite 65 des Berichtes über die Einhaltung der Fiskalregeln 2018 bis 2023). Es handelt sich dabei um Zahlen auf Grund der Mittelfristigen Haushaltsplanung, gerade die Rechnungsabschlüsse sind bei den Gemeinden meistens besser als die Mittelfristige Haushaltsplanung. Diese Situation verfestigt sich in den Folgejahren unter Verwendung der aktuell verfügbaren Mittelfristigen Haushaltsplanung vom Herbst 2018, während sich beim Bund gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm eine Erfüllung ab 2019 abzeichnet. Auf Grund dieser Tatsache sollte in den nächsten Jahren ein strikter und sparsamer Budgetvollzug erfolgen.

#### **4.) Entwicklung der Ausgaben des Staates:**

Der jährliche nominelle Ausgabenzuwachs des Staates wird mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs (Umrechnung in nominelle Referenzrate anhand des BIP-Deflators) begrenzt. Dieser Ausgabenregel wird ein adaptiertes Ausgabenaggregat zugrunde gelegt, das ohne Zinszahlungen, ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen, ohne Einmalmaßnahmen und ohne Ausgaben für EU-Programme, die vollständig

durch Einnahmen aus EU-Fonds ausgeglichen werden, sowie abzüglich diskretionär bedingter Zusatzeinnahmen und zuzüglich diskretionär bedingter Einnahmehöhen ermittelt wird. Bei der Ermittlung des Ausgabenaggregats wirken diskretionäre Einnahmehöhen ausgabenreduzierend, während diskretionär bedingte Einnahmehöhen das Ausgabenaggregat entsprechend erhöhen (ausgabenreduzierend). Solange das MTO (ohne Toleranzbereich) nicht erreicht wird, reduziert sich die zulässige Ausgabenobergrenze und ist der Ausgabenzuwachs stärker zu dämpfen, während eine Übererfüllung des MTO im Vorjahr zusätzlichen Spielraum beim Ausgabenzuwachs des nächsten Jahres eröffnet (Ab- bzw. Zuschlag). Analog zu den strukturellen Anpassungsvorgaben verringern bzw. erhöhen bei der Ausgabenregel die abzugsfähigen Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung die Abschläge bzw. die Zuschläge.

Die Obergrenzen für den nominellen Ausgabenzuwachs im Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms von 2018 bis 2023 errechnen sich auf Basis von diesen durchschnittlichen Potenzialwachstumsraten und unter Berücksichtigung der Zu- und Abschläge. Laut EK liegt die nominelle Obergrenze 2018 bei 3,3 %, 2019 bei 2,9 %, 2020 bei 4,4 %, 2021 bei 4,3 % und 2022 und 2023 bei jeweils 4,4 %. Auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogrammes ergeben sich folgende Ausgabenwüchse, die durch einen diskretionär bedingten Einnahmehöhenfall (v. a. Familienbonus und Steuerreform 2020) geprägt sind, und Einschätzungen hinsichtlich der Einhaltung der Ausgabenregel. Im Jahr 2018 lag das Wachstum des nominellen Ausgabenaggregats bei 3,7 %. Aufgrund der höheren Referenzrate ergab sich in diesem Jahr eine geringfügige Überschreitung der Obergrenze von 0,4 %, die aber zu keiner erheblichen Verfehlung der Vorgabe führt. Im Jahr 2019 wird ein nominelles Ausgabenwachstum von 3,7 % prognostiziert (unter Berücksichtigung diskretionär bedingter Steuerausfälle von 1 Mrd. Euro im Vergleich zum Vorjahr). Die im Vergleich zum Vorjahr striktere Obergrenze von 2,9 % wird damit klar überschritten. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Jahr 2018 und 2019 liegt knapp über der „Erheblichkeitsgrenze“ im Sinne der EU-Definition (2-Jahres-Betrachtung). Allerdings ist auch hier aus heutiger Sicht davon auszugehen, dass der Abschlag im Frühjahr 2020 rückwirkend revidiert und keine erhebliche Verfehlung festgestellt werden wird. In den Folgejahren 2020 bis 2023 wird eine Unterschreitung der Obergrenze, die endgültige Bestimmung erfolgt jeweils im Frühjahr des folgenden Jahres für das vergangene Jahr, erwartet. Ab dem Jahr 2020 ergibt sich auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogrammes trotz Mindereinnahmen infolge der Steuerreform eine vollständige Erfüllung der Ausgabenregel. Die EU-Ausgabenregel ist jene numerische Fiskalregel, deren Einhaltung die größte Herausforderung darstellt. Wird die Referenzrate überschritten, sind die Auswirkungen auf den strukturellen Budgetsaldo zu überprüfen. Da für das Jahr 2018 bereits von einer Erfüllung des MTO ausgegangen und auch für die Folgejahre eine Erreichung erwartet wird, führt auch eine erhebliche Verfehlung bei der Ausgabenregel nicht zu einer Frühwarnung der EK.

