

**BERICHT ÜBER DIE
EINHALTUNG DER
FISKALREGELN**



2017 – 2022



Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2017–2022

Zeitnahe Beobachtung der Einhaltung der Regeln gemäß § 1 Abs. 1 Z 6
Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates, BGBl. I Nr. 149/2013.

Auch verfügbar im Internet unter: <http://www.fiskalrat.at>

Medieninhaber und
Herausgeber:

Fiskalrat

Anschrift:

c/o Oesterreichische Nationalbank
Büro des Fiskalrates
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien
Postfach 61, 1011 Wien

Telefon:

+43-1-404 20-DW 7472 (Bestellung des Berichts)
+43-1-404 20-DW 7471 und DW 7473 (Anfragen)

Internet:

www.fiskalrat.at

Redaktion:

Büro des Fiskalrates

Druck und Herstellung:

Oesterreichische Nationalbank
Abteilung Informationsmanagement und Services.

Verlags- und Herstellungsort: Wien.

© Fiskalrat, 2018. Alle Rechte vorbehalten.

Im vorliegenden Bericht wurde im Sinne einer verbesserten Lesbarkeit auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich der Text immer sowohl auf Frauen als auch auf Männer bezieht. Rundungen können in allen Tabellen Rechendifferenzen ergeben. Reproduktionen für nicht kommerzielle Verwendung, wissenschaftliche Zwecke und Lehrtätigkeiten sind unter Nennung der Quelle freigegeben.

Redaktionsschluss: Ende Mai 2018.

INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY	1
1. VORWORT	6
1.1. Gesetzesauftrag des Fiskalrates.....	6
1.2. Inhalt des Berichts	6
2. ERWARTETER WACHSTUMSPFAD FÜR ÖSTERREICH BIS 2022..	8
2.1. Makroökonomische Eckdaten für Österreich.....	8
2.2. Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm.....	11
3. BUDGETKURS ÖSTERREICHS GEMÄSS STABILITÄTS- PROGRAMM 2017 BIS 2022	14
3.1. Reformvorhaben der Bundesregierung	14
3.2. Gesamtstaatlicher und subsektoraler Budgetpfad 2017 bis 2022 laut Stabili- tätsprogramm.....	18
3.3. Gesamtstaatlicher Verschuldungspfad 2017 bis 2022	20
4. ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE	22
4.1. Entwicklung der Staatseinnahmen 2018 und 2019.....	22
4.2. Entwicklung der Staatsausgaben 2018 und 2019	28
4.3. FISK-Einnahmen- und Ausgabenprognose im Vergleich zum Stabilitäts- programm vom März 2018	34
4.4. Budgetäre Kenngrößen der FISK-Prognose	35
5. AUSGESTALTUNG DES EU-WEITEN UND NATIONALEN FISKALREGELWERKS UND PROBLEMFELDER	41
5.1. Aktuelle Vorgaben für Österreich seitens der Europäischen Union.....	41
5.2. Nationales Fiskalregelwerk gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012.....	46
5.3. Anmerkungen zu den nationalen Fiskalregeln aus Sicht des Fiskalrates.....	49
6. ERGEBNISSE DER FISKALREGELN FÜR DAS AKTUELLE STABILITÄTSPROGRAMM 2017 BIS 2022	52
6.1. Positives Maastricht-Saldo ab dem Jahr 2019	52
6.2. Stabilitätsprogramm sieht Einhaltung des strukturellen Budgetziels ab dem Jahr 2019 vor.....	52
6.3. Ausgabenzuwachs übersteigt in den Jahren 2017 bis 2021 die zulässige Ober- grenze	56
6.4. Schuldenregel 2017 bis 2022 durchwegs erfüllt	59
7. FISKALPOSITION ÖSTERREICHS IM LICHT DER EU- VORGABEN	61
8. LITERATUR	66

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1	Makroökonomische Eckdaten für die Jahre 2017 bis 2022: Stabilitätsprogramme 2018 und 2017 sowie Europäische Kommission im Vergleich	9
Tabelle 2	Entwicklung der Komponenten des realen BIP 2017 bis 2022: Stabilitätsprogramme 2018 und 2017 sowie Europäische Kommission im Vergleich	10
Tabelle 3	Budgetpfad des Staates und der Subsektoren 2017 bis 2022	18
Tabelle 4	Bestimmungsgründe für die Veränderung der Schuldenquote des Staates 2017-2022.....	21
Tabelle 5	Saldowirkung bedeutender diskretionärer Maßnahmen in den Jahren 2018 und 2019 laut FISK-Prognose.....	24
Tabelle 6	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets.....	33
Tabelle 7	Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylberechtigte	33
Tabelle 8	Budgetäre Kenngrößen der FISK-Frühjahrsprognose im Vergleich zum BMF-Stabilitätsprogramm	38
Tabelle 9	Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates	38
Tabelle 10	Erfüllung der Vorgaben des ÖStP 2012: Maastricht-Saldo	48
Tabelle 11	Erforderliche strukturelle Anpassung der Defizitquote	53
Tabelle 12	Strukturelle Anpassung des Budgetsaldos Österreichs gemäß Stabilitätsprogramm.....	55
Tabelle 13	Ausgabenentwicklung des Staates gemäß Stabilitätsprogramm	58
Tabelle 14	Anwendung der Schuldenregel 2017 bis 2022.....	59
Tabelle 15	Ergebnisse der EU-Fiskalregeln gemäß FISK-Frühjahrsprognose 2018 und Stabilitätsprogramm 2018	62

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik 1	Wachstumsbeiträge zum Potenzialwachstum: Schätzungen vom April 2018 und April 2017 im Vergleich	12
Grafik 2	Öffentlicher Finanzierungssaldo laut Maastricht 2013 bis 2022 (laut Bundesregierung).....	15
Grafik 3	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2013 bis 2022 (laut Bundesregierung).....	15
Grafik 4	Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen.....	23
Grafik 5	Einnahmenkomponenten des Gesamtstaates.....	23
Grafik 6	Direkte Steuern	27
Grafik 7	Indirekte Steuern.....	27
Grafik 8	Sozialbeiträge.....	27
Grafik 9	Vermögenseinkommen	27
Grafik 10	Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung der Einmalmaßnahmen	29
Grafik 11	Ausgabenkomponenten des Gesamtstaates.....	29
Grafik 12	Arbeitnehmerentgelt	30
Grafik 13	Zinszahlungen	30
Grafik 14	Monetäre Sozialleistungen.....	30
Grafik 15	Bruttoinvestitionen.....	30
Grafik 16	Abweichung der FISK-Prognose vom aktuellen Stabilitätsprogramm (März 2018).....	35
Grafik 17	Budgetdefizit und seine Komponenten	37
Grafik 18	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht.....	37
Grafik 19	Zerlegung des Prognosefehlers der FISK-Herbstprognose 2017 für das Jahr 2017	39
Grafik 20	Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Zeitablauf.....	43
Grafik 21	Überblick über die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts	43
Grafik 22	Effekte „abzugsfähiger“ Zusatzkosten auf die strukturelle Budgetregel	45

VERZEICHNIS DER BOXEN

Box	1	Potenzialoutput-Schätzung und Dynamik auf dem Arbeitsmarkt	12
Box	2	Maastricht-Effekte bedeutender diskretionärer Maßnahmen in der FISK-Prognose.....	24
Box	3	Ex-post-Evaluierung der FISK-Prognose	39
Box	4	Flexibilisierungselemente seit 2015.....	44
Box	5	Strukturelle Budgetregel bei Zusatzkosten durch Flüchtlinge und Terrorismus- bekämpfung in Österreich.....	45
Box	6	Bisherige Erfüllung des ÖStP 2012 in den Jahren 2013 bis 2016	47
Box	7	Erforderliche strukturelle Anpassung im präventiven Arm des SWP und Conse- quenzen einer Nichteinhaltung	53
Box	8	Ausgabenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung	57
Box	9	Schuldenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung	60

EXECUTIVE SUMMARY

Der vorliegende „**Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2017 bis 2022**“ analysiert den mittelfristigen Budgetkurs der Bundesregierung, informiert über die Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln Österreichs und weist auf kritische Aspekte des nationalen Fiskalregelwerks hin. Die Budgetanalysen werden zusätzlich durch eine eigene FISK-Budgetprognose für die Jahre 2018 und 2019 untermauert.

Gute Konjunktur erleichtert Budgetkonsolidierung – Einhaltung der EU-Fiskalregeln 2018 und 2019

Der FISK schätzt die **Konjunkturaussichten** für Österreich **positiv** ein, der **Konjunkturmehrpunkt** dürfte mit Ende des ersten Quartals 2018 aber **überschritten** worden sein: Nach einer konjunkturellen Belebung der Wirtschaft im Jahr 2017 auf +2,9% (2016: +1,5%) wird für das Jahr 2018 mit einem weiteren Anstieg des realen BIP auf über 3% im Vorjahresabstand gerechnet. Danach dürfte sich das Wachstum in Österreich wieder etwas abschwächen (2019: +2,2%; Quelle: WIFO).

Der **Abbau des gesamtstaatlichen Budgetdefizits¹ im Jahr 2017** fiel nach 1,6% des BIP im Jahr 2016 auf 0,7% des BIP – wie der FISK im Herbst 2017 prognostizierte – etwas deutlicher als von der Bundesregierung erwartet aus (BMF-Haushaltsplanung vom Oktober 2017 für 2018: 0,9% des BIP). Nach aktuellen Berechnungen des FISK erfüllte **Österreich im Jahr 2017 alle EU-Fiskalregeln** (Näheres in Kapitel 7).

Der **aktuelle Budgetpfad** sieht für den gesamten Prognosezeitraum **2018 bis 2022** die **Einhaltung** der **mehrdimensionalen EU-weiten Budgetvorgaben im Wesentlichen** vor (Defizitregel, strukturelle Fiskalregeln und Schuldenregel). Eine Regelverfehlung zeigt sich auf Basis der aktuellen Schätzungen ausschließlich bei der **Ausgabenregel**, die jedoch nicht „erheblich“ ausfallen dürfte. Insgesamt ist mit **keinem „Frühwarnmechanismus“ der EK** zu rechnen (Näheres in Box 8). Die „**EU-Ausgabenregel**“, die von einigen Mitgliedsländern und Teilen der EK als Kenngröße für die Beurteilung des aktuellen Budgetkurses gegenüber der strukturellen Defizitregel favorisiert wird, würde für Österreich auf Basis bisheriger Erfahrungen mit **einer höheren Schätzunsicherheit** einhergehen und schwerer einzuhalten sein.

Der von der neuen Bundesregierung im März 2018 festgelegte **mittelfristige Budgetpfad** laut Maastricht für den **Gesamtstaat Österreichs** (Stabilitätsprogramm der Bundesregierung 2017 bis 2022) ist vom Ziel getragen, die gute **Konjunkturlage zu nützen, prozyklisch wirkende Maßnahmen zu vermeiden** und **keine Neuverschuldung ab dem Jahr 2019** zu machen. Im Jahr 2019 soll laut aktuellem Budgetpfad ein gesamtstaatlicher Maastricht-Saldo von Null erreicht werden, der in den Folgejahren in einen leichten Überschuss dreht (2018: –0,4% des BIP; 2022: +0,4% des BIP). Gleichzeitig will die Regierung die **Abgabenquote sukzessive in Richtung 40% des BIP** senken (2017: 42% des BIP).

Das um Konjunkturreffekte und Einmalmaßnahmen bereinigte **strukturelle Budgetdefizit laut FISK-Frühjahrsprognose verschlechtert** sich im Jahr **2018** – trotz Rücknahme von einigen Offensivmaßnahmen – auf 0,7% des BIP (2017: –0,5% des BIP). Für das **Jahr 2019** zeichnet sich derzeit eine Verbesserung der **strukturellen Defizitquote auf 0,4% des BIP** ab. Unter Anrechnung der „Klauseln“ (Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung) oder des Toleranzbereichs von 0,25 Prozentpunkten werden die **strukturellen Budgetvorgaben der EU** in beiden Jahren aus heutiger Sicht **eingehalten** (strukturelles gesamtstaatliches Defizit inklusive „Klauseln“: 2018: –0,4% des BIP; 2019: –0,3% des BIP). Die vom FISK im Herbst 2017 erwartete Verfehlung der strukturellen

¹ Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger laut Europäischem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).

Hauptergebnisse

Budgetregel im Jahr 2018 wurde durch Konsolidierungsanstrengungen der aktuellen Bundesregierung verhindert.

Für das **Jahr 2018** erwartet die **Bundesregierung** ein **gesamtstaatliches Budgetdefizit** laut Maastricht von **0,4% des BIP**, das um 0,4 Prozentpunkte niedriger ausfällt als in der Haushaltsplanung vom Herbst 2017. Die mit dem **Doppelbudget 2018/2019** beschlossenen Maßnahmen der neuen Bundesregierung schwächten den vorangegangenen expansiven Budgetkurs ab. Die Defizitreduktion wurde in erster Linie durch **Rücknahme von diskretionären Maßnahmen mit prozyklischer Wirkung** (u. a. vorzeitige Beendigung des Beschäftigungsbonus und Reduktion der Investitionszuwachsprämien für KMU sowie große Unternehmen) sowie durch die erneute **zeitliche Streckung von zusätzlichen In-frastrukturinvestitionen** erreicht.

Gemäß der **aktuellen FISK-Frühjahrsprognose** ist mit einem **Defizitabbau im Jahr 2018 auf 0,2%** des BIP zu rechnen. Dadurch könnte sich – ausgehend von den derzeit bekannten und konkretisierten Budgetvorhaben – bereits **im Jahr 2019 ein geringfügiger Budgetüberschuss** von 0,1% des BIP ergeben. Zur **Budgetverbesserung** tragen insbesondere die weiterhin **rege Konjunktorentwicklung** mit hohen Staatseinnahmen in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und geringeren Staatsausgaben durch die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt sowie der **Rückgang der Zinsausgaben** für die Staatsverschuldung (FISK-Schätzung: 2018 und 2019 in Summe: –0,9 Mrd EUR) bei.

Der **FISK begrüßt die Konsolidierung in der Hochkonjunkturphase, insbesondere die Rücknahme von diskretionären Maßnahmen mit prozyklischer Wirkung**. Der FISK spricht sich für eine **antizyklische Budgetpolitik** aus, die Budgetüberschüsse in konjunkturellen Hochphasen (positiver Outputgap) sowie Budgetdefizite in konjunkturellen Tiefphasen (negativer Outputgap) vorsieht. Auch die internationalen Organisationen, wie Europäische Kommission, OECD oder IWF, fordern einhellig, gute Konjunkturlagen für Strukturreformen und Budgetkonsolidierung zu nützen.

Adäquate Aufgabenverteilung und Finanzierungsstrukturen zwischen den Gebietskörperschaften sind für nachhaltig soliden Budgetkurs wesentlich

Für die **Einhaltung** des von der Bundesregierung festgelegten **mittelfristigen Budgetkurses**, der auf gesamtstaatlicher Ebene keine Neuverschuldung ab dem Jahr 2019 vorsieht, sind einige **Reformvorhaben** von Bedeutung:

- **Verbesserungen im Bereich der Haushaltsrechte der Gebietskörperschaften:** Aus der Sicht des FISK sollten **Gesetzesbeschlüsse mit bedeutenden ökonomischen und finanziellen Folgeeffekten für Österreich** das Vorliegen von „**wirkungsorientierten Folgeabschätzungen (WFA)**“ mit **hohen Qualitätsstandards** zur Stärkung eines strategischen, mittelfristigen Budgetkurses voraussetzen, um unerwarteten Budgeteffekten oder ad-hoc-Maßnahmen (insbesondere vor Wahlen) entgegenzutreten. Ansatzpunkte zur Verbesserung der **Qualität der WFA** sind von den **Ergebnissen der Haushaltsrechtsevaluierung des Bundes** durch **internationale Organisationen** (OECD und IWF) zu erwarten, die veröffentlicht werden sollten. Bei diesem Projekt sollte auch eine Evaluierung der für die WFA-Berechnung angewandten **Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren** erfolgen.
- **Nachhaltiges Finanzierungssystem und Eingrenzung der Kostendynamik im Pflegebereich:** Die Einhaltung der Limit-Vereinbarung im Paktum Finanzausgleich 2017 bis 2021 von maximal +4,6% p. a. könnte durch die **Auflassung des Pflegeregresses** (Parlamentsbeschluss von Ende Juni 2017) erschwert werden. Bereits ohne diese parlamentarische Maßnahme sind nach einer Studie des Büros

des FISK (Grossmann und Schuster, 2018) zwischen 2016 und 2030, abhängig vom Szenario, Kostensteigerungen im Bereich der Pflege um durchschnittlich 4,4% bis 6,3% jährlich zu erwarten. Subsektorale Schätzungen über die anfallenden Kosten durch den Wegfall des Pflegeregresses gehen von Zusatzbelastungen von bis zu 650 Mio EUR jährlich aus (Österreichischer Städtebund und KDZ², 2018). Am 18.5.2018 einigten sich der Bund und die Länder auf eine Abgeltung des Mehraufwands der Länder durch den Bund für das Jahr 2018 von max. 340 Mio EUR.

