



OESTERREICHISCHE NATIONALBANK
EUROSYSTEM

Herausforderungen für eine generationengerechte Finanzierung staatlicher Leistungen im Bundesstaat

3. Statuskonferenz Föderalismus
Eisenstadt, 21. September 2018

Lukas Reiss

Oesterreichische Nationalbank

Die zum Ausdruck gebrachte Meinung gibt nicht notwendigerweise die Meinung
der Oesterreichischen Nationalbank oder des Eurosystems wieder.



Drei ausgewählte Herausforderungen

- Diskussionen über Bundesstaat drehen sich meistens um Allokation und Verteilung
 - Anreize bei Erbringung von Staatsaufgaben, Ausgleich zw. starken und schwachen Regionen
 - Heute aber Fokus auf Stabilisierungspolitik:
- **Koordination** der Fiskalpolitik angesichts der Größe des Staatssektors
 - Implikationen für Haushaltsrecht und Fiskalregeln
- **Stabilisierung** der regionalen Budgets **gegen** regionale und bundesweite **Schocks**
 - Großes Thema auf europäischer Ebene (Europäische Arbeitslosenversicherung, ...)
 - Status quo in Österreich?
- Ausgabentrends durch **Alterung und Kostendruck bei Sachleistungen**
 - Soziale Sachleistungen (v.a. Gesundheit, Pflege) steigen deutlich stärker als BIP

Koordination I: Staatssektor gemäß ESVG weit gefasst

- Fiskalstatistik (Sektor Staat im ESVG) und Fiskalregeln umfassen
 - „Kernhaushalte“: Budgets von Bund, Ländern, Gemeinden sowie SV-Träger
 - diverse staatsnahe Einrichtungen, die sich überwiegend über Steuern finanzieren
 - Spitäler, Infrastrukturunternehmen, Universitäten, Kultureinrichtungen, ...
 - ASFINAG, marktbestimmte Betriebe, etc. zählen gemäß ESVG nicht zum Sektor Staat!

- Haushaltsrecht umfasst nur Kernhaushalte
 - Staatsnahe Unternehmen scheinen nur über Finanzverflechtungen mit Kernhaushalten auf
 - [Zuschüsse, Leistungsabgeltungen, Dividenden, ev. Kredite]

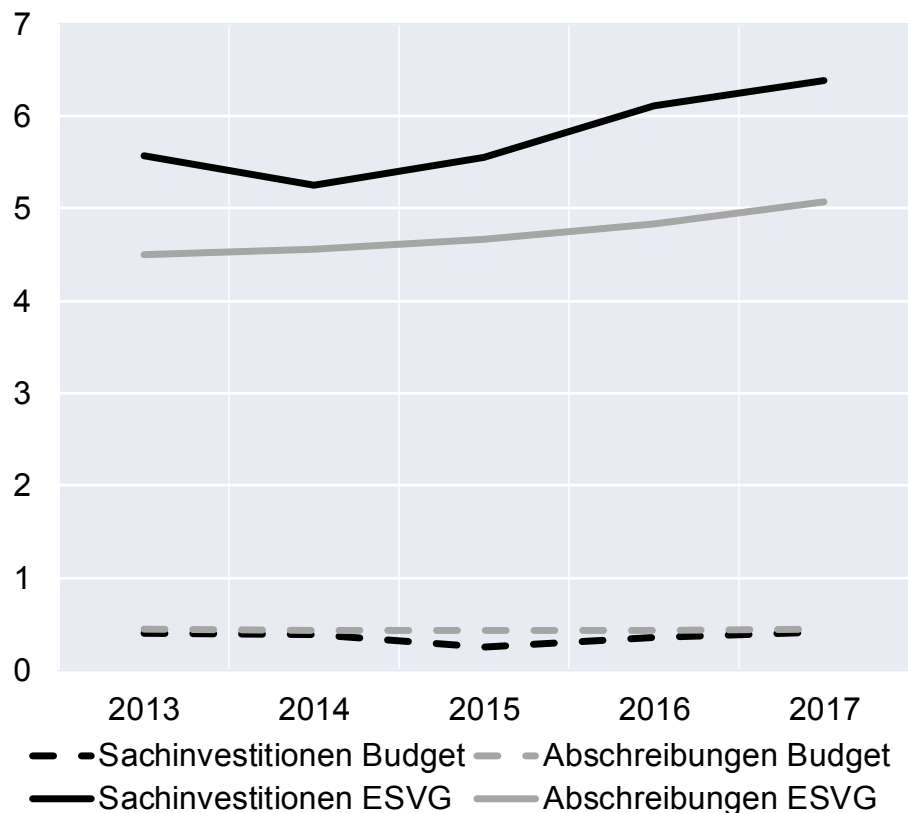
- In der Folge werden Probleme beim neuen Bundeshaushaltsrecht gezeigt