Da der ÖStP 2012 in Artikel 9 auf das EU-Recht verweist, gelten die Feststellungen zu dieser EU-Fiskalregel vollumfänglich auch für die nationale Fiskalregel betreffend das zulässige Wachstum der Ausgaben (Ausgabenbremse).

## 5.) Entwicklung und Stand der Staatsverschuldung:

Dem Maastricht-Kriterium entsprechend soll die Entwicklung der Staatsschuldenquote, die die Obergrenze von 60 % des BIP überschreitet, hinreichend rückläufig sein. Eine Reduktion der Schuldenquote gilt als hinreichend, wenn sich der Abstand zum Referenzwert von 60 % des BIP in den letzten drei Jahren oder auf Basis der EK-Prognose um durchschnittlich 5 % pro Jahr (ein Zwanzigstel) verringert. Für Österreich kommt seit dem Jahr 2017 die dreigliedrige Schuldenregel des präventiven Arms zur Anwendung. Gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm soll die gesamtstaatliche Verschuldungsquote Österreichs ausgehend von 73,8 % des BIP zum Jahresende 2018 bis zum Ende des Geltungszeitraumes des Stabilitätsprogrammes schrittweise zurückgeführt werden (2023: 59,8 % des BIP). Damit wäre Österreichs Schuldenquote seit dem EU-Beitritt 1995 erstmals unter der 60 %-Marke.

Übersteigt die Staatsschuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP, muss sie hinreichend rückläufig sein und sich rasch genug dem Referenzwert von 60 % des BIP nähern. Dem wird entsprochen, wenn sich der Abstand zum Referenzwert von 60 % des BIP in den letzten Jahren oder auf Basis der EK-Prognose um durchschnittlich 5 % pro Jahr (ein Zwanzigstel) verringert. Um eine adäquate Rückführung der Schuldenquote überprüfen zu können, wird als erstes jene Verschuldungsquote (Benchmark) berechnet, die genau den erforderlichen Rückgang um 5 % im Sinne der Schuldenregel auf Basis des Durchschnittswertes der Verschuldungsquoten der letzten drei Jahre widerspiegelt. Diese „vergangenheitsbezogene“ Benchmark wird mit der aktuellen Verschuldungsquote verglichen. Übersteigt die aktuelle Verschuldungsquote diese Benchmark, wird als zweites überprüft, ob die Schuldenregel auf Basis der EK-Prognose in den nächsten zwei Jahren erfüllt werden wird. Dazu wird die prognostizierte Schuldenquote des übernächsten Jahres der „zukunftsgerichteten“ Benchmark gegenübergestellt, die einen angemessenen Rückgang der Verschuldungsquote in zwei Jahren repräsentiert. Ergibt auch dieser Vergleich eine unzureichende Rückführung der Schuldenquote, ist schließlich als drittes zu überprüfen, ob eine Verfehlung der Schuldenquote in der Vergangenheit die Folge eines Konjunkturabschwungs war. Zu diesem Zweck wird eine zyklisch bereinigte Verschuldungsquote der vergangenheitsbezogenen Benchmark gegenübergestellt („konjunkturbereinigte“ Benchmark). Für die Einhaltung der Schuldenregel muss nur einer der drei genannten Vergleiche eine Unterschreitung des Benchmark-Werts ergeben.