- **Stärkere Abstimmung und Transparenz im Sozialbereich und im Förderwesen:** Geplant ist u. a. eine **einheitliche Mindestsicherung in Österreich** mit dem Ziel, die **Grundbedürfnisse der Berechtigten** – u. a. verstärkt mit Sachleistungen – zu sichern und gleichzeitig den **Anreiz zur Arbeitsaufnahme** zu stärken. Dabei obliegt dem **Bund die Grundsatzgesetzgebung** (Bereich "Armenwesen"), der gemeinsame Standards vorgeben kann, die der Armut effektiv entgegenwirken. Bei den **Förderungen** sollte die **Transparenzdatenbank** finalisiert, für eine **bessere Abstimmung** der Förderbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden genutzt und die Ergebnisse unter **Wahrung des Datenschutzes öffentlich zugänglich** und in Form von regelmäßigen Berichten zusammengefasst sein.
- **Identifikation von Effizienzpotenzialen bei den Sozialversicherungsträgern und Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters:** In diesem Zusammenhang wurde im Rahmen des Doppelbudgets des Bundes 2018/2019 eine Erhöhung des Antrittsalters für die **Altersteilzeit** um jeweils ein Jahr ab dem Jahr 2019 fixiert. Konkrete **Reformschritte** hinsichtlich der Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen im Bereich der **Sozialversicherungsträger** sind vielfach offen. Durch die Auflösung der **Kommission zur langfristigen Pensionssicherung** fehlen **laufende Informationen** über die zu erwartenden Entwicklungen im Bereich der Pensionsausgaben für Österreich. Der **FISK spricht sich für die Erstellung und Veröffentlichung jährlicher Gutachten über alle staatlichen Pensionssysteme** aus.
- Das umfangreiche Projekt einer **Staats- bzw. Föderalismusreform** mit dem Ziel der **Entflechtung der innerstaatlichen Kompetenzen und Finanzierungsströme** vor allem im Bereich **Gesundheitswesen, Pflege und Kinderbetreuung** intensiv voranzutreiben und **die Schulautonomie im Bildungsbereich zu stärken**. So sollte das Schulautonomiepaket 2017 mehr Berücksichtigung erfahren.
- Für eine **Steuerstrukturreform** entsprechende Vorsorgen zu treffen, die eine Entlastung der Einkommen vorsieht, ohne die budgetäre Stabilität zu gefährden, und Maßnahmen zur **Bekämpfung des Sozial- und Steuerbetrugs** auf nationaler und internationaler Ebene hohe Priorität einzuräumen.
- **Verstärkt in die Integration von Asylberechtigten bei effektiver Mittelverwendung** zu investieren: **Maßnahmen** zur möglichst **raschen Integration der Asylberechtigten** (z. B. Integrationsoffensiven und Schulungen, Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs, österreichweite einheitliche Standards bei der Mindestsicherung) erhöhen zwar kurzfristig die Staatsausgaben etwas, sollten aber langfristig die diesbezüglichen Gesamtkosten des Staates senken.

Insgesamt unterstützt der FISK den **maßvollen Konsolidierungskurs** der Bundesregierung, der insbesondere durch effizienzsteigernde Reformen realisiert werden soll, sowie Initiativen für den **nachhaltigen Anstieg des Potenzialwachstums** und der **Beschäftigung** (u. a. Maßnahmen zur Entlastung des Faktors Arbeit, öffentliche Infrastrukturinvestitionen sowie Entbürokratisierungen).

2 KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung.

Adaptierungen beim nationalen Fiskalregelwerk (Österreichischer Stabilitätspakt 2012) wären zweckmäßig

Der **Österreichische Stabilitätspakt (ÖSTP) 2012** legt die **subsektoralen Budgetvorgaben** zur Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln fest. Im **Vollausbau** handelt es sich um ein **mehrdimensionales Fiskalregelwerk** analog zu den EU-weiten Fiskalregeln, das für den **Bund** (i. A. ohne Sozialversicherungsträger), die **einzelnen Länder** und die **Gemeinden pro Bundesland** anzuwenden ist.

Allerdings ist die **Auslegung des ÖSTP 2012** zwischen den Vertragsparteien Bund, Ländern und Gemeinden in **mehreren Punkten strittig**, die **Anwendung im Vollausbau** (spätestens ab 2017) **komplex und der ÖSTP 2012 liefert teilweise andere Ergebnisse als die EU-Fiskalregeln**.

Aus **Sicht des FISK** sollten die strittigen Punkte des **ÖSTP 2012** bald **geklärt**, die **nationalen Fiskalregeln** – insbesondere auf Gemeindeebene – **vereinfacht und Abweichungen vom EU-Fiskalregelwerk** vom Grundansatz geringgehalten werden. Um potenzielle Fiskalregelverfehlungen rechtzeitig zu erkennen, müsste zudem die **Ex-ante-Beobachtung der subsektoralen Budgetgebarung** in Österreich stärker in den Vordergrund gerückt werden. Eine **nachträgliche „Vorverlegung“ des Vollausbaus** des ÖSTP 2012 auf das **Jahr 2015** erscheint zum heutigen Zeitpunkt (d. h. im Jahr 2018) **nicht zielführend**.

Die wesentlichsten Vorschläge zur Adaptierung sind:

- **Straffung des zeitlichen Ablaufs der Ex-post-Beurteilung** der Regelerfüllung auf Basis von Rechnungsabschlussdaten im Frühjahr t+1.
- **Abstimmung der nationalen Fiskalregeln und diesbezüglicher IT-Berechnungstools** mit dem EU-Regelwerk (insbesondere der Schuldenregel).
- **Einbeziehung der Sozialversicherungsträger** – auf die mehr als ein Drittel der Staatsausgaben entfällt – **bei der Ausgabenregel**.
- **Reduktion der Komplexität** des nationalen, subsektoralen Fiskalregelwerks **insbesondere auf Gemeindeebene**.
- **Sicherstellung der Transparenz** und des **Informationsflusses** gegenüber den Organisationseinheiten im Evaluierungsprozess (Statistik Austria, Rechnungshof, Koordinationsgremien sowie FISK) sowie **klare Schnittstellen**.

Nationale Regelverfehlungen für die Jahre 2016 und 2017 zeichnen sich ab

Auf Basis des **Berichts der Statistik Austria vom Herbst 2017** über die Haushaltsergebnisse der Jahre 2013 bis 2016 im Sinne des ÖStP 2012 (Statistik Austria, 2017) wurde die **Vorgabe zum Maastricht-Saldo** gemäß ÖStP 2012 von den **Ländern und Gemeinden** in Summe **bis zum Jahr 2015 stets erfüllt**, im Jahr **2016** ist mit **Verfehlungen** zu rechnen. Bei der Evaluierung der subsektoralen Budgetdaten kommt die ÖStP-Regelung zum Tragen, dass einzelne Verfehlungen – wie z. B. im Fall der Gemeinden des Burgenlands und Oberösterreichs im Jahr 2015 oder des Landes Steiermark im Jahr 2014 – ohne Konsequenzen bleiben, wenn diese durch die Übererfüllung anderer Länder und Gemeinden abgedeckt werden. Die Überprüfung und Feststellung einer Regelverfehlung im Sinne des ÖStP 2012 erfolgt durch den **Rechnungshof**, der seinen Bericht im Laufe des Jahres 2018 veröffentlicht.

Im **Jahr 2016** dürften auf Basis der Informationen von Statistik Austria vom Herbst 2017 und eigenen Recherchen die **Vorgaben zum Maastricht-Saldo** seitens des **Bundes und der Länder** in Summe **verfehlt**, jene der **Gemeinden** in Summe **erfüllt** werden. Analoge Ergebnisse zeichnen sich für die ab 2017

geltende **Schuldenregel** und den **strukturellen Budgetsaldo** ab. **Gesamtstaatlich** wäre – auch unter gegenseitigem Ausgleich von subsektoralen Regelverfehlungen durch Überschüsse – mit **Verfehlungen des ÖSTP 2012 im Jahr 2016** zu rechnen. Nach dem EU-Fiskalregelwerk hat Österreich die Schuldenregel im Jahr 2016 eingehalten.

Spätestens **ab dem Jahr 2017** ist das nationale Fiskalregelwerk im Vollausbau zu beachten, womit die Einhaltung des **strukturellen Budgetziels** von maximal $-0,45\%$ des BIP gemäß ÖStP 2012 (Bund und Sozialversicherungsträger: $-0,35\%$ des BIP; Länder und Gemeinden: $-0,10\%$ des BIP) in den Fokus rückt. Ab diesem Zeitpunkt müssen **Abweichungen** von den jeweiligen **strukturellen Vorgaben** der Gebietskörperschaften in **Kontrollkonten** erfasst werden. Überschreitet die Gesamtbelastung des Kontos bestimmte Schwellenwerte (in Summe rund $1,6\%$ des BIP), sind diese Beträge **konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen** (automatischer Korrekturmechanismus).

Der **Bericht über die Haushaltsergebnisse des Jahres 2017** von Statistik Austria ist im Herbst 2018 zu erwarten. **Aus heutiger Sicht** zeichnet sich für das Jahr 2017 nach den nationalen Vorgaben eine **Verfehlung bei der Schuldenregel**, aber eine **Erfüllung der strukturellen Budgetvorgabe (inkl. „Klauseln“)** auf gesamtstaatlicher Ebene ab, die national mit $-0,45\%$ des BIP festgelegt ist (EU-Limit: $-0,5\%$ des BIP). Auch der **Maastricht-Saldo wird 2017 den ÖStP-Vorgaben entsprechen**, da sich die Vorgabe ab dem Jahr 2017 aus dem zulässigen strukturellen Budgetdefizit sowie dem Ausmaß der Einmalmaßnahmen und des Konjunkturreffekts ableitet und zudem die Einhaltung der Defizitobergrenze von 3% des BIP gewährleistet wird. Nach den EU-weiten Fiskalregeln erfüllt Österreich die Budgetvorgaben im Jahr 2017 zur Gänze.

1 VORWORT

1.1 Gesetzesauftrag des Fiskalrates

Der Staatsschuldenausschuss wurde Anfang November 2013 mit der **Überwachung der EU-Fiskalregeln in Österreich** betraut und als „**Fiskalrat Österreichs**“ etabliert (Fiskalratgesetz, BGBl. 149/2013), um die Haushaltsüberwachung auf **nationaler Ebene** zu intensivieren und die Einhaltung der **Fiskalregeln** zu gewährleisten (Verordnung (EU) Nr. 473/2013).

Die von der **Europäischen Union** vor dem Hintergrund der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise ausgearbeiteten **Fiskalregeln** zur Intensivierung der Budgetdisziplin schließen **alle öffentlichen Haushalte im Sinne des ESVG** (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger sowie staatsnahe Einheiten wie Infrastrukturbetriebe, Fonds etc.) ein und sehen mehrere Limits vor:

- die Höhe des **Budgetdefizits**,
- die Entwicklung und Höhe des **strukturellen Budgetdefizits**,
- die Entwicklung der (adaptierten) **Ausgaben** des Staates und für
- die Entwicklung und den Stand der **Staatsverschuldung**.

Der vorliegende Bericht evaluiert den **Budgetpfad der Bundesregierung** für die Jahre 2017 bis 2022 auf Basis des aktuellen **Stabilitätsprogramms** (März 2018) und auf Basis **eigener Budgetprognosen** für die Jahre 2018 und 2019. Der Schwerpunkt liegt dabei in der **Überwachung der Einhaltung der mehrdimensionalen EU-Fiskalregeln** für den **Gesamtstaat** (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger laut Europäischem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen).

Ergänzend wird auch **auf die Einhaltung der subsektoralen Fiskalregeln gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012** und die gegenwärtig **strittigen Punkte zwischen den Vertragspartnern** (Bund, Länder, Gemeinden) eingegangen. Hierfür liegen Ergebnisse für die Jahre 2012 bis 2016 vor, die teilweise vorläufig sind.

Die eigene **FISK-Budgetprognose** für die **Jahre 2018 und 2019** dient zur Abschätzung der **gesamstaatlichen** Lage Österreichs und der **zeitnahen Überwachung der Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln**.

Der Fiskalrat ist ein **unabhängiges Gremium**, das sich aus **15 weisungsfreien Mitgliedern**, allesamt Expertinnen und Experten aus dem Bereich des Finanz- und Budgetwesens, zusammensetzt. Zudem nehmen auch die Oesterreichische Nationalbank und der Budgetdienst des Parlaments mit beratender Stimme sowie weitere einschlägige Experten an den Sitzungen teil. Ferner wird der Fiskalrat bei seinen Aufgaben von einem bei der Oesterreichischen Nationalbank angesiedelten **Büro** unterstützt. Der Bericht trägt dem **gesetzlichen Auftrag gemäß § 1 Abs. 1 Z 6 des Fiskalrat-Gesetzes** Rechnung (siehe: www.fiskalrat.at).

1.2 Inhalt des Berichts

Im „**Executive Summary**“ finden sich die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen des **Berichts** über die **Einhaltung der EU-weiten und nationalen Fiskalregeln** in Österreich.

In **Kapitel 2** werden die im aktuellen Stabilitätsprogramm (März 2018) erwarteten **makroökonomischen Rahmenbedingungen** beleuchtet und der **Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission**

vom Mai 2018 gegenübergestellt. Ferner werden Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm aufgezeigt.

Die **gesamtstaatlichen Budgetergebnisse des Jahres 2017** und der **geplante Budgetkurs** in den Jahren 2018 bis 2022 laut **aktuellem Stabilitätsprogramm** der Bundesregierung (März 2018) ist Gegenstand von **Kapitel 3**. Dabei werden bedeutende **Reformvorhaben** und **Maßnahmen** der Bundesregierung vor den Hintergrund der ökonomischen Rahmenbedingungen analysiert und **potenzielle Risiken** des geplanten mittelfristigen Budget- und Verschuldungspfads des Staates thematisiert.

Kapitel 4 präsentiert die Ergebnisse der **eigenen Fiskalprognose für die Jahre 2018 und 2019** vom Mai 2018. Zunächst werden – dem detaillierten methodischen Ansatz der FISK-Prognose folgend – die Prognoseergebnisse für die **gesamtstaatlichen Einnahmen** und **Ausgaben** des Fiskalrates erläutert und ausgewiesen. Danach werden die **Kenngrößen der Budgetentwicklung** präsentiert (Budgetsaldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgabenentwicklung, Staatsverschuldung).

Kapitel 5 widmet sich den **rechtlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der Budgetpolitik** in Österreich und einigen **Problemfeldern** im Bereich des **Österreichischen Stabilitätspakts 2012 (ÖStP)**, die durch Ablauf der Übergangsfrist, die im Jahr 2016 endete, entstanden sind. Zunächst werden die **mehrdimensionalen Fiskalregeln** des **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts** einschließlich aktueller Interpretationen und Konkretisierungen im Detail erläutert. Danach wird auf die **nationalen Vorgaben gemäß ÖStP 2012** eingegangen und **vorläufige Ergebnisse** über die Einhaltung bzw. Verfehlung der nationalen Regeln präsentiert (Box 7). Abschließend werden **Problemfelder des gegenwärtigen nationalen Fiskalregelwerks aus Sicht des FISK** aufgezeigt, die Anpassungen des ÖStP 2012 nahelegen (Abschnitt 5.3).

Kapitel 6 analysiert die Einhaltung bzw. Verfehlung **der mehrdimensionalen EU-Fiskalregeln** (Maastricht-Kriterien, strukturelle Anpassung, Ausgaben- und Schuldenregel) für die Jahre 2017 bis 2022 auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms Österreichs.

Kapitel 7 bildet den Abschluss des vorliegenden Berichts, in dem die **Einhaltung der Fiskalregeln in Österreich** durch **die eigene FISK-Prognose überprüft** wird, **Abweichungen zum offiziellen Budgetpfad** der Bundesregierung (Stabilitätsprogramm 2017 bis 2022) aufgezeigt werden und **eine Gesamtschätzung des Budgetkurses** durch den Fiskalrat erfolgt.

Das **Literaturverzeichnis** befindet sich in **Kapitel 8**.

2. ERWARTETER WACHSTUMSPFAD FÜR ÖSTERREICH BIS 2022

Die mittelfristige Finanzplanung der öffentlichen Haushalte in Österreich, die von der Bundesregierung im **österreichischen Stabilitätsprogramm (BMF, 2018a)** jährlich veröffentlicht wird, stützt sich ebenso wie die **Budgetprognose des FISK** auf die **Wirtschaftsprognose des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO)**.³ Diese makroökonomischen Entwicklungen (mittelfristige WIFO-Prognose vom **März 2018**) werden im Folgenden dargestellt.