[ESVG = Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen]

Koordination II: Beispiel Investitionen

Bruttoinvestitionen des Bundes

Mrd EUR



Quelle: Rechnungshof, Eurostat.

- Große Bedeutung für
 - Wirtschaftswachstum und
 - Generationengerechtigkeit
- Großteil außerhalb der Budgets
 - Bund: ÖBB, Universitäten, BIG, [ASFINAG]
 - Länder/Gemeinden: Spitäler, Immobiliengesellschaften
- Bund
 - ESVG-Investitionen ca. 10mal so groß
 - Nettoinvestitionen positiv in ESVG und negativ im Budget

Koordination III: Haushaltsrecht

- Problematische Diskrepanz im Bundeshaushalt bei Wirkung von Investitionen
 - Eigene Investitionen des Bundes (zB historische Gebäude) verschlechtern Saldo des Ergebnishaushalts nur graduell über höhere Abschreibungen
 - Investitionen ÖBB Infrastruktur verschlechtern sofort den Saldo der Ergebnisrechnung (und das Nettovermögen)

- Auch Informationen zu anderen wichtigen Variablen im Bundesbudget irreführend
 - Personalstand, Sozialleistungen (wegen Pensionsversicherung), ...

- Implikationen:
 - Vermögens- (Bilanz) und Ergebnishaushalt (Gewinn- und Verlustrechnung) nicht nur „unkonsolidiert“, sondern auch „konsolidiert“ darstellen
 - Ähnlich zu großen Unternehmen (v.a. Banken)
 - Eventuell mit Pensionsversicherungen und ohne Bankbeteiligungen

Koordination IV: Fiskalregeln

- Problem bei Fiskalregeln:
 - Annahme in europäischen Regeln: Bundesregierung kann alles steuern
 - Annahme in ÖStP: Bund/Länder/Gemeinden können ihren Subsektor jeweils steuern
 - Steuerung der Ausgaben der außerbudgetären Einheiten aber (kurzfristig) schwer:
 - Reduktion von Zuschüssen kann durch Ausgabenkürzung, Einnahmenerhöhung oder Auflösung von Reserven kompensiert werden

- Implikationen
 - Ausgabenregel (auch Teil des ÖStP) schwer umsetzbar (u.a. auch weil Messung der Maßnahmen auf der Einnahmenseite Probleme verursacht)
 - Abzielen auf Budgetsalden vorteilhafter
 - Führen von Kontrollkonten (wie bei strukturellem Saldo im ÖStP) sehr sinnvoll: positive und negative Abweichungen können über die Zeit gegengerechnet werden

Stabilisierung gegen Schocks I: Mechanismen

- Europäische Diskussion über „Fiskalkapazität“
 - Stabilisierung Budgets einzelner Staaten durch gemeinsames Budget oder Transfers

- In Österreich ist Stabilisierung für Länder/Gemeinden beträchtlich:
 1. „Stabilisierung“ (im engeren Sinn) durch Bund und SV-Träger
 - heben zyklische Abgaben ein
 - finanzieren daraus eigene Aufgaben (Sozialleistungen, öffentliche Güter) und
 - vom Abgabenaufkommen unabhängige Transfers an Länder/Gemeinden (v.a. Landeslehrer)

