EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den XXX
[…](2017) XXX draft

ANNEX 1

ANHANG

Länderanhang

ÖSTERREICH

(Nur der englische Text ist verbindlich)

zum

BERICHT DER KOMMISSION

gemäß Artikel 8 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion

ÖSTERREICH

Österreich hat seine Ratifizierungsurkunde zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) am 30. Juli 2012 beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union hinterlegt.

Die bei der Bewertung berücksichtigten nationalen Bestimmungen sind im Wesentlichen in Folgendem enthalten:

- in der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) (veröffentlicht im Bundesgesetzblatt I am 23. Januar 2013);
- im Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Errichtung des Staatsschuldenausschusses geändert wird (veröffentlicht im Bundesgesetzblatt I am 31. Juli 2013);
- in der Verordnung der Bundesministerin für Finanzen, der sogenannten Schuldenbremsenverordnung, in der detaillierte Bestimmungen für die Umsetzung des Rahmens festgelegt sind (veröffentlicht im Bundesgesetzblatt II am 22. März 2013).

Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 (veröffentlicht im Bundesgesetzblatt II am 22. März 2013) legt den allgemeinen haushaltspolitischen Rahmen fest.

1. Rechtsstatus der Bestimmungen

Der ÖStP ist eine Vereinbarung zwischen den Gebietskörperschaften des Bundesstaats Österreich und gleicht einem völkerrechtlichen Vertrag. Als Vereinbarung ist der ÖStP bindend für den Bund, die neun Länder und die Gemeinden. Die Art der Vereinbarung, um die es sich beim ÖStP handelt, ist in Artikel 15a des Bundes-Verfassungsgesetzes geregelt. Derartige Vereinbarungen – und somit auch der ÖStP – müssen von den Parlamenten sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene ratifiziert werden und sind von jeder beteiligten Partei vor dem Verfassungsgerichtshof durchsetzbar (Artikel 138a Bundes-Verfassungsgesetz). Dies trägt dazu bei, dass der ÖStP größere Wirkung entfaltet als ein herkömmliches, auf Landes- oder Bundesebene verabschiedetes Gesetz. Durch den vertragsähnlichen Aufbau des ÖStP ist gewährleistet, dass die den Haushalt durchführenden Parlamente sowohl auf Ebene der Länder als auch des Bundes den ÖStP befolgen müssen, da er mit deren Zustimmung ratifiziert und rechtlich verbindlich wurde. Der ÖStP ist damit für die Haushaltsbehörden aller Ebenen verbindlich.

Darüber hinaus enthält der ÖStP anders als seine Vorgänger, die üblicherweise nur einige Jahre in Kraft waren, dauerhafte Bestimmungen. Aufgrund seines vertragsähnlichen Charakters kann jede der Vereinbarungsparteien den ÖStP kündigen. Darüber hinaus können die Vereinbarungsparteien einstimmig beschließen, den ÖStP zu überarbeiten. Die Einzelheiten einer Kündigung oder Überarbeitung erfordern jedoch dieselben parlamentarischen Verfahren wie vergleichbare völkerrechtliche Verträge. Da Österreich über ein monistisches Rechtssystem verfügt, würde eine Kündigung oder Änderung des ÖStP zudem nichts an der Verpflichtung der Haushaltsbehörden aller Ebenen ändern, dem SKS-Vertrag als internationaler Vereinbarung Folge zu leisten.

Vor diesem Hintergrund erfüllen die österreichischen Bestimmungen die Vorgabe, in Regelungen verankert zu sein, die „verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist“.

2. Regel des ausgeglichenen Haushalts

Formulierung: Die Regel des ausgeglichenen Haushalts ist im ÖStP festgelegt. Der ÖStP verpflichtet die Vereinbarungsparteien, „gemeinsam die nachhaltige Einhaltung der Kriterien über die Haushaltsdisziplin insbesondere auf Basis der Art. 121, 126 und Art. 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)“ sicherzustellen, die geltenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) umzusetzen und mit dem SKS-Vertrag im Einklang zu stehen.