2.1 Makroökonomische Eckdaten für Österreich

Mit einem realen Wachstum der **österreichischen Wirtschaft** von 2,9% p. a. laut aktuellem Stabilitätsprogramm setzte im Jahr 2017 eine Phase der Hochkonjunktur ein, die im Jahr 2018 den Zenit mit einem Zuwachs von 3,2% erreichen dürfte.⁴ Die im Stabilitätsprogramm prognostizierte Abschwächung der guten Konjunktur auf ein Wachstum von 2,2% im Jahr 2019 fällt im Vergleich zu früheren Hochkonjunkturphasen moderat aus. Die Wachstumsraten – im Zuge der erwarteten nachlassenden Dynamik von 1,9% im Jahr 2020 bis 1,5% im Jahr 2022 – liegen immer noch über jenen der Jahre 2012 bis 2016. Die **weltweite Konjunktur** erfährt, nach einem Wachstum der realen Weltwirtschaft um 3,8% im Jahr 2017, eine weitere leichte Belebung (2018 und 2019 +3,9% laut IWF) auf breiter regionaler Basis, zu der insbesondere auch der **Euroraum** zählt. Für den Euroraum werden – nach einem realen BIP-Anstieg um 2,4% im Jahr 2017 – Wachstumsraten von +2,3% und +2,0% für die Jahre 2018 und 2019 von der EK erwartet.

Vor diesem Hintergrund lag das reale Wachstum der österreichischen **Exporte** laut Stabilitätsprogramm im Jahr 2017 mit 5,7% deutlich über dem Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre von 2,0% und fiel auch höher als die Zunahme der Importe aus (+5,4%). Nach einem Exportwachstum von 5,5% im aktuellen Jahr setzt sich eine abschwächende Expansion in den Jahren 2019 (+4,5%) bis 2022 (+3,2%) fort. Die **Importzuwächse** flachen sich von 4,6% im Jahr 2018 auf 3,1% im Jahr 2022 ebenfalls etwas ab. Bis zum Ende des Prognosezeitraums wird ein positiver Außenbeitrag erwartet.

Nach langjähriger Investitionszurückhaltung der Unternehmen seit der Finanzkrise, die bis ins Jahr 2015 hinein andauerte, wurden die **Bruttoanlageinvestitionen** im Jahr 2017, wie schon 2016, kräftig ausgeweitet (2017: +4,8% im Vorjahresabstand). Die Investitionsquote Österreichs lag 2017 mit 23,5% des BIP über jener des Euroraums (20,5% des BIP) und Deutschlands (20,3% des BIP). Die durchschnittliche Kapazitätsauslastung in der Industrie erreichte im 1. Quartal 2018 mit 88,8% einen der höchsten Werte seit Beginn der Erhebung im Jahr 1996 und lag leicht über den Spitzenwerten der Hochkonjunkturphase 2006/07. In der Folge erstreckt sich der Investitionszyklus mit einem Wachstum von 3,5% auch ins Jahr 2018; für die Jahre 2019 bis 2022 werden geringere Zuwächse von 2,5% bis 1,7% erwartet.

Der **Konsum der privaten Haushalte** verzeichnete im Jahr 2017 ein robustes Wachstum von real 1,4%. Für 2018 wird ein kräftiger Zuwachs von 1,8% zum Vorjahr erwartet, der sowohl von einer Steigerung der Bruttolöhne und –gehälter pro Beschäftigten, als auch von starkem Beschäftigungswachstum und steigendem Konsumentenvertrauen getragen wird. Mit stabilen Wachstumsraten von 1,6% im Jahr 2019 bis 1,4% im Jahr 2022 stellt der private Konsum bis zum Ende des Prognosehorizonts eine wichtige Konjunkturstütze dar.

³ Damit wird dem Abs. 4 der EU-Verordnung 473/2013 entsprochen, der festlegt, dass die nationale mittelfristige Finanzplanung auf unabhängigen makroökonomischen Prognosen beruhen muss.

⁴ Die EK geht für das Jahr 2018 von einem etwas geringeren Wirtschaftswachstum von 2,8% aus.

Tabelle 1: Makroökonomische Eckdaten für die Jahre 2017 bis 2022: Stabilitätsprogramme 2018 und 2017 sowie Europäische Kommission im Vergleich

Indikator (jährliche Wachstumsrate in %)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnitt 2018-2022
Reales BIP-Wachstum							
Stabilitätsprogramm 2018	2,9	3,2	2,2	1,9	1,6	1,5	2,1
EK-Prognose 2018	2,9	2,8	2,2	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	2,0	1,8	1,7	1,6	1,6	-	-
Potenzialwachstum							
Stabilitätsprogramm 2018	1,8	2,0	2,1	2,4	2,3	2,2	2,2
FISK-Prognose Mai 2018	1,8	2,0	2,1	2,4	2,3	2,2	2,2
EK-Prognose 2018	1,9	2,0	2,0	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5	-	-
Outputlücke (in % des Potenzialoutputs)							
Stabilitätsprogramm 2018	-0,4	0,8	0,8	0,6	0,3	0,0	0,5
FISK-Prognose Mai 2018	-0,4	0,8	0,8	0,6	0,3	0,0	0,5
EK-Prognose 2018	-0,2	0,6	0,7	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-	-
Verbraucherpreisindex							
Stabilitätsprogramm 2018 (VPI)	2,1	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
EK-Prognose 2018 (HVPI)	2,2	2,1	1,9	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017 (VPI)	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	-	-
Aktiv erwerbstätige Personen							
Stabilitätsprogramm 2018	1,9	1,8	1,1	1,1	1,1	0,9	1,2
EK-Prognose 2018 ¹⁾	1,3	1,5	1,2	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	1,6	1,3	1,3	1,2	1,2	-	-
Arbeitslosenquote (in % der Erwerbspersonen)							
Stabilitätsprogramm 2018	5,5	5,2	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1
EK-Prognose 2018	5,5	5,2	5,0	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	5,9	5,9	5,9	6,0	6,0	-	-
Nominelles BIP-Wachstum							
Stabilitätsprogramm 2018	4,5	4,9	4,0	3,7	3,6	3,4	3,9
EK-Prognose 2018	4,5	4,5	3,9	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	-	-
Private Konsumausgaben, nominell							
WIFO-Mittelfristprognose März 2018	3,5	3,7	3,5	3,4	3,4	3,3	3,5
EK-Prognose 2018	3,5	3,7	3,4	-	-	-	-
WIFO-Mittelfristprognose März 2017	3,1	3,0	3,0	3,1	3,2	-	-
Bruttolohn- und Gehaltssumme, nominell							
WIFO-Mittelfristprognose März 2018	3,9	4,5	3,8	3,6	3,5	3,2	3,7
EK-Prognose 2018	3,8	4,3	3,9	-	-	-	-
WIFO-Mittelfristprognose März 2017	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	-	-
Bruttobetriebsüberschuss und Selbstständigeinkommen							
WIFO-Mittelfristprognose März 2018	6,2	6,4	4,6	4,1	4,1	3,7	4,6
EK-Prognose 2018	6,2	5,4	4,1	-	-	-	-
WIFO-Kurzfristprognose März 2017	3,9	3,8	-	-	-	-	-

1) Inländische erwerbstätige Personen laut ESVG 2010.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2018 und 2017), Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2018), FISK-Prognose (Mai 2018) und eigene Berechnungen.

Makroökonomische Rahmenbedingungen

Tabelle 2: Entwicklung der Komponenten des realen BIP 2017 bis 2022: Stabilitätsprogramme 2018 und 2017 sowie Europäische Kommission im Vergleich

Indikator (jährliche Wachstumsrate in %)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Durchschnitt 2018-2022
Privater Konsum							
Stabilitätsprogramm 2018	1,4	1,8	1,6	1,6	1,4	1,4	1,6
EK-Prognose 2018	1,4	1,6	1,4	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	-	-
Öffentlicher Konsum							
Stabilitätsprogramm 2018	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2
EK-Prognose 2018	1,1	1,4	1,3	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	-	-
Bruttoanlageinvestitionen							
Stabilitätsprogramm 2018	4,8	3,5	2,5	2,1	1,8	1,7	2,3
EK-Prognose 2018	4,8	3,7	2,4	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	2,6	2,4	2,2	2,1	1,9	-	-
Exporte							
Stabilitätsprogramm 2018	5,7	5,5	4,5	3,8	3,4	3,2	4,1
EK-Prognose 2018	5,7	5,2	4,3	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	3,6	3,4	3,4	3,2	3,1	-	-
Importe							
Stabilitätsprogramm 2018	5,4	4,6	3,8	3,7	3,3	3,1	3,7
EK-Prognose 2018	5,4	3,9	3,4	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2017	3,3	3,0	3,1	3,0	3,0	-	-

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2018 und 2017) sowie Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2018).

Bei den für die **Staatseinnahmen und -ausgaben** wesentlichen **nominellen Wachstumsraten** wird mit einer konjunkturbedingten deutlichen Zunahme des BIP von 4,9% im Jahr 2018 gerechnet, die sich von 4,0% im Jahr 2019 auf 3,4% im Jahr 2022 langsam abschwächt. Die **Bruttolohn- und Gehaltssumme** soll im Jahr 2018 um 4,5% steigen; im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 um 3,7%. Zusammen mit einer Steigerung der Betriebsüberschüsse und Selbstständigeneinkommen um 6,4% im Jahr 2018 und einem durchschnittlichen Zuwachs von 4,6% in den Jahren 2018 bis 2022, ergibt sich bis zum Ende des Prognosehorizonts eine überdurchschnittlich gute Entwicklung des **verfügbaren Einkommens und der Konsumausgaben der privaten Haushalte**. Von 2018 bis 2022 wird ein durchschnittliches Wachstum von nominell 3,5% erwartet, das um einen Prozentpunkt über jenem der vergangenen fünf Jahre liegt. All diese positiven Entwicklungen wirken sich günstig auf die konjunkturabhängigen Staatseinnahmen- und ausgaben aus (Näheres in den Kapiteln 3 und 4).

Der **FISK** führt eine **eigene Schätzung** des **Potenzialoutputs** nach den Methoden und Konzepten der EK auf Basis der aktuellen WIFO-Daten durch. Aufgrund der guten Wachstumsaussichten ergibt sich ab 2018 **erstmalig seit über zehn Jahren** wieder ein **Potenzialwachstum von mehr als 2,0%**. Das reale BIP übersteigt ab 2018 den Potenzialoutput und führt zu einer positiven Outputlücke von 0,8% des Potenzialoutputs in den Jahren 2018 und 2019, die sich bis 2022 aufgrund der methodischen Annahmen der EK vollständig schließt. Die derzeitige, auch im Vergleich der letzten zwei Jahrzehnte hohe Kapazitätsauslastung geht mit einer konjunkturbedingten Überauslastung einher.

Trotz positiver Outputlücke bleibt der Preisdruck nach oben moderat. Die VPI-Inflation beschleunigte sich im Jahr 2017 auf 2,1%, v. a. bedingt durch gestiegene Rohölpreise und die gute Konjunktur. Ab dem Jahr 2018 bis zum Ende des Prognosehorizonts wird eine etwas niedrigere Inflationsrate von 1,9% erwartet. Allerdings vergrößerte sich im Jahr 2017 der Inflationsabstand Österreichs zum Euroraum und zu Deutschland. Neben den Bewirtungsdienstleistungen lieferten u. a. auch administrierte Preise von Kulturdienstleistungen und im Sozialschutz⁵ (Kinderbetreuung, Alten- und Behindertenheime und häusliche Pflege), aber auch im Bereich Luftpersonenverkehr einen höheren Inflationsbeitrag als in Deutschland.

Die Hochkonjunktur überträgt sich auch auf den Arbeitsmarkt. Bereits im Jahr 2017 wuchs die Zahl der **aktiv erwerbstätigen Personen** um 1,9%, für 2018 werden +1,8% prognostiziert. Da in den Jahren ab 2019 von einem etwas nachlassenden Wirtschaftswachstum ausgegangen wird, verringert sich die Beschäftigungszunahme auf 1,1% jährlich bzw. 0,9% im Jahr 2022. Nachdem die **Arbeitslosenquote** in den vorangegangenen sechs Jahren trotz Beschäftigungswachstum gestiegen ist, übersteigt seit dem Jahr 2017 die Arbeitskräftenachfrage das weiter zunehmende Arbeitskräfteangebot. Die Arbeitslosenquote (EUROSTAT-Definition) ging 2017 auf 5,5% zurück und soll in den Jahren 2018 und 2019 weiter auf 5,2% bzw. 5,0% sinken. Dem erwarteten Rückgang folgt eine leichte Zunahme auf 5,1% bis zum Ende des Prognosezeitraums. Nach nationaler Definition sinkt die Arbeitslosenquote im Jahr 2017 auf 8,5% und 2018 und 2019 weiter auf 7,7% bzw. 7,3%. Bis 2022 wird ein neuerlicher Anstieg auf 7,6% erwartet.

Aus gegenwärtiger Sicht überwiegen **die positiven Prognoserisiken vor allem im aktuellen Jahr 2018**, während die negativen Prognoserisiken insbesondere in den folgenden Jahren zum Tragen kommen könnten. So zeichnet sich aus den Ergebnissen des ersten Quartals 2018 eine bessere Beschäftigungslage für das Jahr 2018 ab als in der WIFO-Prognose von März 2018 erwartet wurde. Zu den **abwärts gerichteten Unsicherheitsfaktoren** für die im Stabilitätsprogramm enthaltene Konjunkturprognose zählen v. a. protektionistische Maßnahmen in der Handelspolitik, geopolitische Spannungen und deren negative Folgen für den Welthandel und die privaten Investitionen sowie der Ausstieg Großbritanniens aus der EU (Brexit). Auch tragen die aktuellen wirtschaftspolitischen Entwicklungen in Italien zu Unsicherheiten (Konjunktur, Finanzmärkte) bei. Die Volatilität auf den Aktienmärkten ist seit Anfang 2018 gestiegen. Schließlich gibt es einige Regierungsvorhaben der Bundesregierung (Näheres in Kapitel 3), die in der WIFO-Prognose vom März 2018 mangels Konkretisierung nicht einfließen konnten und deren budgetäre und makroökonomische Wirkung insgesamt offen ist.

2.2 Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm

Die Revisionen im aktuellen Stabilitätsprogramm gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2017 sind von dem seither deutlich verbesserten Konjunkturbild geprägt. Das reale Wirtschaftswachstum lag im Jahr 2017 um 0,9 Prozentpunkte über der Prognose des Jahres 2017, die Wachstumserwartungen für 2018 und 2019 wurden um 1,4 bzw. 0,5 Prozentpunkte angehoben. Die deutlich verbesserten internationalen Konjunkturerwartungen (Revision des Weltwirtschaftswachstums für 2018 laut IWF: +0,3 Prozentpunkte, Revision des Wirtschaftswachstums im Euroraum für 2018 laut EK: +0,5 Prozentpunkte) bewirkten eine Aufwärtsrevision der Exportwachstumsraten von Österreich. Gleichzeitig steigerte sich die Inlandsnachfrage. Am Ende der Beobachtungsperiode, v. a. ab 2021, wenn sich die Konjunktur annahmegemäß wieder abschwächt, nähert sich die aktuelle Prognose derjenigen des Jahres 2017 an. Für den Arbeitsmarkt wird erstmals seit der Krise eine spürbare Entspannung vorausgesagt, die sich in sinkenden Arbeitslosenquoten niederschlägt. Ab dem Jahr 2019 soll die Arbeitslosenquote nach EUROSTAT-Definition um einen knappen Prozentpunkt unter den im Stabilitätsprogramm 2017 prognostizierten Werten liegen.

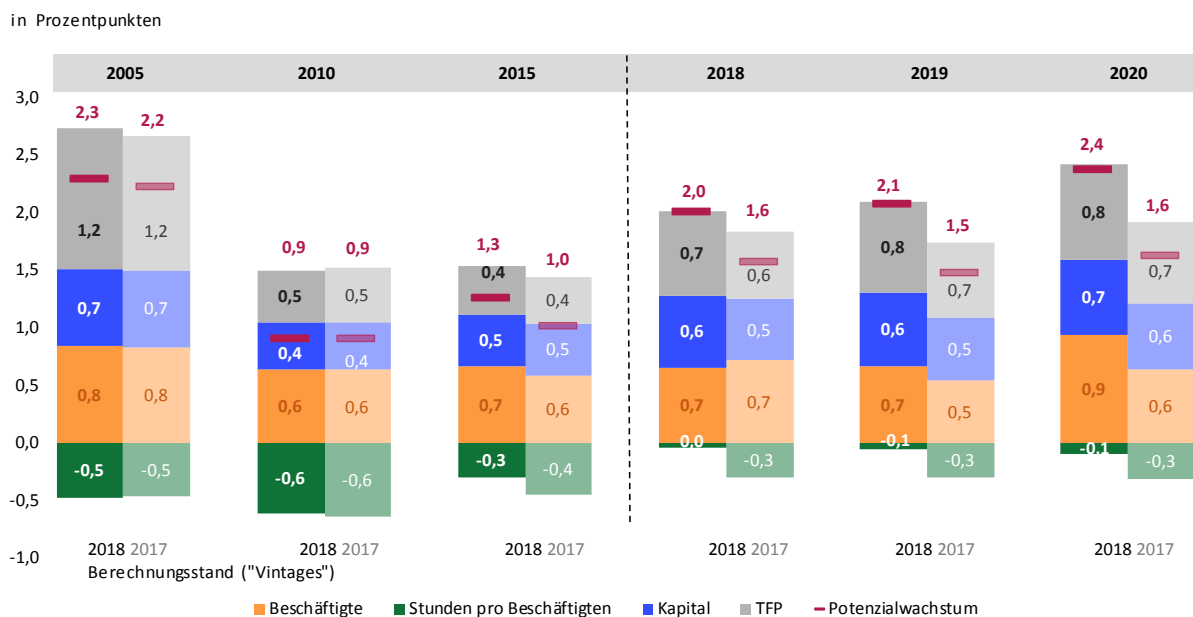
5 Gemäß der von Eurostat vorgegebenen Gliederung nach COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose), siehe OeNB (2018), Inflation aktuell, Q4/17.