→ Stabilisierung bei regionalen und bei bundesweiten Schocks

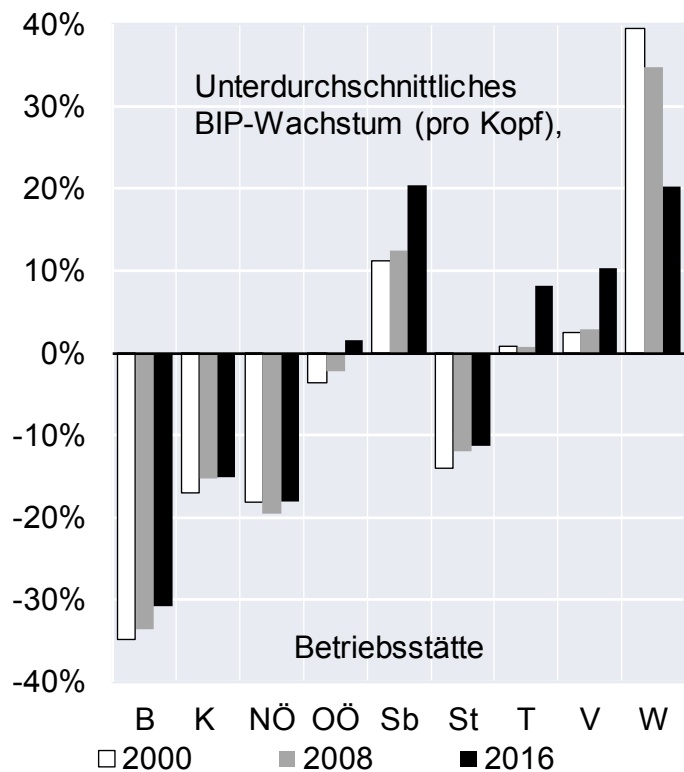
 2. „Risikoteilung“ zwischen Ländern/Gemeinden durch Ertragsanteile
 - Erhaltene Transfers hängen (größtenteils) vom Aufkommen auf Bundesebene ab