In den Jahren 2018 bis 2023 werden sämtliche Benchmarks der Schuldenregel, nämlich die zukunftsgerichtete, die vergangenheitsbezogene und die kon-

junkturbereinigte Benchmark, erreicht. Damit entspricht der gesamtstaatliche Verschuldungspfad gemäß Stabilitätsprogramm und auch nach Einschätzung des Fiskalrates den Vorgaben der Schuldenregel.

Aus dieser dreigliedrigen Ermittlung der Einhaltung der Schuldenregel ist ersichtlich, dass die EU den Mitgliedsstaaten bei der Schuldenquotenanpassung sehr entgegenkommt. Daneben gibt es relevante Faktoren (z. B. strukturelle Pensionsreformen, Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung) die zu berücksichtigen sind.

Die Regelung über die Schuldenquotenanpassung im Artikel 10 ÖStP 2012 ist weitgehend der EU-Regel nachgebildet, allerdings etwas weniger flexibel und damit strenger. Bei Verfehlung wird neben der Verpflichtung, im Folgejahr die vereinbarungsgemäße Schuldenquote herzustellen, zusätzlich auf Basis des Gutachtens des Rechnungshofes gegen die verantwortliche Gebietskörperschaft eine Sanktion verhängt.

Bei der vereinbarten Rückführung der Staatsschuldenquote ist im Jahr 2018 nur in wenigen Fällen auf Landesebene von einer Verfehlung der Zielvorgaben gemäß ÖStP 2012 auszugehen (Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien). Dazu ist zu erwähnen, dass die Länder am Jahresende 2011 nur eine geringe Verschuldung aufwiesen, sich also meiner Ansicht nach in der Vergangenheit vorbildlich verhalten haben, aber dennoch ihre Schuldenquote aliquot zurückführen müssen, allerdings in entsprechend niedrigeren Beträgen. Eine andere, die Länder und Gemeinden begünstigende Aufteilung hätte den Bund bei der Rückführung der Schuldenquote in einem unzumutbaren Ausmaß getroffen.

## **6.) Regel über Haftungsobergrenzen:**

Gemäß Art. 13 Absatz 1 ÖStP 2012 beschränken der Bund und die Länder (Länder auch für die Gemeinden) ihre Haftungen. Anlassfall für diese Regelungen war insbesondere die Hypo Alpen Adria. Schon im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 haben sich die Finanzausgleichspartner im Punkt „Haftungsobergrenzen und Spekulationsverbot“ sehr detailliert auf Haftungsobergrenzen mit einer einheitlichen Berechnung je Gebietskörperschaftsebene und das Inkrafttreten ab 1.1.2019, gemeinsam mit der neuen VRV 2015 geeinigt. Dieses Ergebnis der Finanzausgleichsverhandlungen zum FAG 2017 wurde mit der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern, mit der Regelungen zu Haftungsobergrenzen vereinheitlicht werden – HOG-Vereinbarung, BGBl. I Nr. 134/2017, vollständig umgesetzt. Der Bundesgesetzgeber hatte schon zuvor das Bundesgesetz zur Festlegung von Haftungsobergrenzen des Bundes (Bundeshaftungsobergrenzengesetz – BHOG) erlassen und dieser späteren staatsrechtlichen Vereinbarung angepasst.

Gemäß Art. 13 Absatz 1 ÖStP 2012 werden für die Bundesebene bundesgesetzlich und für die Länder und Gemeinden werden durch die Länder rechtlich verbindliche Haftungsobergrenzen für die jeweilige Landesebene und landesrechtlich für die jeweilige Gemeindeebene über einen mittelfristigen Zeitraum im

Vorhinein festgelegt. Damit muss es nicht unbedingt ein Landesgesetz sein, die Länder haben hier mehr Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. ein Beschluss des Landtages, der veröffentlicht wird).