Nach Artikel 4 ÖStP müssen die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden über den Konjunkturzyklus grundsätzlich ausgeglichen oder im Überschuss sein. In Artikel 4 ist ferner festgelegt, dass diesem Grundsatz für den Gesamtstaat entsprochen ist, wenn der strukturelle Haushaltssaldo Österreichs -0,45 % des BIP nicht unterschreitet. Dieser Grenzwert ist strenger als die im SKS-Vertrag festgelegten Untergrenzen für den strukturellen Saldo. Dieser aggregierte Grenzwert wird aufgeteilt auf den Bund (einschließlich der Sozialversicherung) mit einem Grenzwert für den strukturellen Haushaltssaldo von -0,35 % des BIP einerseits und die Länder und Gemeinden (zusammengenommen) mit einem Grenzwert für den strukturellen Haushaltssaldo von -0,1 % des BIP andererseits. Nach Artikel 5 ÖStP wird der gesamtstaatliche strukturelle Saldo nach der EU-Methodik berechnet und der Gesamtgrenzwert für den strukturellen Saldo nach einer vom Bundesminister für Finanzen erstellten Methode auf den Bund, die Länder und die Gemeinden aufgeteilt.

In der Formulierung der Regel des ausgeglichenen Haushalts wird nicht auf das mittelfristige Haushaltsziel Bezug genommen. Allerdings steht der für den Gesamtstaat festgelegte Grenzwert mit dem mittelfristigen Haushaltsziel Österreichs im Einklang. Darüber hinaus enthält der ÖStP (in Artikel 1 und 4) Bestimmungen über die Einhaltung des Unionsrechts und des SKS-Vertrags. Zudem enthält Artikel 28 eine allgemeine Verpflichtung der Vereinbarungsparteien, den ÖStP rechtzeitig an etwaige geänderte EU-Vorschriften (einschließlich des SWP) anzupassen.

Annäherung an das mittelfristige Ziel: Österreich hat sich seinem mittelfristigen Haushaltsziel in Einklang mit den nationalen Vorschriften angemessen angenähert. Bei möglichen Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel greift der Korrekturmechanismus.

Ausweichklausel: Artikel 4 Absatz 4 ÖStP ermöglicht eine Abweichung im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Mitgliedstaats entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Auch wenn „Naturkatastrophen“ im SWP nicht ausdrücklich vorgesehen sind, können sie doch unter den im SWP enthaltenen Begriff „außergewöhnliches Ereignis“ fallen. Die Abweichung muss zudem für den Bund mit Beschluss des Nationalrates und für die Länder und Gemeinden mit Beschluss des jeweiligen Landtages genehmigt werden und ist mit einem Rückführungsplan zu verbinden, der gewährleistet, dass die Rückführung binnen eines nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union angemessenen Zeitraumes erfolgt.

Fazit: Die Regel des ausgeglichenen Haushalts entspricht den Anforderungen des SKS-Vertrags. Zwar wird in ihrer Formulierung das mittelfristige Haushaltsziel nicht ausdrücklich genannt, doch wurden rechtliche Vorkehrungen getroffen, um zu gewährleisten, dass anhand der Regel stets ein strukturelles Ziel im Einklang mit dem mittelfristigen Haushaltsziel festgelegt wird. Der angestrebte strukturelle Saldo entspricht dem derzeitigen mittelfristigen Haushaltsziel Österreichs, und die Einhaltung im Falle einer möglichen Überarbeitung dieses mittelfristigen Ziels wird mit der allgemeinen Bestimmung in Bezug auf Anpassungen und den Anforderungen an die Einhaltung des Unionsrechts gewährleistet.

3. Der Korrekturmechanismus

Die Bestimmungen zum Korrekturmechanismus finden sich größtenteils im ÖStP, insbesondere in den Artikeln 4, 7 und 8 (Kontrollkonten) und den Artikeln 18 bis 25 (Überwachung der Haushaltsergebnisse und Sanktionssystem)

Aktivierung: Durch die Verpflichtung zur Annahme jährlich Haushalte, die den Zielen des ÖStP (wie in Artikel 4 ÖStP festgelegt) und insbesondere dem mittelfristigen Haushaltsziel entsprechen, entsteht ein eingebauter Korrekturmechanismus. So impliziert Artikel 4 ÖStP, dass das mittelfristige Haushaltsziel im Falle einer festgestellten Abweichung bereits im Folgejahr wiederhergestellt sein muss. Folglich schreibt der ÖStP automatisch vor, dass unabhängig von etwaigen Abweichungen in früheren Jahren stets Haushaltspläne vorgelegt und angenommen werden müssen, die mit der Regel des ausgeglichenen Haushalts in Einklang stehen.