Box 1: Potenzialoutput-Schätzung und Dynamik auf dem Arbeitsmarkt

Unter **Potenzialoutput** versteht man das höchste **Outputniveau**, das ohne Inflationsdruck erzielt werden kann. Der Potenzialoutput stellt weder eine beobachtbare noch eine einfach zu schätzende Größe dar. Das BIP soll in einer Schätzung in einen Trend, der dem Potenzialoutput entspricht, und eine konjunkturelle Komponente zerlegt werden.⁶ Die Abweichung des BIP vom Potenzialoutput in Prozent des Potenzialoutputs zeigt das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Über- oder Unterauslastung (positive oder negative Outputlücke) an. Unter Berücksichtigung der Budgetsensitivität, die die Auswirkungen von Konjunkturschwankungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben misst, dient sie der **zyklischen Bereinigung des Budgetsaldos** sowie der Ermittlung des **strukturellen Budgetsaldos** (zyklisch bereinigter Budgetsaldo ohne Einmalmaßnahmen).

Der Potenzialoutput setzt sich aus den Inputfaktoren Arbeit, Kapital und totale Faktorproduktivität (TFP) zusammen. Nach der Wirtschafts- und Finanzkrise lagen die Wachstumsraten des Potenzialoutputs in der EU und in Österreich deutlich unter den Werten vor der Krise, wesentlich bedingt durch geringere Wachstumsbeiträge der TFP (2009 bis 2015: ϕ +0,4 Prozentpunkte; 2001 bis 2007: ϕ +1,2 Prozentpunkte). In Grafik 1 werden die Wachstumsbeiträge zum Potenzialwachstum des Berechnungsstands von April 2017 und April 2018 für Österreich gegenübergestellt. Das Potenzialwachstum wurde aufgrund der Hochkonjunkturphase deutlich nach oben revidiert und entspricht nunmehr den Wachstumsraten vor der Wirtschafts- und Finanzkrise. Allerdings weist die Schätzung des Potenzialoutputs nach der Methode der EK eine gewisse **Prozyklizität** auf, sodass dessen Wachstumsraten bei einem zukünftigen Abflauen der konjunkturellen Dynamik wieder geringer ausfallen könnten. Im Jahr 2020 soll das Potenzialwachstum laut aktueller Schätzung 2,4% betragen und damit etwas über dem Wert des Jahres 2005 von 2,3% liegen, während es in den Jahren 2009 bis 2014 unter einem Prozent lag. Die Erwartungen eines Potenzialwachstums von 1,6% im Jahr 2020 vor einem Jahr waren deutlich zurückhaltender, die Revision um 0,8 Prozentpunkte setzt sich vor allem aus Revisionen der Wachstumsbeiträge der Arbeit und der TFP zusammen, die ihrerseits eine gewisse Prozyklizität aufweisen.

Grafik 1: Wachstumsbeiträge zum Potenzialwachstum: Schätzungen vom April 2018 und April 2017 im Vergleich



Quelle: WIFO (Mittelfristprognose März 2018), FISK-Schätzung (April 2018).

6 Auch das Potenzialwachstum wird vom Konjunkturzyklus beeinflusst: z. B. durch Verlust von Humankapital (Hysteresis am Arbeitsmarkt) oder Investitions- und Innovationschwächen (Finanzierungsengpässe, Risikoaversion) in Rezessionen.

Der Vergleich des aktuellen Wachstumsbeitrags der Arbeit zum Potenzialwachstum in den Jahren 2018 bis 2020 mit der Schätzung vom April 2017 zeigt, dass nunmehr ein **höherer Beitrag der Beschäftigung** einfließt und in der Einschätzung vom Vorjahr das Potenzialwachstum noch von einem negativen Beitrag der Stunden pro Beschäftigten gemindert wurde. Das Beschäftigungswachstum in den letzten Jahrzehnten war mit einem steigenden Anteil von Teilzeitbeschäftigten an den Beschäftigten verbunden, woraus ein sinkender Trend in den Stunden pro Erwerbstätigen resultierte, der jedoch am aktuellen Rand zum Stillstand kam. Der Beschäftigungszuwachs war im Jahr 2017 bei den Vollzeitstellen stärker als bei den Teilzeitstellen. So wurde der Trend der Stunden pro Erwerbstätigen gegenüber der Schätzung vom April 2017 entsprechend nach oben revidiert.

3. BUDGETKURS ÖSTERREICHS GEMÄSS STABILITÄTS-PROGRAMM 2017 BIS 2022

Die seit Ende 2017 im Amt befindliche Bundesregierung legte Mitte März 2018 ein **Doppelbudget** (Jahre 2018/19) gemeinsam mit dem österreichischen **Stabilitätsprogramm für die Jahre 2017 bis 2022** vor.⁷ Als **budget- und wirtschaftspolitische Ziele** der **Bundesregierung** wurden dabei folgende angeführt:

- **Erreichung** eines **Budgetüberschusses** (administrativ für den Bund ab dem Jahr 2019 und gesamtstaatlich ab dem Jahr 2020), der im Zeitablauf leicht erhöht wird
- **Einhaltung** der **nationalen und internationalen Fiskalregeln**: Dabei soll das MTO (eines strukturellen Defizits von max. 0,5% des BIP) erreicht sowie die **Rückführung der gesamtstaatlichen Verschuldungsquote** erzielt werden
- **Schaffung von Spielraum** für die Reduktion der **Abgabenquote in Richtung 40% des BIP**
- Umsetzung der politischen Schwerpunkte und Zukunftsthemen der Bundesregierung, wie die Erhaltung der **hohen sozialen Sicherheit** und der **allgemeinen Sicherheit**

Der mittelfristige Budgetpfad bis zum Jahr 2022 konnte vor dem Hintergrund einer **erfreulichen Wirtschaftsentwicklung** festgelegt werden: Für das BIP wird in den Jahren 2017 bis 2022 im Schnitt ein Zuwachs von real 2,1% erwartet. Der konjunkturelle Zenit mit Wachstumsraten für Österreich von real 3,2% und nominell 4,9% soll im aktuellen Jahr 2018 erreicht werden (Tabelle 3 bzw. Kapitel 2). **Die Einhaltung** des vorgesehenen mittelfristigen **Budgetkurses** und der Zins- sowie Konjunkturprognosen würde die **Staatsverschuldung** Österreichs **deutlich** – von gegenwärtig etwa 75% auf 62% des BIP – **reduzieren** (Tabelle 4).

3.1 Reformvorhaben der Bundesregierung

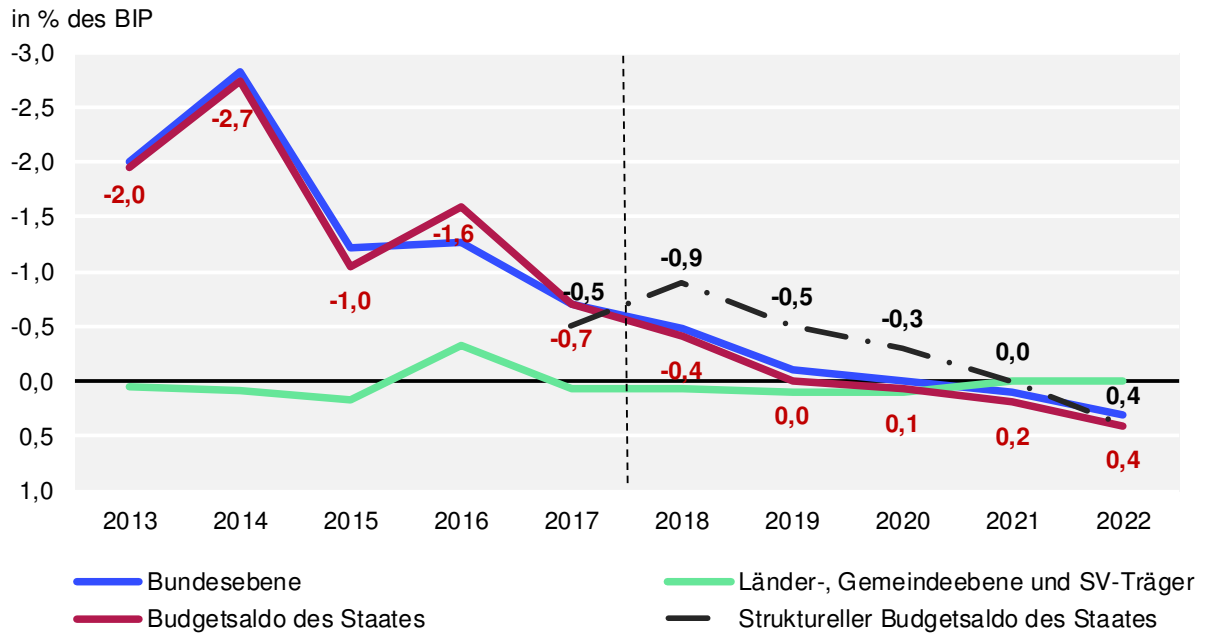
Der **aktuelle mittelfristige Budgetpfad** der Bundesregierung für den **Gesamtstaat 2018 bis 2022** (Stabilitätsprogramm vom März 2018) ist vom Ziel getragen, die **gute Konjunkturlage zu nützen, prozyklisch wirkende Maßnahmen zu vermeiden** sowie durch **Konsolidierungsanstrengungen keine Neuverschuldung ab dem Jahr 2019** einzugehen. So werden **arbeitsmarktpolitische Offensivmaßnahmen** und **Unternehmensförderungen** vor dem Hintergrund der Hochkonjunktur und des Rückgangs der Zahl an Asylwerbern zurückgenommen oder beendet (u. a. Beschäftigungsbonus, Aktion 20.000, Investitionszuwachsprämien, Job-Maßnahmen für Flüchtlinge, Start-Up-Paket).⁸ Zudem ist eine Harmonisierung der Mindestsicherung geplant. Gleichzeitig werden budgetäre Mittel im Bereich **Bildung, Forschung und Wissenschaft** (z. B. die Aufstockung der Mittel für den Ausbau ganztägiger Schulformen sowie ab dem Jahr 2019 für die Universitäten und Forschungsprämie) sowie **Sicherheit** erhöht und **Abgaben für Familien mit Kindern** sowie für **Niedrigverdiener** (Familienbonus plus ab dem Jahr 2019, Erhöhung der Grenzen für geringere Arbeitslosenversicherungsbeiträge) gesenkt. Bei den **öffentlichen Investitionen** soll der Ausbau der **Schiene** und der **Landesverteidigung** im Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms ihre budgetäre Wirkung entfalten, aber in den ersten Jahren geringer ausfallen als bisher im ÖBB-Rahmenplan oder Finanzrahmen des Bundes geplant. Einsparungen sind auch im Bereich der **Justiz** vorgesehen. Einnahmenseitig werden die **Umsatzsteuersätze** im Bereich des **Tourismus** ab November 2018 wieder auf 10% gesenkt.⁹

7 <https://www.bmf.gv.at/wirtschaftspolitik/in-oesterreich/DBP.html>. Der inhaltliche Aufbau der Stabilitätsprogramme wird im Rahmen eines „Code of Conduct“ vereinheitlicht und konkretisiert (siehe EK, 2016a).

8 Die im Jahr 2014 gestartete "Beschäftigungsinitiative 50+" für Unternehmen wird im Gegensatz zur Aktion 20.000 für den öffentlichen und staatsnahen Bereich weitergeführt.

9 Die im Jahr 2017 beschlossene Abschaffung der Mietvertragsgebühr und Halbierung der Flugabgabe (jeweils 60 Mio EUR) ab 2018 wird beibehalten.

Grafik 2: Öffentlicher Finanzierungssaldo laut Maastricht 2013 bis 2022*)

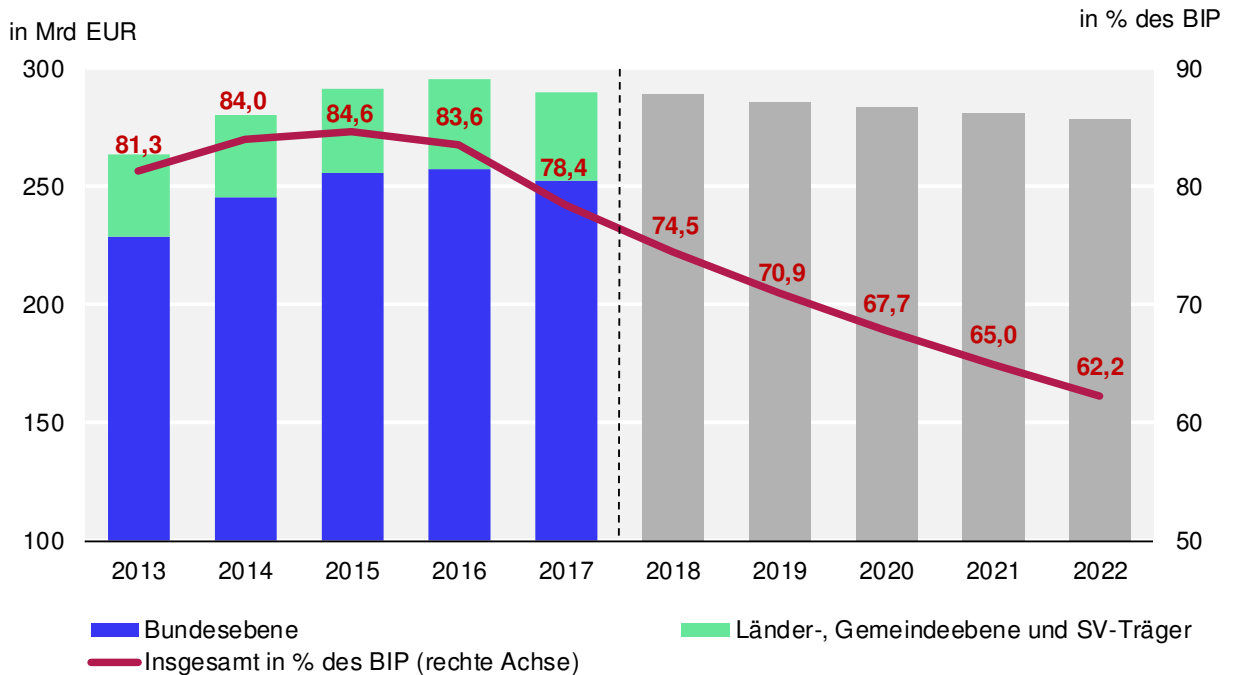


*) Gemäß ESVG 2010.

Quelle: Statistik Austria, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom März 2018) und WIFO.

Grafik 3: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2013 bis 2022

Jahresendstände



Quelle: Statistik Austria, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2018 bis 2022 vom März 2018) und WIFO.

Budgetkurs der Bundesregierung 2017-2022

Angesichts eines leichten Rückgangs des nominellen Schuldenstands (Grafik 3) und eines weithin niedrigen Zinsniveaus sind defizitdämpfende Effekte in allen Jahren durch den **Rückgang der Zinszahlungen** zu erwarten. Insgesamt plant die neue Bundesregierung, **ab dem Jahr 2019 keine Neuverschuldung** (Budgetdefizite) auf **gesamtstaatlicher Ebene** mehr einzugehen.

Das **diskretionäre Einsparungsvolumen des administrativen Bundesbudgets** wird seitens der **Bundesregierung** für das Jahr 2018 mit 2,5 Mrd EUR beziffert (1 Mrd EUR Verwaltung, 250 Mio EUR höhere Dividenden, 190 Mio EUR Förderungen, 140 Mio ausgegliederte Einheiten, 50 Mio EUR geringere Mieten, Rücknahme von Beschäftigungsbonus und Aktion 20.000). Diese Ergebnisse stützen sich im Wesentlichen auf Abweichungen zwischen den im Jahr 2017 verabschiedeten Plandaten des Bundes für 2018 (mittelfristiger Finanzrahmen 2017) und jenen im aktuellen Bundesvoranschlag für 2018.¹⁰

Im Regierungsprogramm vorgesehene **Strukturenreformen**, wie das schwierige und umfangreiche Projekt einer **Staatsreform bzw. Föderalismusreform** mit dem Ziel der Entflechtung der innerstaatlichen Kompetenzen und Finanzierungsströme vor allem im Bereich Gesundheitswesen, Pflege und Kinderbetreuung, sind im aktuellen Stabilitätsprogramm ebenso wie eine **stärkere Abstimmung und Transparenz im Förderwesen** angeführt, aber wenig präzisiert. Im Rahmen des **Paktums zum Finanzausgleich aus dem Jahr 2016** wurde beispielsweise festgelegt, dass sich eine Arbeitsgruppe mit einer **Abgabenautonomie der Länder und der Grundsteuer** auf Gemeindeebene befasst. Bislang sind **keine** diesbezüglichen **Ergebnisse** bekannt, da die Arbeiten noch nicht abschlossen sind.