Gemäß Art. 21 Absatz 1 in Verbindung mit Art. 13 ÖStP 2012 gibt es bei einem Überschreiten der Haftungsobergrenzen keinen Sanktionsbeitrag und kein Sanktionsverfahren im Sinne von Art. 22 ÖStP 2012 und damit gemäß Art. 18 Absatz 8 ÖStP 2012 auch kein Gutachten des Rechnungshofes. Hier sind andere Regelungen vorgesehen, die einschränkend wirken, z.B. Regelungen betreffend das Verfahren bei Haftungsübernahmen. Gemäß Art. 13 Absatz 4 ÖStP 2012 haben diese Verfahrensregeln jedenfalls vorzusehende Bedingungen und Informationspflichten gegenüber dem allgemeinen Vertretungskörper zu enthalten und zu regeln, dass Haftungen im Rechnungsabschluss sowohl hinsichtlich Haftungsrahmen als auch Ausnutzungsstand auszuweisen sind. Damit wird die Überschreitung öffentlich und könnte sich negativ auf das Ergebnis des Ratings auswirken. Gemäß Art. 7 Absatz 4 als Übergangsregelung und gemäß Art. 6 Absatz 3 der HOG-Vereinbarung dürfen bei einer eingetretenen Überschreitung der Haftungsobergrenze bei Verringerungen der Haftungsstände diese bis zum Erreichen der vereinbarten Haftungsobergrenze nur zu 20 % neuerlich vergeben werden. Eine besondere Aufgabe kommt auch dem Österreichischen Koordinationskomitee zu, weil sich die Gebietskörperschaften dort regelmäßig zum Risikomanagement austauschen und Ursachen allfälliger Überschreitungen der Haftungsobergrenzen thematisieren sowie eingetretene Überschreitungen ohne unnötigen Verzug wieder auf einen Wert unter der Haftungsobergrenze reduzieren werden.

Die Regel über Haftungsobergrenzen ist keine Fiskalregel der EU, sondern nur eine nationale Fiskalregel. Gemäß Artikel 18 Absatz 1 ÖStP 2012 erfolgt die Ermittlung der Haftungsstände durch Statistik Austria. Da der Fiskalrat hier keine Zuständigkeit hat, kommt die Regel über Haftungsobergrenzen auch nicht im Bericht des Fiskalrates über die Einhaltung der Fiskalregeln 2018 bis 2023 vor.

## **7.) Anregungen des Fiskalrates zum ÖStP 2012:**

Nach Ansicht des Fiskalrates ergeben sich die Schwierigkeiten bei der Anwendung des ÖStP 2012 im Vollausbau, der das EU-Regelwerk vom Grundsatz her übernimmt, vor allem durch drei Punkte: Erstens durch die Gestaltung der EU-Regeln, deren Komplexität sich auf regionaler Ebene noch verstärkt. Zweitens durch detaillierte, regionale Zielvorgaben für die teilweise keine verlässlichen ESVG-Daten über die gegenwärtige Budgetlage zur Steuerung des Budgetvollzuges bzw. Erstellung der Voranschläge (insbesondere für die adaptierten Staatsausgaben nach EU-Vorgabe) zur Verfügung stehen. Drittens durch die Auslegung des ÖStP 2012 zwischen den Vertragspartnern Bund, Länder und Gemeinden, die Kompromisse nach sich ziehen, die vom EU-Fiskalregelwerk zum Teil abweichen. Aus Sicht des Fiskalrates sollte daher der ÖStP 2012 überdacht und vereinfacht werden, ohne dabei die geltenden Zielvorgaben des EU-Fiskalregelwerkes und die gemeinsame Verantwortung zur Zielerreichung infrage zu stellen.

Aus der Sicht des Fiskalrates sollte der zeitliche Ablauf der Ex-post-Evaluierung der Regelerfüllung merklich gestraft werden, um notwendige Korrekturmaßnahmen zeitnah im Budgeterstellungsprozess berücksichtigen zu können.

Um potenzielle Fiskalregelverfehlungen rechtzeitig zu erkennen, müsste zudem das Monitoring der rezenten subsektoralen Budgetgebarung in Österreich und damit eine tiefere Analyse der mittelfristigen Budgetausrichtung der Gebietskörperschaften stärker in den Vordergrund gerückt werden, die eine Verfügbarkeit von aktuellen Budgetdaten auf Landes- und Gemeindeebene erforderlich macht.