Zusätzlich wird ab 2017 ein System sogenannter Kontrollkonten für den Bund, die Länder und die Gemeinden eingeführt (Artikel 7 ÖStP). In diesen Konten werden die Differenzen zwischen den tatsächlichen Haushaltsergebnissen jeder Gebietskörperschaft und den vorgegebenen Zielen für den strukturellen Saldo erfasst. Der ÖStP enthält Schwellenwerte für die in den Kontrollkonten erfassten kumulierten Defizite von 1,25 % für den Bund, 0,25 % für die Länder (zusammengenommen) und 0,117 % für die Gemeinden (zusammengenommen).

Bei der Bewertung dieser Kriterien muss die Methodik der EU zur Messung des Produktionspotenzials und des strukturellen Saldos herangezogen werden, wobei gegebenenfalls nationale Parameter zugrunde gelegt werden. Die Bundesanstalt Statistik Österreich (Statistik Austria) ist mit der Durchführung der Berechnungen betraut. Der Rechnungshof ist dafür zuständig, festzustellen, ob Abweichungen über die Schwellenwerte hinausgehen (Artikel 18 ÖStP). Der Fiskalrat verfügt zudem über das Mandat, die Aktivierung, Verlängerung und Einstellung des Korrekturmechanismus innerhalb des Systems der Kontrollkonten zu beobachten. Die genaue Abgrenzung der Rolle des Fiskalrates einerseits und der Aufgaben der Statistik Austria und des Rechnungshofs andererseits ist nicht ersichtlich.

Wesen der Korrektur: Wie bereits erwähnt, implizieren die Bestimmungen des ÖStP, dass im Falle einer möglichen Abweichung korrektive Maßnahmen ergriffen werden, um innerhalb eines Jahres wieder zu einer Haushaltslage im Einklang mit dem mittelfristigen Ziel zurückzukehren. Mit dieser Anforderung wird den in den gemeinsamen Grundsätzen formulierten Gedanken der Verhältnismäßigkeit und der Einhaltung des mittelfristigen Ziels Rechnung getragen. Diese Korrekturanforderung gilt unabhängig vom Umfang der möglichen Abweichung. Der ÖStP enthält keine Grundlage, um die Rückkehr zum mittelfristigen Haushaltsziel im Falle einer deutlichen Abweichung über einen längeren Zeitraum auszudehnen.

Das zuvor beschriebene System der Kontrollkonten bietet, ähnlich einer Schuldenbremse, Schutz gegen mit der Zeit auflaufende Abweichungen. Wird einer der für die Kontrollkonten festgelegten Schwellenwerte erreicht, muss die betroffene Gebietskörperschaft Maßnahmen zur Rückführung des Kontrollkonto-Betrags unter den Schwellenwert ergreifen, was eine Übererfüllung der im ÖStP festgelegten Ziele für den strukturellen Saldo impliziert. Dies muss nur in konjunkturell guten Zeiten vorgenommen werden, d. h. wenn eine positive Veränderung der Produktionslücke vorliegt (Artikel 7 Absatz 6 ÖStP). Zudem wird Flexibilität beim Tempo des Abbaus bisheriger Defizite eingeräumt.

Die Verfahren im Zusammenhang mit dem System der Kontrollkonten können langwierig sein. Statistik Austria muss die Kontrollkonten nicht vor September des auf das geprüfte Jahr folgenden Jahres bewerten (Artikel 18 ÖStP). Für das abschließende Gutachten des Rechnungshofs ist keine bestimmte Frist festgelegt. In weiterer Folge wird ein Schlichtungsgremium mit Vertretern der Länder und Gemeinden einberufen, um die für die Abweichungen verantwortliche Gebietskörperschaft aufzufordern, einen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen, der sodann binnen zwei Monaten zu verabschieden ist (Artikel 19 ÖStP).