Für **2020** ist eine **Steuerreform** geplant, für die im gegenwärtigen Budgetpfad des Bundes eine Steuerentlastung von kumuliert 3,5 Mrd EUR – beginnend mit dem Jahr 2021 – budgetiert ist.

Prüfprozesse (**Spending-Reviews**) und **Benchmarking-Modelle** zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung sollen den Konsolidierungskurs begleiten. Im Jahr 2018 erfolgen auf Bundesebene u. a. Spending-Reviews zu den Themen „**ÖBB-Rahmenplan**“ und „**allgemeine Pflichtschule**“. Als erste gebietskörperschaftsübergreifende Themen wurden die „**Siedlungswasserwirtschaft**“ und die „**Schulgesundheits**“ vereinbart. Bis Herbst 2018 soll es Abschlussberichte geben.

Ferner erfolgt die **Harmonisierung des Haushaltsrechts**: Bis zum Jahr 2020 wird auf Länder- und Gemeindeebene – analog zum Bund – ein doppisches Rechnungswesen mit Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt implementiert, das die Vergleichbarkeit zwischen den Gebietskörperschaften verbessern und mehr Transparenz liefern soll.

Auf **Reformvorhaben der Länder und Gemeinden** oder der **Sozialversicherungsträger** wird im Stabilitätsprogramm wenig eingegangen. Für die **Einhaltung des gesamtstaatlichen Budgetkurses, der keine Neuverschuldung ab dem Jahr 2019 vorsieht** (ausgeglichenes Gesamtbudget ab dem Jahr 2019 und ein strukturelles Nulldefizit ab dem Jahr 2021), sind auch einige **Reformvorhaben** von Bedeutung, die bislang nur in Ansätzen vorliegen und im Stabilitätsprogramm nicht näher aufgegriffen wurden:

- **Nachhaltiges Finanzierungssystem und Limitierung der Kostendynamik im Pflegebereich**: Die Einhaltung der Limit-Vereinbarung im Paktum Finanzausgleich 2017 bis 2021 von 4,6% p. a. könnte durch die **Abschaffung des Pflegeregresses** (Parlamentsbeschluss von Ende Juni 2017) erschwert werden. Während erste Schätzungen über die diesbezüglichen Zusatzkosten für das Jahr 2018 bei 100 Mio EUR lagen, gehen aktuelle subsektorale Schätzungen von jährlichen Zusatzkosten von bis zu 650 Mio EUR aus (Österreichischer Städtebund und KDZ, 2018). Auch ohne diese parlamentarische Maßnahme sind nach einer Studie des Büros des Fiskalrates (Grossmann und Schuster, 2018) in den Jahren 2016 bis 2030 – abhängig vom Szenario – Kostensteigerungen im Bereich der Pflege um

¹⁰ Der Vergleich von Plangrößen zu unterschiedlichen Zeitpunkten für ein bestimmtes Jahr ist von jenem im Zeitvergleich (Vorjahresvergleich) zu unterscheiden. Letzterer stellt den Regelfall in der gegenständlichen Publikation dar.

durchschnittlich 4,4% bis 6,3% jährlich zu erwarten. Eine **innerstaatliche Einigung über die Kostentragung** wurde im Mai 2018 dahingehend erzielt, dass eine Endabstimmung nach Verfügbarkeit der Daten für das Jahr 2018 erfolgen soll. Als vorläufige Summe wurden Zusatzkosten für die Abschaffung des Pflegeregresses für das Jahr 2018 von max. 340 Mio EUR vereinbart.

- **Stärkere Abstimmung und Transparenz im Sozialbereich und im Förderwesen:** In Diskussion steht u. a. eine **einheitliche Mindestsicherung in Österreich** mit dem Ziel, die **Grundbedürfnisse der Berechtigten** zu sichern und gleichzeitig den **Anreiz zur Arbeitsaufnahme** zu stärken. Bei den **Förderungen** sollte die **Transparenzdatenbank** finalisiert, für eine **bessere Abstimmung** der Förderbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden genutzt und die Ergebnisse unter **Wahrung des Datenschutzes öffentlich zugänglich** und in Form von **regelmäßigen Berichten** zusammengefasst sein.
- **Identifikation von Effizienzpotenzialen bei den Sozialversicherungsträgern:** Im Bereich der **Sozialversicherungsträger** ist eine Zusammenlegung von 21 auf vier oder fünf Träger vorgesehen. Dadurch sollen laut Planung der Bundesregierung Einsparungen von (kumuliert) 1 Mrd EUR bis 2023 lukriert werden. Konkrete **Reformschritte** hinsichtlich der Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen im Bereich der **Sozialversicherungsträger** fehlen vielfach noch. Vorschläge zur Hebung des Effizienzpotenzials im Sozialversicherungs- und Gesundheitssystem Österreichs wurden seitens der London School of Economics and Political Science (LSE, 2017) gemacht:
 - Engere Zusammenarbeit und Zusammenlegung zentraler Bereiche der Sozialversicherung (z. B. Personalverrechnung)
 - Veränderung der SV-Trägerstruktur
 - Harmonisierung von SV-Leistungen
 - Koordinierte Steuerung von Krankenhäusern und niedergelassener Gesundheitsversorgung
 - Bundesweit einheitliches Krankenanstaltengesetz und Vereinheitlichung von Qualitätsstandards im Spitals- und Pflegewesen
- **Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters:** In diesem Zusammenhang wurde im Rahmen des Doppelbudgets des Bundes 2018/2019 eine Erhöhung des Antrittsalters für die **Altersteilzeit** um jeweils ein Jahr ab dem Jahr 2019 fixiert. Die Auszahlungen für **Pensionen** werden in den kommenden Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung ansteigen. Bis 2022 nimmt die Zahl der Personen über 60 Jahre von 2,191 Millionen im Jahr 2018 auf 2,386 Millionen im Jahr 2022 mit einem durchschnittlichen Anstieg von jährlich 2,2% zu (Statistik Austria 2017a, Hauptvariante). Durch die Auflösung der **Kommission zur langfristigen Pensionssicherung** fehlen **laufende Informationen** über die zu erwartenden Entwicklungen im Bereich der Pensionsausgaben für Österreich. Der **FISK spricht sich für die jährliche Erstellung und Veröffentlichung von Gutachten über alle staatlichen Pensionssysteme** aus.
- **Verbesserungen im Haushaltsrecht der Gebietskörperschaften** u. a. auf Basis der Evaluierungsergebnisse in Bezug auf das Haushaltsrecht des Bundes durch **internationale Organisationen** (OECD und IWF), die mittlerweile vorliegen: So wird seit dem Jahr 2013 die Bundesverwaltung über Zielvorgaben, Wirkungen und Leistungen gesteuert, die eine strategische Ausrichtung und Prioritätensetzung der öffentlichen Verwaltung gewährleisten sollen. Eine **hohe Qualität der wirkungsorientierten Folgeabschätzungen** (WFA) sowie **verpflichtende WFA-Ergebnisse** bei allen **Gesetzesbeschlüssen mit bedeutenden ökonomischen und finanziellen Folgeeffekten** wären für die Vermeidung von **unerwarteten Budgetentwicklungen oder Ad-hoc-Maßnahmen** (insbesondere vor

Wahlen) wichtig. Die Berechnungen im WFA des Bundes erfolgen im Regelfall mit Hilfe eines WFA IT-Tools, das u. a. **Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren** heranzieht, die zu evaluieren wären (https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/werkzeuge_und_daten/tool.html).

3.2 Gesamtstaatlicher und subsektoraler Budgetpfad 2017 bis 2022 laut Stabilitätsprogramm

Im vergangenen **Jahr 2017** reduzierte sich die **gesamtstaatliche Defizitquote** Österreichs laut **Maas-tricht** nach einem deutlichen Anstieg 2016 wieder um 0,9 Prozentpunkte auf 0,7% des BIP (2016: 1,6% des BIP). Dieser Verlauf ist im Wesentlichen Ergebnis der **Steuerreform 2015/16**, deren defiziterhöhende Wirkung im Zeitablauf abnimmt, sowie des **Konjunkturaufschwungs**, der höhere Steuereinnahmen und geringere Ausgaben für Arbeitslosigkeit bedingte. Zudem dürften die Bundes- und Landesebenen **Maßnahmen zur Einschränkung der Staatsausgaben** gesetzt haben.

Die **Staatsausgaben** aller öffentlichen Haushalte stiegen im **Jahr 2017** (nach vorläufigen Ergebnissen vom März 2018) nur um 1,3% oder 2,3 Mrd EUR im Jahresabstand, während die **Staatseinnahmen** um 3,1% oder 5,3 Mrd EUR zulegten; dabei erreichten die jeweiligen Einnahmen- und Ausgabenvolumina 181,2 Mrd EUR bzw. 178,6 Mrd EUR.¹¹

Tabelle 3: Budgetpfad des Staates und der Subsektoren 2017 bis 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ø-Änderung 2017/2022 in %
in % des BIP							
Finanzierungssaldo Staat	-0,7	-0,4	0,0	0,1	0,2	0,4	.
davon:							
Bundessektor	-0,8	-0,5	-0,1	0,0	0,1	0,3	.
Länder und Gemeinden	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	.
Sozialversicherungsträger	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	.
Struktureller Budgetsaldo	-0,5	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	0,4	.
Staatseinnahmenquote	48,4	48,1	47,8	47,7	47,4	47,3	.
Staatsausgabenquote	49,1	48,5	47,8	47,6	47,2	46,9	.
Vorjahresänderung in %							
Staatseinnahmen, nominell	+3,1	+4,4	+3,4	+3,4	+2,9	+3,2	+3,5
Staatsausgaben, nominell	+1,3	+3,8	+2,5	+3,3	+2,7	+2,8	+3,0
Bruttoinlandsprodukt, real	+2,9	+3,2	+2,2	+1,9	+1,6	+1,5	+2,1
Bruttoinlandsprodukt, nominell	+4,5	+4,9	+4,0	+3,7	+3,6	+3,4	+3,9
Vorjahresänderung der Quote in Prozentpunkten ¹⁾							
Struktureller Budgetsaldo	+0,4	-0,4	+0,4	+0,2	+0,3	+0,4	.

1) - = Verschlechterung (+ = Verbesserung) des strukturellen Budgetsaldos.

Quelle: STAT, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom März 2018), WIFO und eigene Berechnungen.

Das **geringe Staatsausgabenwachstum** im Jahr 2017 (+1,3% laut vorläufigen Ergebnissen) erklärt sich aus der **niedrigen Inflationsrate** des Vorjahrs 2016 und dem dadurch gedämpften Anstieg vor allem der Pensionsausgaben, den **stark sinkenden Zinsausgaben** infolge des niedrigen Marktzinsumfeldes und

11 Die (vorläufigen) Echt Daten von Statistik Austria für das Jahr 2017 von Ende März und 23. April 2018 wurden nach der Erstellung des aktuellen Stabilitätsprogramms veröffentlicht. Tabelle 3 weist die aktuellen Daten von Statistik Austria für das Jahr 2017 aus.

des Schuldenabbaus, der guten Konjunkturlage mit **rückläufiger Arbeitslosigkeit** sowie **Einzelmaßnahmen zur Dämpfung des Staatsausgabenzuwachses**. So erhöhten sich bedeutende Kategorien wie der Personal- und Sachaufwand (+2,1%) und die monetären Sozialleistungen (+0,9%) moderat und der Rückgang der Zinszahlungen (-8,9%) war beträchtlich. Im Jahr 2017 fiel (nach vorläufigen Ergebnissen) v. a. der **Budgetausgabenzuwachs der Länder deutlich niedriger** als in den Vorjahren aus (2017: +0,2%; 2016: +5,8%; 2015: +3,1%; konsolidierte Werte), wobei in mehreren Aufgabenbereichen die Ausgabenvolumina vermindert wurden (Umweltschutz, Wohnungswesen, Bildung, soziale Sicherung). Auf **Bundesebene** betrug im Jahr 2017 der konsolidierte, um zwischenstaatliche Transfers bereinigte Ausgabenzuwachs 0,2% nach einem Rückgang von 0,4% im Jahr 2016.

Das **Einnahmenwachstum im Jahr 2017** wurde durch die **positive Entwicklung** aller für die Staatseinnahmen relevanten **makroökonomischen Indikatoren** (BIP real/nominell, privater Konsum real/nominell, Arbeitnehmerentgelte, Bruttobetriebsüberschüsse) getragen und etwas gedämpft durch die **Reduktion der Lohnnebenkosten** (Reduktion des Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds um 0,4 Prozentpunkte auf 4,1% des Bruttolohns) sowie durch **ESVG-Adaptierungen**.¹² Die **Abgabenquote** (nationale Abgrenzung) sank von 42,3% im Jahr 2016 auf 41,9% des BIP im Jahr 2017. Bei den Steuern blieb insbesondere das Aufkommen der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer hinter den Erwartungen des BMF (BVA 2017) zurück. Beträchtliche Mehreinnahmen gegenüber dem BVA 2017 ergaben sich bei der Körperschaftsteuer als Folge der regen Konjunkturentwicklung.

Laut **aktuellem Stabilitätsprogramm** plant die neue Bundesregierung **keine Neuverschuldung ab dem Jahr 2019**. Der **gesamtstaatliche Budgetsaldo** von gegenwärtig -0,4% des BIP (2018) soll sich **in einen Budgetüberschuss drehen**, der 0,4% des BIP am Ende des Planungshorizonts 2022 erreicht. Dabei wird der mittelfristige Konsolidierungspfad der Bundesregierung durch die günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen und die rückläufigen Zinszahlungen für die Staatsschuld unterstützt.

Die vorgesehene **gesamtstaatliche Budgetverbesserung soll auf Bundesebene** erzielt werden: Der **Beitrag der Länder und Gemeinden** zum gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo laut Maastricht wurde über den Planungszeitraum des Stabilitätsprogramms – vom Jahr 2018 abgesehen – mit einem **ausgeglichenen Haushalt** angesetzt (2018: +0,1% des BIP). Auch der Finanzierungsbeitrag der **Sozialversicherungsträger** verändert sich im Zeitablauf nur geringfügig. Dennoch werden auf Länder- und Gemeindeebene sowie bei den Sozialversicherungsträgern strukturelle Reformen und Konsolidierungsmaßnahmen notwendig sein, um die Ziele zu erreichen und die zu erwartende Kostendynamik im Bereich Gesundheit, Pflege und Soziales einzudämmen.

Sowohl die **Ausgabenquote** als auch die **Einnahmenquote** wird auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms bezogen auf die Wirtschaftsleistung (nominelles BIP) **rückgeführt**. Für die Jahre 2017 bis 2022 wird mit einem **durchschnittlichen Zuwachs der Ausgaben** von 3,0% p. a. und der **Einnahmen** von 3,5% p. a. gerechnet. Diese Raten liegen jeweils unter jenem des nominellen BIP von durchschnittlich 3,9% p. a. und merklich über dem BIP-Deflator von durchschnittlich 1,8% p. a. Die geplante **Steuerreform im Jahr 2020** senkt die Staatseinnahmenentwicklung laut aktuellem Stabilitätsprogramm kumuliert um 3,5 Mrd EUR. Die tatsächliche Höhe der für 2020 angekündigten Steuerreform ist gegenwärtig aber offen.

12 2016 ging der Arbeitnehmerabsetzbetrag im Verkehrsabsetzbetrag auf und änderte die ESGV-Verbuchung des Arbeitnehmerabsetzbetrags von brutto auf netto, was einen Zeitreihenbruch 2017 bei der veranlagten Einkommensteuer zur Folge hat. Der Beschäftigungsbonus (Erstattung der halben Lohnnebenkosten für neu geschaffene Stellen) sowie das „Start-up“-Paket (Erlass der Lohnnebenkosten für die ersten drei Mitarbeiter) sind ESGV-gemäß ausgabenseitig als Erhöhung der Subventionen berücksichtigt.