Der Fiskalrat macht auch Anregungen zur Schuldenregel, zur Anwendung der Ausgabenregel und zur Führung der Kontrollkonten sowie zur Auslegung der beiden Begriffe „konjunkturgerecht“ und „ohne unnötigen Verzug“ und bei der Beurteilung der Erfüllung jährlicher Zielvorgaben die Möglichkeit der Gegenrechnung von Veränderungen bei den Kontrollkontoständen (Seiten 60 und 61 des Berichtes über die Einhaltung der Fiskalregeln 2018 bis 2023).

Aus meiner Sicht sollten bei einer Überarbeitung des ÖStP 2012 und der Richtlinien zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreichs und zur Führung der Kontrollkonten diese Anregungen des Fiskalrates überprüft und erforderlichenfalls eingearbeitet werden.

Es ist u. a. das Ziel meines Artikels aufzuzeigen, dass der Fiskalrat die ihm im § 6 Absatz 1 Ziffer 6 des Bundesgesetzes über die Errichtung des Fiskalrates übertragenen Aufgaben, nämlich die zeitnahe Beobachtung der Einhaltung der EU-Fiskalregeln und die Beobachtung der Kontrollkonten gemäß Artikel 7 ÖStP 2012, sehr genau und umfassend wahrnimmt.

Die Doppelgleisigkeit mit den Überwachungseinrichtungen des ÖStP 2012 (Statistik Austria, Rechnungshof, Schlichtungsgremium und allenfalls Schiedsgericht) ergab sich vermutlich deshalb, weil es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ÖStP 2012 am 1.1.2012 den Fiskalrat (damals noch Staatsschuldenausschuss) noch nicht gab.

## **8.) Völlig neue Situation seit März 2020:**

Seit meinem Vortrag bei der Mitgliederversammlung der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen am 26. November 2019 hat sich auf Grund des Coronavirus Covid-19 die wirtschaftliche Situation wesentlich verändert. In den Art. 4 Absatz 4, Art. 11, Art. 14 Absatz 2 lit. b Ziffer 4 und Art. 14 Absatz 4 ÖStP 2012 sind Ausnahmeregelungen für außergewöhnliche Notsituationen bzw. Ereignisse, die sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedsstaates entziehen und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen haben, enthalten. Im Art. 11 ÖStP 2012 sind die Regelungen betreffend die Europarechtlichen Ausnahmen von den Fiskalregeln enthalten. Die Europäische Kommission hat schon Ausnahmen von den Fiskalregeln für zulässig erklärt. Der Bericht des Fiskalrates über die öffentlichen Finanzen 2020 und der Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln bzw. das Ausmaß der Abweichungen im Jahre 2020 dürften sehr interessant werden, da dann das Ausmaß der finanziellen Auswirkungen der

Corona-Krise auf die öffentlichen Finanzen betreffend die Fiskalregeln möglichst genau zu ermitteln und festzustellen ist, ob ohne Corona-Krise alle Fiskalregeln erfüllt worden wären. Dies stellt für das Büro des Fiskalrates eine große Herausforderung dar. Ich bin diesbezüglich zuversichtlich, da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Büros sehr kompetent sind und ausgezeichnete Arbeit leisten.

Auch auf das Österreichische Koordinationskomitee wird im Zusammenhang mit der Haushaltskoordinierung gemäß Art. 14 ÖStP 2012 und der Rückführung der Abweichungen von den vereinbarten Fiskalregeln Mehrarbeit zukommen. Gemäß Art. 4 Absatz 4 ÖStP 2012 dürfen die zulässigen Grenzen beim strukturellen Saldo nach Information des Koordinationskomitees für den Bund mit Beschluss des Nationalrates und für Länder und Gemeinden mit Beschluss des jeweiligen Landtages unterschritten werden. Der jeweilige Beschluss des Nationalrates bzw. Landtages ist jedenfalls mit einem Rückführungsplan zu verbinden. Nach Ende der Corona-Krise sind also in mehreren Bereichen, aber besonders beim strukturellen Saldo, verstärkte Anstrengungen aller Gebietskörperschaften erforderlich und einschneidende Sparmaßnahmen werden unvermeidlich notwendig werden. Es bleibt also im Hinblick auf die Einhaltung der Fiskalregeln in den noch kommenden Jahren eine spannende Zeit.