Das im ÖStP festgelegte Sanktionssystem ermöglicht finanzielle Sanktionen und zielt darauf ab, die Glaubwürdigkeit des korrektiven Rahmens zu stärken. Der Sanktionsbeitrag ist von der für die Abweichung verantwortlichen Gebietskörperschaft an das Bundesbudget zu zahlen und kann bis zu 15 % der Abweichung vom Ziel der betroffenen Gebietskörperschaft betragen (Artikel 21 ÖStP).

Fazit: Der Korrekturmechanismus entspricht den Anforderungen des SKS-Vertrags und den gemeinsamen Grundsätzen. Der ÖStP beinhaltet eine verbindliche Ex-ante-Regel für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt, die auch als automatischer Korrekturmechanismus im Falle von Abweichungen wirkt, wobei selbst bei großen Abweichungen keine Flexibilitätsspielräume bestehen. Abgerundet wird die Regelung durch eine Schuldenbremse auf Basis von Kontrollkonten, die einen Schutz dagegen bietet, dass Abweichungen mit der Zeit auflaufen, auch wenn die einschlägigen Verfahren langwierig sein können.

4. Die Überwachungsinstitution

Die Überwachungsinstitution ist in Österreich der Fiskalrat.

Aufbau und Status: Der Fiskalrat ist der Nachfolger des Staatsschuldenausschusses, der 1970 als Gremium eingerichtet wurde, das die Regierung zur Finanzierung der Staatsschulden beraten sollte, und der in weiterer Folge mit Überwachungsaufgaben im Rahmen der Fiskalpolitik betraut wurde. Seit November 2013 ist der Fiskalrat unter dem neuen Namen und mit einem erweiterten Mandat auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 149/2013 tätig. Der Fiskalrat hat seinen Sitz bei der österreichischen Nationalbank. Er besteht aus zwölf Mitgliedern (einschließlich eines Präsidenten) mit Stimmrechten, drei Mitgliedern ohne Stimmrechte und zwei beratenden Mitgliedern, bei denen es sich um Vertreter der Nationalbank und des Budgetausschusses des Nationalrats handelt. Der Fiskalrat wird in seiner Arbeit von einem Büro unterstützt.

Auftrag: Mit dem Gesetz Nr. 149/2013 (Absatz 5) werden dem Fiskalrat die Aufgaben übertragen, die im Fiskalpakt, der Richtlinie 2011/85 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 für unabhängige finanzpolitische Instanzen vorgesehen sind (mit Ausnahme der Erstellung/Befürwortung makroökonomischer Prognosen für die Haushaltsplanung). Der Fiskalrat ist insbesondere dafür zuständig, die Umstände zu überwachen, unter denen eine Aktivierung, Verlängerung oder Einstellung des Korrekturmechanismus gerechtfertigt wäre, sowie Empfehlungen im Hinblick auf den Korrekturmechanismus abzugeben. Die Aufgabe, öffentliche Bewertungen über das Vorliegen oder Entfallen von Umständen, die die Anwendung von Ausweichklauseln rechtfertigen würden, vorzunehmen, wird ihm implizit durch Verweis auf Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 übertragen. Das Mandat des Fiskalrates geht über die Aufgaben im Zusammenhang mit dem SKS-Vertrag hinaus und umfasst im Wesentlichen die Überwachung der Einhaltung der nationalen und europäischen Haushaltsregeln, die Analyse der Tragfähigkeit und Qualität der Haushalts- und

Wirtschaftspolitiken aller Gebietskörperschaften und die Formulierung von Empfehlungen zu diesen Themen.

„Comply-or-Explain"-Prinzip: Anders als in den gemeinsamen Grundsätzen verlangt, ist zwar im Gesetz nicht ausdrücklich eine „Comply-or-Explain"-Regel verankert, jedoch veröffentlicht der Fiskalrat jedes Jahr (üblicherweise im Juli) einen Jahresbericht über die Entwicklung der öffentlichen Finanzen mit Empfehlungen zur Budgetpolitik des Bundes. Das Gesetz verpflichtet den Bundesminister für Finanzen, den Bericht und die Empfehlungen des Fiskalrates an die Bundesregierung und das Parlament weiterzuleiten. Der Budgetausschuss des Nationalrats diskutiert die Ergebnisse des Berichts und die beigefügten Empfehlungen sodann mit dem Bundesminister für Finanzen. Zur Gewährleistung der vollständigen Einhaltung und Befolgung des „Comply-or-Explain"-Prinzips im gesamten nationalen Haushaltsverfahren haben sich die österreichischen Behörden zudem förmlich dazu verpflichtet[1], dass der österreichische Rechtsrahmen konsequent im Einklang mit dem „Comply-or-Explain"-Prinzip im Sinne der Mitteilung der Kommission über gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen angewandt wird. Aufgrund dieser Verpflichtung veröffentlicht das Bundesministerium für Finanzen Stellungnahmen zu allen einschlägigen Bewertungen des Fiskalrates auf der Ministeriumswebsite.