Budgetkurs der Bundesregierung 2017-2022

Der von der neuen Bundesregierung eingeschlagene **Weg eines moderaten Konsolidierungskurses** trägt zur **weitgehenden Einhaltung der EU-Fiskalregeln bei**. Dennoch führt die ausgewiesene **Ausgabenentwicklung** in mehreren Jahren des Geltungszeitraums des Stabilitätsprogramms zu Verfehlungen der **Ausgabenregel im Sinne der EU** (Näheres im Kapitel 6).¹³

Für den **strukturellen gesamtstaatlichen Budgetsaldo** Österreichs (konjunkturbereinigt und ohne Einmaleffekte) wird auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms von folgender Entwicklung ausgegangen: Die markante Verschlechterung im Jahr 2016 auf $-1,1\%$ des BIP durch die Steuerreform 2015/16 und Zusatzausgaben für die Flüchtlingszuwanderung wurde im Jahr 2017 wieder großteils rückgängig gemacht und auf das Niveau des mittelfristigen Budgetziels Österreichs (MTO) von $-0,5\%$ des BIP gebracht. Für das **heurige Jahr 2018** erwartet das BMF einen **Anstieg des strukturellen Defizits** auf $0,9\%$ des BIP, der in den Folgejahren abgebaut wird. Im Jahr 2018 wirken sich defiziterhöhende Vorhaben, die in der vorangegangenen Legislaturperiode beschlossen wurden, aus (u. a. Beschäftigungsbonus, Beschäftigungsaktion 20.000, erhöhte Pensionsanpassung, Erhöhung der Forschungsprämie, Abschaffung des Pflegeregresses, Abschaffung der Anrechnung des Partnereinkommens bei der Notstandshilfe, Breitbandausbau etc.). Mit dem Argument der gegenwärtigen Hochkonjunktur wurden von der neuen Bundesregierung einige defiziterhöhende Maßnahmen zurückgenommen und einige neue defiziterhöhende Maßnahmen mit geänderten Schwerpunktsetzungen gesetzt (Näheres Box 2).

Ein **strukturell ausgeglichenes Budget** (d. h. ein struktureller gesamtstaatlicher Budgetsaldo von null) ist bis zum **Jahr 2021** geplant. Bis zum Jahr 2022 soll ein leichter **budgetärer Puffer** ($+0,4\%$ des BIP) in Form eines strukturellen Budgetüberschusses geschaffen werden. Ein solcher Puffer erleichtert Strukturreformen, die erst mittel- bis langfristig ihre effizienzsteigernde Wirkung entfalten und am Anfang defiziterhöhend wirken. Die Beobachtungsperiode 2018 bis 2022 ist durch eine über dem Trend liegende Wirtschaftsentwicklung (positive Outputlücke) gekennzeichnet. Der strukturelle Budgetsaldo verbessert sich durch eine konjunkturell bedingte Ausweitung der Outputlücke (konzeptionell) jedoch nicht.¹⁴

Für die Einhaltung des geplanten mittelfristigen Budgetpfads stellen offene Reformvorhaben (Steuerreform 2020, Pflegereform, Arbeitsmarktreflexionen, Klimastrategie, Änderungen im Pensionsrecht, Förderwesen, Sicherheitsoffensiven etc.) und die Höhe des künftigen EU-Beitrags Österreichs ebenso wie Prognoseunsicherheiten über die Budget- und Konjunkturentwicklung **Unsicherheitsfaktoren** dar.

Die Schätzungen des BMF zu den **budgetären Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung** sowie den **Zusatzausgaben zur Terrorismusbekämpfung**, die bei der Überprüfung der Fiskalregeln als Sonderausgaben berücksichtigt werden können, gehen von „anrechenbaren“ **Zusatzkosten** im Sinne des SWP von insgesamt 1,6 Mrd EUR oder $0,42\%$ des BIP im Jahr 2017 und 1,3 Mrd EUR oder $0,33\%$ des BIP im Jahr 2018 aus (regelkonforme Werte gemäß EK siehe Kapitel 5, Box 5). Darin sind gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm 0,2 Mrd EUR oder $0,04\%$ des BIP im Jahr 2017 als Zusatzkosten für Flüchtlinge, aber keine Zusatzkosten im Kontext der Terrorismusbekämpfung enthalten. Danach fallen diese anrechenbaren Zusatzkosten de facto weg (2019: 0,2 Mrd EUR oder $0,04\%$ des BIP). Im **Jahr 2017** lag die **Gesamtbelastung** des Staatshaushalts durch diese „Sonderausgaben“ in Summe bei **etwa 2 Mrd EUR oder $0,5\%$ des BIP**.

3.3 Gesamtstaatlicher Verschuldungspfad 2017 bis 2022

Nach einer Phase der sprunghaften Ausweitung des Schuldenstands im Zusammenhang mit dem österreichischen Bankenpaket (2009, 2014 und 2015) setzte im Jahr 2016 eine **Trendwende in der Schuldendynamik** ein: Nach einem Verschuldungsniveau von beinahe 85% des BIP Ende 2015 reduzierte sich

¹³ „Erhebliche“ Verfehlungen bei der Ausgabenregel bleiben nur dann ohne Konsequenzen, solange das MTO erreicht wird.

¹⁴ Allerdings weist die EK-Berechnungsmethode eine gewisse Prozyklizität auf (Maidorn, 2018).

bis zum Jahresende 2017 die gesamtstaatliche Schuldenquote auf 78% des BIP.¹⁵ Bei Einhaltung des im aktuellen Stabilitätsprogramm vorgesehenen Budgetplans ist bis Ende 2022 mit einer Rückführung der Quote auf 62,2% des BIP zu rechnen. Diese Quote wäre in der Nähe des Maastricht-Limits von 60% des BIP.

Tabelle 4: Bestimmungsgründe für die Veränderung der Schuldenquote des Staates 2017 bis 2022

in % des BIP	2017 ¹⁾	2018	2019	2020	2021	2022
Schuldenquote ¹⁾	78,1	74,5	70,9	67,7	65,0	62,2
Veränderung der Schuldenquote	-5,5	-3,6	-3,6	-3,2	-2,7	-2,8
davon Beitrag ²⁾						
des primären Saldos ³⁾	-1,1	-1,2	-1,5	-1,5	-1,5	-1,6
der Zinszahlungen des Staates	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2
des nominellen BIP-Wachstums	-3,6	-3,7	-2,9	-2,5	-2,3	-2,2
des Stock-Flow-Adjustments	-2,6	-0,3	-0,7	-0,6	-0,2	-0,2

1) Nach Daten von Statistik Austria betrug der Schuldenstand Ende 2017 78,4% des BIP (Stand 23. April 2018).

2) - = reduziert (+ = erhöht) die Schuldenquote.

3) - = Primärüberschuss.

Quelle: BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom März 2018).

Für die Rückführung der Schuldenquote in den kommenden Jahren zeichnen v. a. der **BIP-Nenner-Effekt** vor dem Hintergrund überdurchschnittlicher nomineller BIP-Steigerungen und der **Ausbau der Primärüberschüsse** verantwortlich, die den moderaten Konsolidierungskurs widerspiegeln. Der „**BIP-Nenner-Effekt**“ senkt die Schuldenquote 2018 um 3,7 Prozentpunkte (Tabelle 4). Die **Schuldenreduktion** durch Asset-Abbau **der im Sektor Staat befindlichen Abbaugesellschaften** (ABBAG, immigon, KA-Finanz)¹⁶, die in Form von Stock-Flow-Adjustments in die Berechnung einfließt, zeigte sich insbesondere im Jahr 2017, trägt aber auch in den Folgejahren zum Rückgang der Staatsverschuldung bei. Die **Stock-Flow-Adjustments** im Jahr **2017** (-8,3 Mrd EUR) setzten sich neben einer Vielzahl anderer Effekte im Wesentlichen aus dem Portfolioabbau der verstaatlichten Banken (-6,5 Mrd EUR; inklusive des von der FMA genehmigten HETA-Schuldenabbaus in der Höhe von -4,5 Mrd EUR), der Auflösung von Kassenreserven, dem Rückkauf eines weiteren Teils der HETA-Anleihen durch den KAF (-1,0 Mrd EUR), Zahlungen der Bank Austria im Rahmen der Pensionsübertragungen ins ASVG (-0,8 Mrd EUR), hohen Agios aus Über-pari-Emissionen (-1,0 Mrd EUR), Periodenabgrenzung der Zinsen (+1,0 Mrd EUR) und einer Höherbewertung der Kreditlinie an die Bayern aufgrund der von der FMA angeführten höheren Recovery-Quote (+0,5 Mrd EUR) zusammen. Im Jahr **2018** sind insbesondere die Tilgung der restlichen Verbindlichkeiten der immigon (0,6 Mrd EUR) und im Jahr **2019** Maßnahmen im Rahmen der HETA-Abwicklung im Umfang von rund 1,6 Mrd EUR zu erwarten. Bei der HETA handelt es sich um die Auflösung von Barreserven zur schrittweisen Tilgung eines Kredits seitens der BayernLB und die damit verbundene anteilige Rücküberweisung der im Rahmen des Vergleichs erfolgten Vorauszahlungen an die BayernLB. Schließlich schwächt sich die schulderhöhende Wirkung der gesamtstaatlichen **Zinszahlungen** infolge des Rückgangs des Verschuldungsniveaus in Kombination mit einem in den kommenden Jahren erwarteten weiterhin niedrigen Marktzinzniveau weiter ab.

15 Alle von 2008 bis 2017 getätigten Ausgaben im Rahmen des Bankenpakets führten zu einem kumulierten Maastricht-Defizit von 14,1 Mrd EUR sowie zu einer Erhöhung des Schuldenstands um 26,9 Mrd EUR.

16 Abbaumanagementgesellschaft des Bundes (ABBAG), KA-Finanz AG und immigon portfolioabbau ag (immigon).

4. ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE

Kapitel 4 präsentiert die Ergebnisse der FISK-Frühjahrsprognose für die Jahre 2018 und 2019. Dem methodischen Ansatz der FISK-Prognose folgend werden zunächst die Prognoseergebnisse für die **gesamtstaatlichen Einnahmen** und **Ausgaben** erläutert. Danach werden die **Kenngößen der Budgetentwicklung** abgeleitet (Abschnitt 4.4) und im Hinblick auf die EU-Fiskalregeln (Budgetsaldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgabenentwicklung, Staatsverschuldung) evaluiert (Kapitel 7). Eine Übersicht über die Entwicklung der einzelnen ESVG-Kategorien 2018 und 2019 findet sich in Tabelle 9.

4.1 Entwicklung der Staatseinnahmen 2018 und 2019

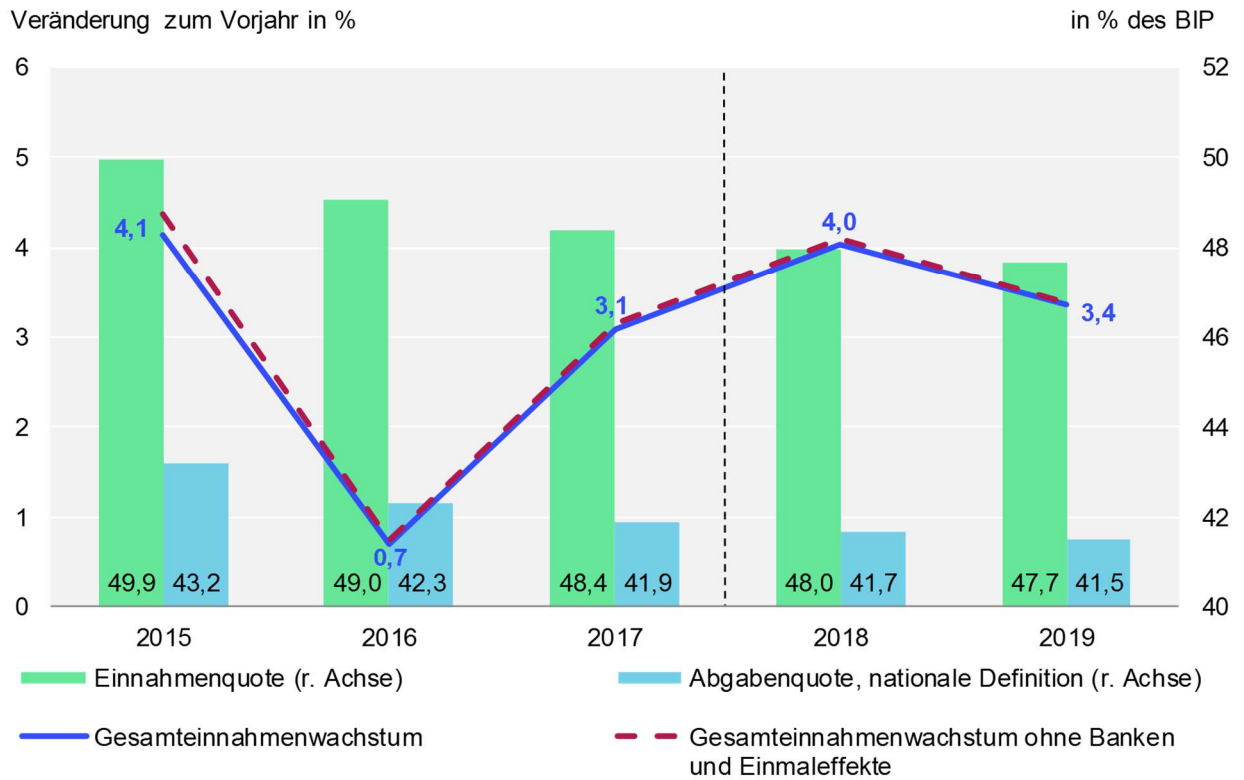
Laut FISK-Frühjahrsprognose betragen die **Einnahmen des Sektors Staat** für die Jahre 2018 und 2019 **185,8** bzw. **192,0** Mrd EUR. Dies entspricht einem Wachstum gegenüber dem Vorjahr von **4,0%** bzw. **3,4%**. Das durchschnittliche Einnahmenwachstum der Jahre 2018 und 2019 von **3,7%** p. a. fällt damit im Vergleich mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der letzten 5 Jahre von **2,7%** p. a. deutlich kräftiger aus. Neben dem steuerreformbedingten Einbruch des Einnahmenwachstums 2016, welcher den Durchschnitt drückt, ist das **positive konjunkturelle Umfeld** für diese Entwicklung hauptverantwortlich. Alle für die Prognose der Staatseinnahmen relevanten makroökonomischen Indikatoren (BIP real/nominell, privater Konsum real/nominell, Arbeitnehmerentgelte, Bruttobetriebsüberschüsse) weisen im Prognosezeitraum laut aktueller WIFO-Prognose (März 2018) eine stärkere Dynamik als im Durchschnitt der Vorjahre auf. Zusätzlich wird die **Staatseinnahmenentwicklung** sowohl 2018 als auch 2019 durch beschlossene Maßnahmen in den Vorjahren (u. a. Senkung des FLAF-Beitragsatzes 2018) sowie durch Vorhaben der neuen Bundesregierung (u. a. Familienbonus, Senkung der Umsatzsteuer auf Übernachtungen) **leicht gedämpft**, die in Summe **expansiv auf die Wirtschaftsentwicklung** wirken.

Details zu den **einzelnen Maßnahmen** und deren Auswirkung auf den Finanzierungssaldo des Staates laut FISK-Prognose sind in **Box 2** zu finden. Grafik 4 zeigt die Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmenquote, die ausgehend von **49,9%** im Jahr 2015 kontinuierlich auf **49,0%** (2016) und **48,4%** (2017) fiel und auch im Prognosezeitraum mit Werten von **48,0%** (2018) bzw. **47,7%** (2019) weiter sinken sollte. Für die **Abgabenquote nach nationaler Definition**¹⁷ werden nach **41,9%** im Jahr 2017 für die Folgejahre 2018 und 2019 Werte von **41,7%** bzw. **41,5%** prognostiziert.

Die grafische Darstellung der **Einnahmen des Staates nach Hauptkategorien** (ESVG-1-Steller) illustriert die Bedeutung der direkten und indirekten Steuern sowie der Sozialbeiträge, die knapp **90%** der Gesamteinnahmen des Staates abdecken, für die Einnahmenentwicklung des Staates (Grafik 4). Grafik 5 veranschaulicht die Entwicklung der wichtigsten Einnahmenkomponenten, welche im Folgenden näher beschrieben wird.