→ Stabilisierung bei regionalen, aber nicht bei bundesweiten Schocks

Stabilisierung II: Risikoteilung hatte große Effekte für Wien

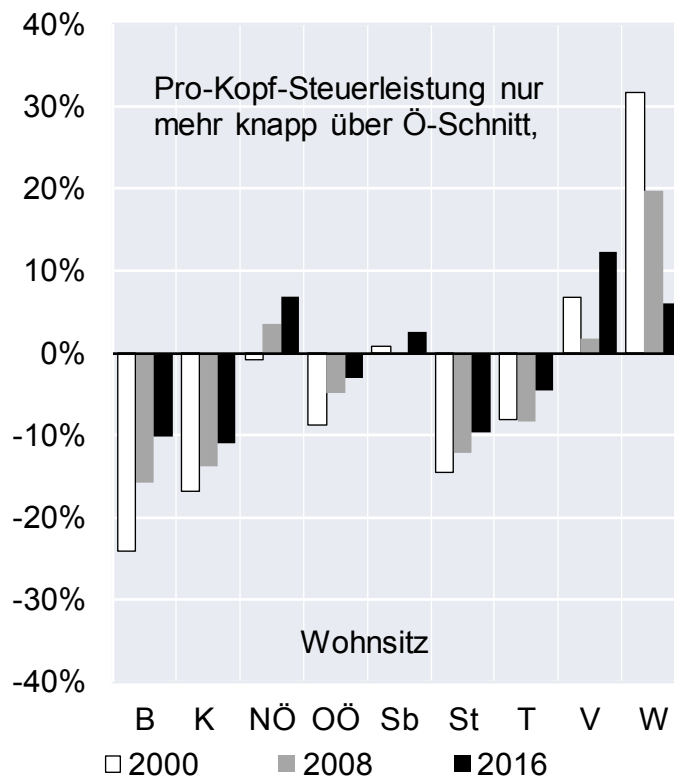
BIP pro Kopf

Differenz zu Ö-Schnitt in %



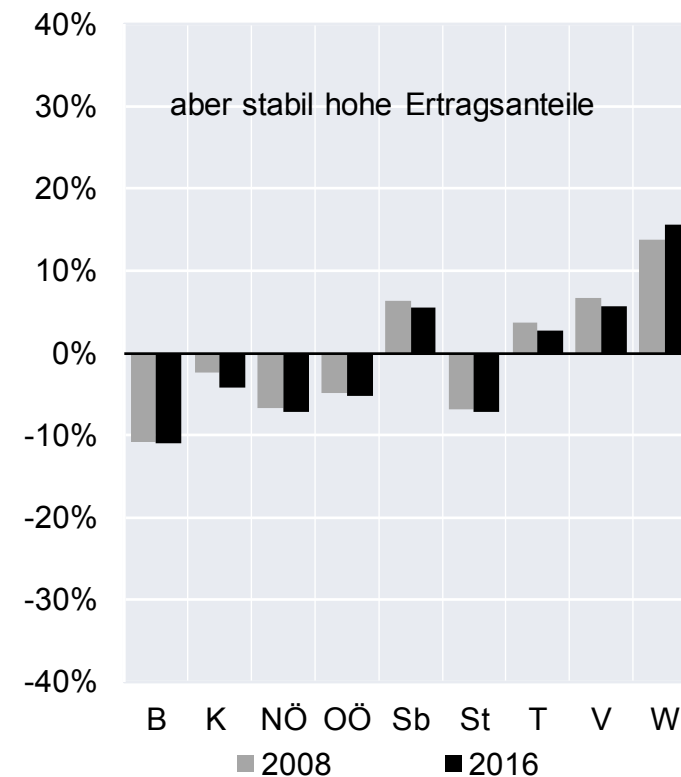
Direkte Steuern pro Kopf

Diff. zu Ö-Schnitt in % (ohne Kapitalgesellschaften)



Ertragsanteile pro Kopf

Diff. zu Ö-Schnitt in %



Stabilisierung III: Implikationen

- Ertragsanteile bringen signifikante Risikoteilung zwischen Ländern/Gemeinden
 - Auch relevant bei kurzfristigen schweren Einbrüchen (wie 2009 in industrielastigen Bundesländern wie OÖ und Stmk.), ...
 - ... aber besonders wichtig bei längerer Wachstumsschwäche wie derzeit in Wien

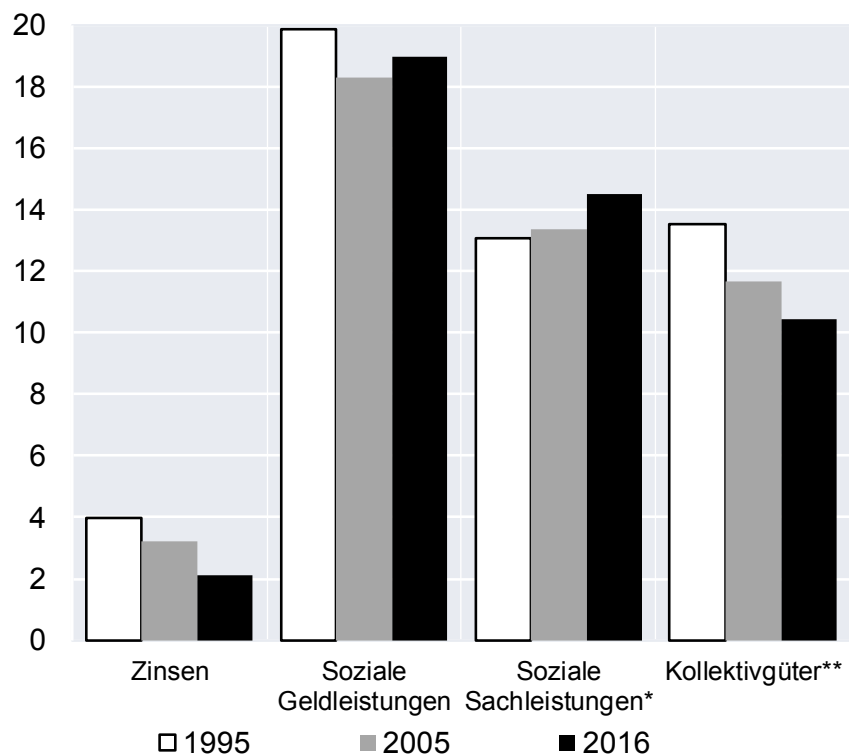
- Ersetzen von Ertragsanteilen durch „veränderte“ Steuern reduziert Risikoteilung
 - Abzuwägen mit möglichen Verbesserungen in der Anreizstruktur bei Ausgaben/Aufgaben
 - V.a. wenn betroffene Abgabe sehr zyklisch ist (wenn sie zB auf Einkommen eingehoben wird); im Gegensatz zu Grundsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, etc.