Weisungsungebundenheit und Möglichkeit zur Bekanntmachung eigener Standpunkte: In Gesetz Nr. 149/2013 (Artikel 7) ist ausdrücklich festgehalten, das der Fiskalrat eine unabhängige Einrichtung ist, deren Mitglieder keine Weisungen von der entsendenden Stelle oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen dürfen. Die Mitglieder des Fiskalrates dürfen kein Amt in der Regierung oder im Parlament bekleiden, sei es auf Bundes- oder Länderebene. Treten sie ein solches Amt an, müssen sie als Mitglied des Fiskalrates zurücktreten. Das Gesetz Nr. 149/2013 nennt keine weiteren Ausschlussgründe. Der Fiskalrat kann uneingeschränkt und frei Stellung nehmen; seine Bewertungen werden auf seiner Website veröffentlicht.[2]

Benennungsverfahren: Von den zwölf stimmberechtigten Mitgliedern werden sechs Mitglieder (einschließlich des Präsidenten) von der Bundesregierung benannt, drei Mitglieder von der Wirtschaftskammer und drei Mitglieder von der Bundesarbeitskammer. Die drei nicht stimmberechtigten Mitglieder werden jeweils vom Gemeindebund, vom Städtebund und von der Landeshauptleutekonferenz benannt. Die Funktionsperiode beträgt sechs Jahre und kann erneuert werden. Nach Gesetz Nr. 149/2013 Artikel 7 müssen die Mitglieder des Fiskalrates anerkannte Experten im Bereich des Finanz- und Budgetwesens sein.

Ressourcen und Zugang zu Informationen: Die Kosten des Fiskalrates werden von der Österreichischen Nationalbank getragen, die auch das erforderliche Personal und den Sachaufwand zur Verfügung stellt. Das Büro besteht aus sechs Mitarbeitern. Nach dem Gesetz Nr. 149/2013 (Artikel 14) haben die Gebietskörperschaften Informationen, die der Fiskalrat zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, auf Anfrage bereitzustellen.

Fazit: Der Aufbau der für die Überwachung in Österreich zuständigen Institution entspricht vor dem Hintergrund der förmlichen Verpflichtung seitens der nationalen Behörden, das „Comply-or-Explain"-Prinzip im Einklang mit den gemeinsamen Grundsätzen anzuwenden, den Anforderungen des SKS-Vertrags und den gemeinsamen Grundsätzen. Der Fiskalrat ist gesetzlich verankert, und sein Mandat umfasst die Aufgaben gemäß dem SKS-Vertrag und den gemeinsamen Grundsätzen. Der Rechtsrahmen enthält angemessene Vorkehrungen zum

[1] Schreiben der österreichischen Behörden vom 7. Juli 2016.

[2] https://www.fiskalrat.at/

Schutz der funktionalen Eigenständigkeit des Fiskalrats. Zwar ist das in den gemeinsamen Grundsätzen genannte „Comply-or-Explain“-Prinzip im Gesetz nicht ausdrücklich verankert, jedoch haben sich die österreichischen Behörden förmlich dazu verpflichtet, den nationalen Rechtsrahmen konsequent im Einklang mit diesem Prinzip anzuwenden. Es bestehen geeignete Bestimmungen über die Mittelausstattung des Fiskalrates und den Zugang zu Informationen.

5. Fazit

Die von Österreich erlassenen nationalen Bestimmungen entsprechen vor dem Hintergrund der förmlichen Verpflichtung seitens der nationalen Behörden, das „Comply-or-Explain“-Prinzip im Einklang mit den gemeinsamen Grundsätzen anzuwenden, den Anforderungen des Artikels 3 Absatz 2 des SKS-Vertrags und den gemeinsamen Grundsätzen.