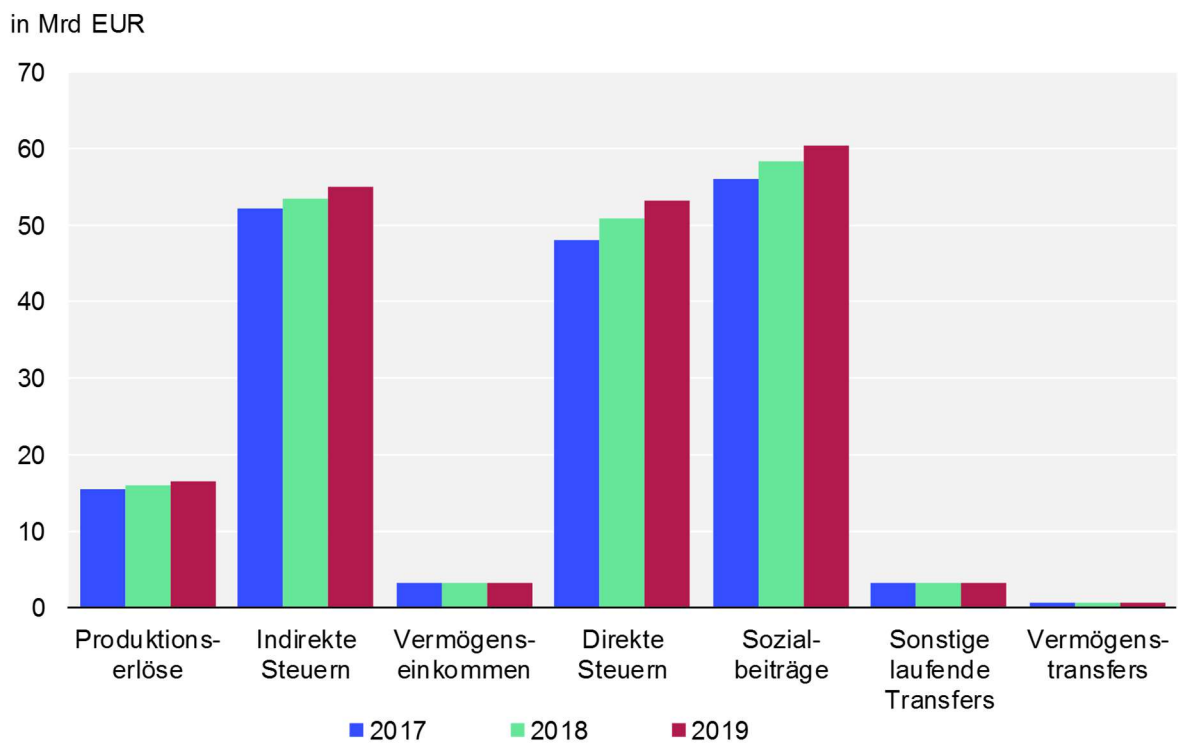
¹⁷ Die nationale Abgabenquote (Indikator 2) berücksichtigt alle Steuereinnahmen des Staates und tatsächlich gezahlte Sozialversicherungsbeiträge (nur Pflichtbeiträge; ESVG-Codes: D2+D5+D611+D91-D995) einschließlich EU-Eigenmittel.

Grafik 4: Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

Grafik 5: Einnahmenkomponenten des Gesamtstaates



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

Box 2: Maastricht-Effekte bedeutender diskretionärer Maßnahmen in der FISK-Prognose

Im Folgenden werden die – in der aktuellen FISK-Prognose – unterstellten **budgetären Wirkungen bedeutender Maßnahmen** präsentiert (Tabelle 5). Dabei wird zwischen diskretionären Maßnahmen, die bereits in der FISK-Herbstprognose 2017 berücksichtigt wurden (u. a. **Steuerreform 2015/16, Arbeitsmarktgipfel 2015, Arbeitsprogramm 2017/2018, Abschaffung des Pflegeregresses, Nationalratsbeschlüsse vom 12.10.2017 und Offensivmaßnahmen**) und „**neuen Maßnahmen**“ unterschieden. Insgesamt wird für **2018** von einer **Defizitwirkung im Vergleich zum Vorjahr im Ausmaß von 1,1 Mrd EUR (0,3% des BIP)** in der FISK-Frühjahrsprognose ausgegangen. Die aktuelle Defizitwirkung für das Jahr 2018 entspricht ca. der **Hälfte des Betrags**, von dem **in der FISK-Herbstprognose 2017** ausgegangen wurde, und erklärt sich einerseits durch **neue, restriktiv wirkende Maßnahmen** (650 Mio EUR) und andererseits durch eine **Neueinschätzung der fiskalischen Wirkung** der angeführten „**alten Maßnahmen**“ (Saldowirkung +450 Mio EUR im Vergleich zur Herbstprognose). Letzteres ergibt sich im Wesentlichen durch Anpassungen der Zeitprofile der fiskalischen Effekte diverser Maßnahmen aufgrund der realisierten Werte für 2017 (insbesondere durch die Periodenabgrenzung der

Tabelle 5: Saldowirkung bedeutender diskretionärer Maßnahmen in den Jahren 2018 und 2019 laut FISK-Prognose

Maßnahmen (budgetäre Wirkung im Vorjahresvergleich*) in Mio EUR	2018	2019
Maßnahmen vor Dezember 2017:		
Steuerreform 2015/2016 (u. a. ESt-Tarifsenkung, Betrugsbekämpfungsmaßnahmen) ²⁾	172	-27
Arbeitsmarktgipfel 2015 (Senkung des FLAF-Beitragsatzes) ²⁾	-223	0
Offensivmaßnahmen (u. a. Breitband, militär. Verteidigung, Valorisierung Familienbeihilfe) ²⁾	-234	74
Arbeitsprogramm 2017/2018 (u. a. Beschäftigungsbonus und -aktion 20.000, Forschungsprämie) ²⁾	-578	-253
Abschaffung Pflegeregress ¹⁾	-300	-50
Nationalratssitzung 12.10.2017 (u. a. erhöhte Pensionsanpassung, Ausweitung Notstandshilfe) ²⁾	-404	-174
Sonstige (u. a. Start-up-Paket, Integrationsjahr, Investitionszuwachsprämie) ²⁾	-230	13
Summe	-1.796	-417
Maßnahmen seit Dezember 2017:		
Senkung Arbeitslosenversicherungsbeitrag ²⁾	-70	-70
Indexierung Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag für Kinder im Ausland ²⁾	0	114
Senkung der USt auf touristische Nächtigungen ²⁾	-20	-100
Beendigung Beschäftigungsbonus ²⁾	102	185
Beendigung Beschäftigungsaktion 20.000 ¹⁾	56	19
Familienbonus inkl. Abschaffung Kinderfreibetrag/Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten ²⁾	0	-750
Streckung ÖBB-Investitionen ¹⁾	300	133
Sonstige (u. a. Jahressteuergesetz, Halbierung Integrationsjahr, Redimensionierung Start-Up-Paket, Investitionszuwachsprämie und Bildungstiftung, Anhebung Antrittsalter Altersteilzeit) ²⁾	279	66
Summe	648	-403
Insgesamt	-1.148	-819
Insgesamt (in % des BIP)	-0,30	-0,20

Anmerkung: *) Negative Werte bedeuten einen Anstieg des Defizits.

1) Quelle: FISK-Einschätzung.

2) Quelle: FISK-Einschätzung auf Basis von offiziellen Budgetunterlagen (z.B. wirkungsorientierten Folgenabschätzungen (WFA); mit Periodenabgrenzung)

Abschlagszahlung zur Stabilitätsabgabe von Statistik Austria (+0,5 Mrd EUR¹⁸ vs. Herbstprognose). Zudem erfolgte eine Neubeurteilung der FLAF-Beitragssenkung für 2018¹⁹ (+0,1 Mrd EUR vs. Herbstprognose). Gedämpft werden die defizitsenkenden Wirkungen für das Jahr 2018 durch eine Anhebung der Kostenabschätzung für die Abschaffung des Pflegeregresses um 0,2 Mrd EUR (vs. Herbstprognose) auf 0,3 Mrd EUR.

Der unterstellte Budgeteffekt aus der **Abschaffung des Pflegeregresses auf Vermögen** setzt sich aus dem direkten Einnahmehausfall (etwa 150 Mio EUR) und der Übernahme der Pflegekosten bisheriger Selbstzahler (etwa 200 Mio EUR) zusammen.²⁰ Da der Regimewechsel bisheriger Selbstzahler größtenteils erst im Laufe des 1. Quartals 2018 vollzogen wurde, wurde dieser Effekt 2018 zu 75%, ab 2019 vollständig berücksichtigt.²¹

Die mit dem **Doppelbudget 2018/19** beschlossenen Maßnahmen der neuen Bundesregierung schwächen den expansiven Budgetkurs ab und verbessern den Budgetsaldo im Jahr **2018 im Ausmaß von 0,6 Mrd EUR** (gegenüber dem Vorjahr). Die Entwicklung erklärt sich hauptsächlich durch Kürzungen diverser Förderprogramme (u. a. Beschäftigungsbonus, Beschäftigungsaktion 20.000, Start-up-Paket) sowie der Streckung von Investitionen der ÖBB. Die fiskalische Wirkung wird durch die Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags für Niedrigverdiener ab Mitte 2018 leicht gedämpft.²² Der **Budgetkurs** wird im Jahr **2019 durch neue expansive Maßnahmen in Höhe von 0,4 Mrd EUR** erweitert. Hauptverantwortlich dafür ist die Rücknahme der Erhöhung des **Umsatzsteuersatzes** auf Übernachtungen von 10% auf 13% aus dem Jahr 2016 (0,1 Mrd EUR) sowie die Einführung des **Familienbonus Plus** (insg. 1,5 Mrd EUR).²³ Letzterer dürfte nach Einschätzungen des BMF erst im Jahr 2020 seine volle budgetäre Wirkung entfalten (inkl. Veranlagung). Für 2019 wird angenommen, dass nur 50% der insg. erwarteten Fälle im Zuge der Lohnverrechnung abgewickelt und somit budgetwirksam werden.

In Summe implizieren alle Maßnahmen im Vorjahresvergleich eine **Saldowirkung von –1,1 Mrd EUR** (–0,3% des BIP) für das **Jahr 2018** und **–0,8 Mrd EUR** (–0,2% des BIP) für das **Jahr 2019**. Im Jahr 2018 resultiert die diskretionär bedingte Saldoüberänderung in erster Linie aus ausgabeseitigen Maßnahmen (–0,9 Mrd EUR vs. –0,2 Mrd EUR auf der Einnahmenseite), während sich dies im Folgejahr umkehrt (+0,1 Mrd EUR auf der Ausgabenseite vs. –0,9 Mrd EUR auf der Einnahmenseite). Ergänzend darauf hinzuweisen ist, dass die Konformität der **Indexierung** von kinderbezogenen Absatzbeträgen sowie der **Familienbeihilfe** für im Ausland lebende Kinder mit **europäischem Recht** offen ist. Auch sind die **exakten fiskalischen Wirkungen** der Maßnahmen **Familienbonus Plus** und **Aufhebung des Pflegeregresses** und deren **makroökonomischen Implikationen**²⁴ in Diskussion.

18 Für die Abschlagszahlung zur Stabilitätsabgabe wird ein Aufkommen von 1 Mrd EUR für den Zeitraum 2017 bis 2020 erwartet. Davon wurden bereits 2017 0,6 Mrd EUR des Gesamtvolumens geleistet. In der Herbstprognose unterstellte der FISK das Zeitprofil nach Cash-Daten mit 600 Mio EUR für 2017 und jeweils 133 Mio EUR in den Jahren 2018 bis 2020. Die nunmehr vorliegende statistische Entscheidung, diese Zahlungen nach ESGV 2010 zu gleichen Teilen über den Einzahlungszeitraum zu buchen (ca. 250 Mio EUR p. a.), verbessert den Finanzierungssaldo 2018 (gegenüber dem Vorjahr) in der aktuellen Prognose um 470 Mio EUR.

19 In älteren FISK-Prognosen wurde noch die – nun nicht realisierte – zusätzliche Reduktion des FLAF-Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte aus dem Bonus-Malus für die Beschäftigung Älterer berücksichtigt.

20 Eine Aufstockung der Pflegekapazitäten (Personal, Bettenzahl) infolge der mittelfristig erwarteten Nachfragesteigerung wurde nicht unterstellt.

21 Der unterstellte Betrag entspricht in etwa dem Verhandlungsergebnis vom 18.5.2018, wonach sich der Bund und die Länder auf eine Abgeltung des Mehraufwands der Länder durch den Bund von max. 340 Mio EUR p. a. einigten.

22 Im angegebenen Entlastungsvolumen von insg. 140 Mio EUR sind bereits die Mehreinnahmen aus der Lohnsteuer aufgrund der mit der ALV-Beitragssenkung verbundenen Erhöhung der Lohnsteuerbemessungsgrundlage gegengerechnet.

23 Unter Gegenrechnung des Wegfalls des Kinderfreibetrags und der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten ergeben sich im Gesamtausbau netto 1,2 Mrd EUR.

24 Im Gegensatz zu einem Großteil der angeführten Maßnahmen wurde der Familienbonus in der März-Prognose des WIFO aufgrund der damals noch unklaren Ausgestaltung nicht berücksichtigt. Aufgrund der fehlenden Rückkopplung der FISK-Fiskalprognose mit der WIFO-Makroprognose sind etwaige expansive Wirkungen des Familienbonus in der vorliegenden Fiskalprognose nicht inkludiert.

FISK-Prognoseergebnisse 2018 und 2019

Das Wachstum der Einnahmen aus **indirekten Steuern** (ESVG-Code D.2 Produktions- und Importabgaben) wird auf jeweils 2,9% für 2018 und 2019 geschätzt und liegt somit beim durchschnittlichen Wachstum der letzten 10 Jahre (2,9% p. a.). Dabei entwickelt sich das Aufkommen aus Gütersteuern (D.21, u. a. Mehrwertsteuer und Verbrauchsabgaben wie Energieabgabe, Mineralölsteuer, Normverbrauchsabgabe, Tabaksteuer etc.) 2018 überdurchschnittlich (+3,3%). Die Gesamtentwicklung der indirekten Steuern wird 2018 jedoch durch die letzte Etappe der Senkung des Beitrags zum **Familienlastenausgleichsfonds** (FLAF) im Ausmaß von 0,3 Mrd EUR²⁵ gedämpft. Aufgrund der Periodenabgrenzung der Abschlagszahlung zur **Stabilitätsabgabe** wird für 2018 und 2019 von einem im Vergleich zu 2017 unveränderten Aufkommen im Prognosezeitraum von 0,3 Mrd EUR ausgegangen. Das Aufkommen aus der **Mehrwertsteuer** wuchs im Vorjahr mit 3,7% leicht stärker als der nominelle private Konsum (+3,5%). Auch für 2018 wird noch einmal von einem leichten Wachstumsaufschlag als Folge der mit der Steuerreform 2015/16 getätigten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen (Registrierkassen- und Belegerteilungspflicht) ausgegangen (MWSt: +3,8%, nomineller privater Konsum: +3,7%). Für 2019 wird ein Anstieg des Mehrwertsteueraufkommens um 3,3% prognostiziert, der aufgrund der leicht schwächeren Entwicklung des privaten Konsums (nominell: +3,5%) sowie der Senkung des Steuersatzes auf Übernachtungen von 13% auf 10% etwas niedriger ausfällt.

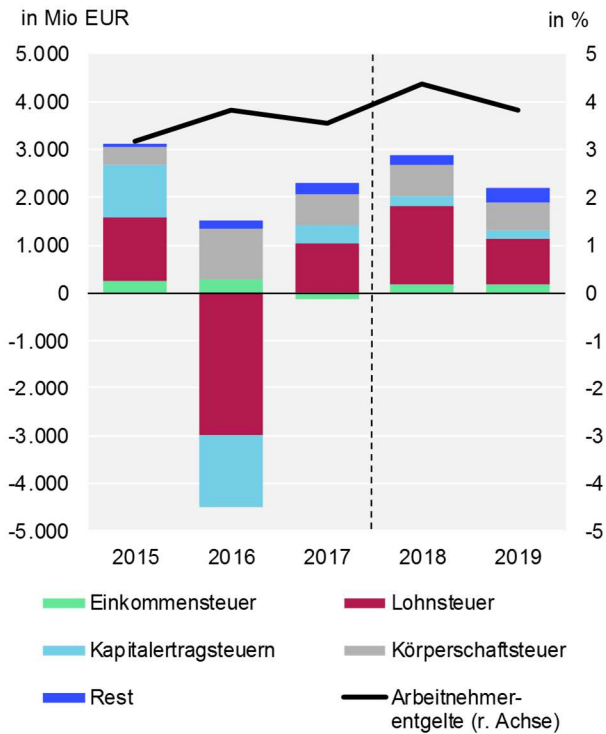
Die **direkten Steuern** (ESVG-Code D.5 Einkommen- und Vermögensteuern) trugen 2017 mit einem Wachstum von 4,7% wie in den Jahren 2010 bis 2015 **überproportional zum Anstieg der Staatseinnahmen** (2017: +3,1%) bei. Gedämpft wurde die Entwicklung dabei durch die **veranlagte Einkommensteuer**, welche aufgrund der zeitlichen Verzögerung der Tarifreform 2016 sowie der automatischen Arbeitnehmerveranlagung um 2,5% zurückging. Für die beiden Folgejahre wird wieder ein moderates Wachstum in Höhe von 3,7% p. a. erwartet. Das **Lohnsteueraufkommen** sollte nach einem Anstieg von 4,0% im Jahr 2017 im Folgejahr aufgrund der beschleunigten Dynamik der Arbeitnehmerentgelte um 6,2% zulegen. 2019 wird der Zuwachs aufgrund der Einführung des Familienbonus auf +3,4% gedämpft. Dabei wurde – der Einschätzung des BMF folgend – unterstellt, dass der Familienbonus im Ausmaß von 1,5 Mrd EUR zu gleichen Teilen über die Lohnverrechnung und somit der Lohnsteuer sowie über die Veranlagung und somit der veranlagten Einkommensteuer im Folgejahr verrechnet wird. Die **Kapitalertragsteuer** entwickelte sich 2017 mit einem Anstieg um 16,9% außergewöhnlich positiv. Erklärbar ist dieser Verlauf unter anderem durch den beachtlichen Vorzieheffekt im Jahre 2015, welcher durch die Ankündigung der Steuersatzerhöhung auf Kapitalerträge (ausgenommen Zinsen) ab 2016 ausgelöst wurde, und die bessere Ertragslage der Unternehmen. Dieser Vorzieheffekt mindert das Aufkommen der Folgejahre, jedoch in zunehmend geringerem Ausmaß. Zusätzlich ist die Kapitalertragsteuer von zwei gegenläufigen Trends geprägt. Einerseits ergibt sich eine verstärkte positive Dynamik aus hohen Betriebsüberschüssen und Ausschüttungen, andererseits drückt das niedrige Zinsniveau das Aufkommen der Kapitalertragsteuer aus Spareinlagen. In Summe wird in der FISK-Prognose von einem Aufkommensanstieg um 7,0% (2018) und 5,6% (2019) ausgegangen. Die **Körperschaftsteuer** trug in den letzten drei Jahren mit einem durchschnittlichen Aufkommenszuwachs in Höhe von 9,9% p. a. überdurchschnittlich zur Entwicklung der Staatseinnahmen bei. Die starke Entwicklung ist zum Teil auf Maßnahmen zur Steuerbasisverbreiterung²⁶ (u. a. verschärfte Regelung für Gebäudeabschreibung) und Betrugsbekämpfung zurückzuführen. Die Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung (ATAD) sollte im Prognosezeitraum einen weiteren leichten Impuls für die Aufkommensentwicklung liefern. Bei einem durchschnittlichen Wachstum der Bruttobetriebsüberschüsse von 5,5% p. a. wird ein durchschnittliches Aufkommenswachstum von 7,1% p. a. für 2018 und 2019 prognostiziert.