- Trade-Off bei lohnabhängigen Abgaben zwischen Wohnsitz und Betriebsstätte
 - Betriebsstätte (Wohnbauförderungsbeitrag): regionale Differenzierung für Unternehmen leichter
 - Wohnsitz: deutlich geringere regionale Disparitäten

Ausgabentrends I: Vergangenheit

Entwicklung der Staatsausgaben seit 1995

% des BIP



* inklusive dazugehörige Transfers (zB Zuschüsse an Ordensspitäler)

Quelle: Eurostat. ** inklusive dazugehörige Transfers (zB Zuschüsse an Privatbahnen)

- Ausgabentrend in Österreich:
 - Soziale Sachleistungen (v.a. Bildung, Gesundheit, Pflege) wachsen stärker als
 - soziale Geldleistungen (Pensionen, Familienbeihilfe ...), die wiederum deutlich stärker wachsen als
 - Ausgaben für Zinsen und für Kollektivgüter (Verwaltung, Sicherheit, Infrastruktur)
- Entwicklung ungünstig für Länder/Gemeinden
 - Soziale Sachleistungen von großer Bedeutung
 - Vom Rückgang des Zinsniveaus profitierte vor allem der Bund

Ausgabentrends II: Projektion

Basisszenario des Ageing Reports 2018 für Österreich

	% des BIP			
	2016	2030	2050	2070
Pensionen	13.8	14.4	14.6	14.3
Gesundheit	7.0	7.3	8.0	8.3
Pflege	1.9	2.3	3.2	3.8
Bildung	4.9	4.7	4.6	4.9
Arbeitslosenunterstützung	0.9	0.7	0.7	0.7

Quelle: Europäische Kommission.

- Projektionen gehen von Fortsetzung dieses Trends aus
 - Auswirkung der Alterung auf Pensionen abgefedert durch Leistungskürzungen
 - Keine solche Dämpfung bei Pflege und Gesundheit
 - „Baumol’sche Kostenkrankheit“: Produktivitätswachstum bei persönlichen Dienstleistungen gering
- Erschwerende Faktoren für Länder und Gemeinden
 - Gesundheit: Spitalsfinanzierung von Bund, SV steigt größtenteils „nur“ mit Abgabenaufkommen
 - Pflege: Bund zahlt Geldleistungen; Länder/Gemeinden die Sachleistungen

Schlussfolgerungen

- **Ausgabentrends:**
 - Steigender Ausgabenanteil von Ländern/Gemeinden ist zwangsläufige Folge der aktuellen Aufgabenverteilung → (leicht) steigende Ertragsanteile notwendig

- **Umgang mit Größe des Staatssektors**
 - Fiskalregeln: berücksichtigen, dass Feinsteuerung der ausgegliederten Einheiten schwierig ist
 - Haushaltsrecht: Teile des Rechnungsabschlusses auch in konsolidierter Form

- **Stabilisierungswirkung der Ertragsanteile**
 - „Verländerung“ von zuvor geteilten Steuern mag Anreize verbessern, verringert aber die Stabilisierung



OESTERREICHISCHE NATIONALBANK
EUROSYSTEM

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