25 Dabei ist zu beachten, dass nur rund fünf Sechstel des verminderten Aufkommens saldowirksam sind, da der Rest Beitragsleistungen für öffentlich Beschäftigte betrifft.

26 Zu beachten ist, dass die Anhebung der Forschungsprämie in der Logik des ESVG keine Steuerbasisverkleinerung darstellt, da sie als direkte Subvention ausgabenseitig erfasst wird.

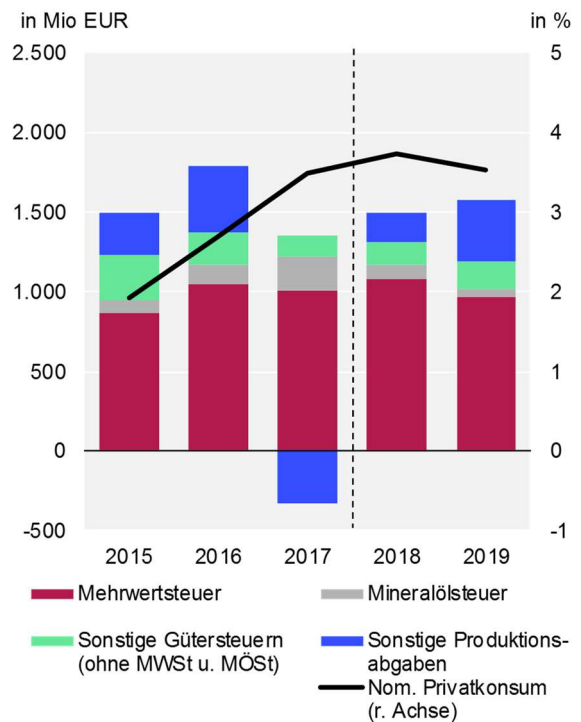
Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Einnahmenkategorien des Staates

Grafik 6: Direkte Steuern
(Veränderung zum Vorjahr)



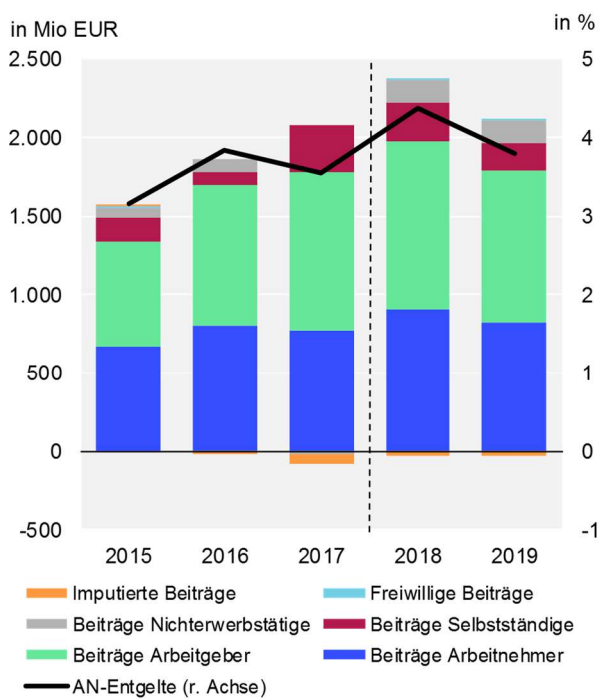
Quelle: Statistik Austria, WFO und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

Grafik 7: Indirekte Steuern
(Veränderung zum Vorjahr)



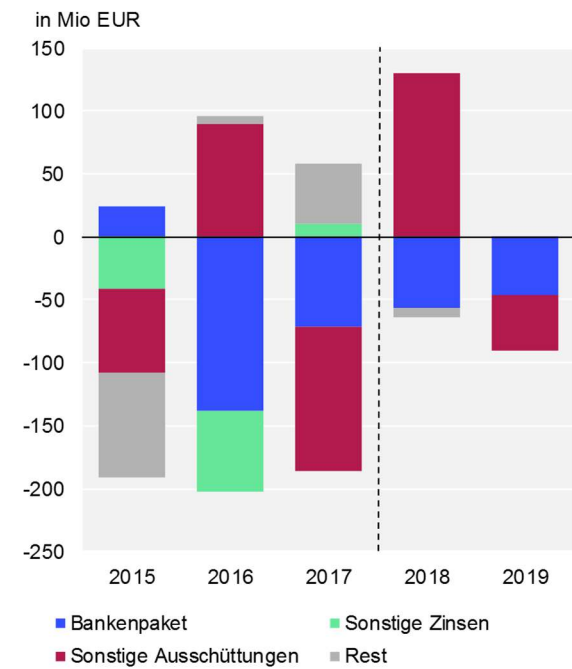
Quelle: Statistik Austria, WFO und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

Grafik 8: Sozialbeiträge
(Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria, WFO und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

Grafik 9: Vermögenseinkommen
(Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

FISK-Prognoseergebnisse 2018 und 2019

Für die Entwicklung der **Sozialbeiträge** wird – nach einem Anstieg um 3,7% im Jahr 2017 – ein Zuwachs von 4,2% für 2018 und 3,6% für 2019 erwartet. Das Nachlassen des Wachstums der Sozialbeiträge 2019 erklärt sich durch die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte (2018: +4,4%, 2019: +3,8%), die wiederum auf das schwächere Beschäftigungswachstum im zweiten Prognosejahr (2018: +1,8%, 2019: +1,0%) zurückzuführen ist. Gedämpft wird die Aufkommensentwicklung durch das sinkende Aufkommen der unterstellten Beiträge für Beamtenpensionen sowie die Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags für Niedrigverdiener Mitte 2018.

Bei den **Vermögenseinkommen** des Staates (Zinseinnahmen, Ausschüttungen und Entnahmen) ist seit 2011 ein durchschnittlicher Rückgang um 4,1% p. a. zu beobachten. Der Hauptgrund liegt in den sinkenden Zinseinnahmen des Staates aufgrund des niedrigen Zinsniveaus. Für den Prognosehorizont wird mit einem weiteren Rückgang der Zinseinnahmen gerechnet. 2018 wird dieser Trend kurzfristig durch in Summe erhöhte Ausschüttungen²⁷ (v. a. der ASFINAG) überkompensiert. In Summe wird für die Vermögenseinkommen ein Anstieg um 2,1% (2018) sowie ein Rückgang um 2,9% (2019) erwartet.

Für die **sonstigen laufenden Transfers** wird nach einem Rückgang um 2,7% im Jahr 2017 für 2018 ein leichter Anstieg um 1,9% prognostiziert. Aufkommenserhöhend wirkt hier die zusätzliche Dotierung der Mittel der Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE) durch die OeNB. Für 2019 wird eine Stagnation prognostiziert. Die Prognose der Einnahmen aus **Produktionserlösen** und aus **Vermögenstransfers** erfolgt anhand einer Trendfortschreibung unter Berücksichtigung diskretionärer Maßnahmen und sieht ein Wachstum von 2,4% (2018) bzw. 2,8% (2019) vor. Gedämpft wird die Entwicklung 2018 durch die saldoneutrale Reduktion der Mieten der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) um rund 0,1 Mrd EUR.

Insgesamt stärkt in den Jahren 2018 und 2019 die beschleunigte **makroökonomische Dynamik** die **Entwicklung der Staatseinnahmen** in Österreich (2018: +4,0% bzw. +7,2 Mrd EUR, 2019: +3,4% bzw. +6,2 Mrd EUR), die durch expansiv wirkende diskretionäre Maßnahmen im Ausmaß von 0,2 Mrd EUR (2018) bzw. 0,9 Mrd EUR (2019) etwas gedämpft wird. Dabei stellen die Senkung des FLAF-Beitrags 2018 sowie die Einführung des Familienbonus Plus 2019 die betragsmäßig wichtigsten Maßnahmen dar.

4.2 Entwicklung der Staatsausgaben 2018 und 2019

Laut FISK-Prognose betragen die **Staatsausgaben** in den Jahren **2018 und 2019** 186,7 Mrd EUR bzw. 191,5 Mrd EUR (Grafik 10). Dies entspricht einem jährlichen Zuwachs gegenüber dem Vorjahr um 3,1% bzw. 2,5%, der im historischen Vergleich **überdurchschnittlich hoch** ausfällt (5-Jahres-Durchschnitt 2012–2017: 2,1%).²⁸ Die Ausgabendynamik übersteigt die Obergrenzen im Sinne des SWP, wodurch die **Ausgabenregel im Prognosezeitraum durchwegs verfehlt** wird (siehe Kapitel 5 und 7).²⁹

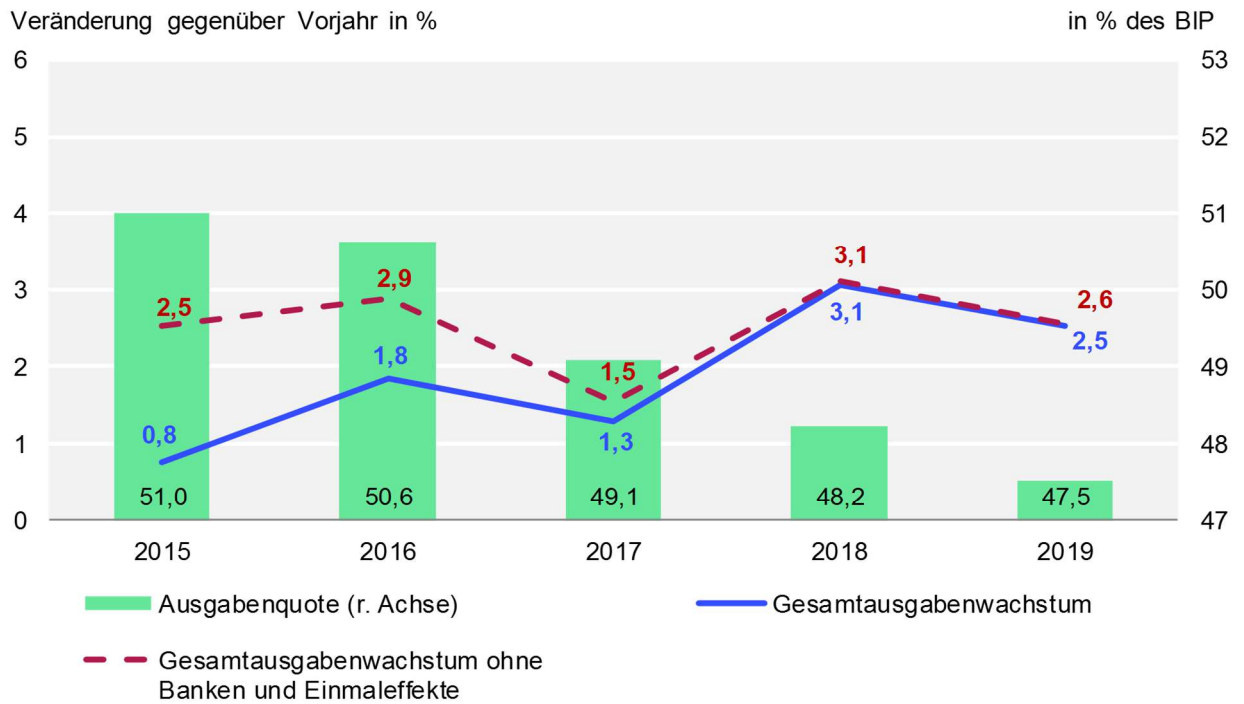
Das im Vergleich zum Vorjahr (2017: +1,3%) **starke gesamtstaatliche Ausgabenwachstum 2018** (3,1%) ist vorrangig auf eine höhere **Inflationsrate** des Vorjahrs zurückzuführen, die für die Anpassung der Arbeitnehmerentgelte (Gehaltsabschlüsse für den Öffentlichen Dienst) und Pensionen – zusammen rund die Hälfte des gesamtstaatlichen Ausgabenvolumens – zugrunde gelegt wurde. Ferner ist von

27 Dabei ist zu beachten, dass die geplante Erhöhung der Ausschüttung der BIG nicht Maastricht-relevant ist, da die BIG selbst Teil des Sektors Staat ist.

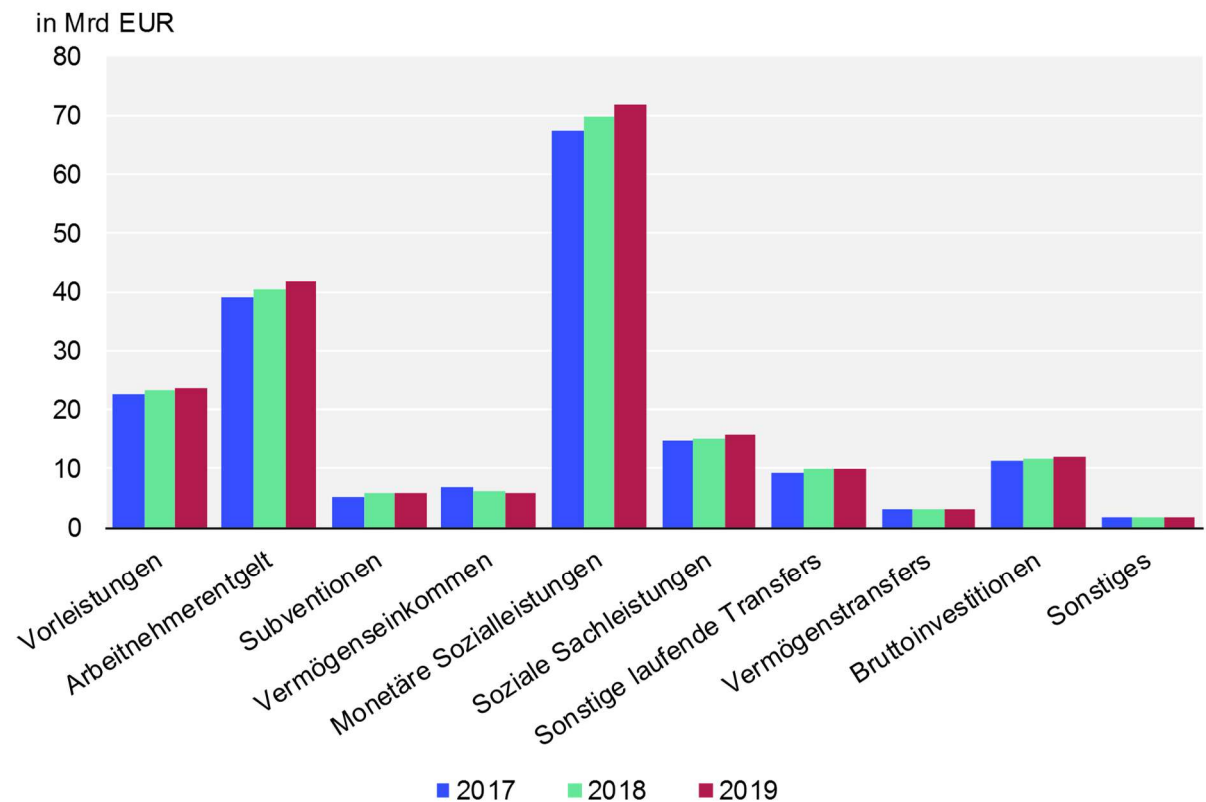
28 Sonderfaktoren, die in der Vergangenheit die Entwicklung der Gesamtausgaben prägten (z. B. Bankenpaket, Flüchtlingszusatzkosten), spielen für die Interpretation des Ausgabenzuwachses der Jahre 2017 bis 2019 kaum eine Rolle.

29 Die Ausgabendynamik i. S. der Ausgabenregel wird v. a. im Jahr 2019 auch durch diskretionär bedingte Einnahmehäufungen beschleunigt.

Grafik 10: Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung der Einmalmaßnahmen



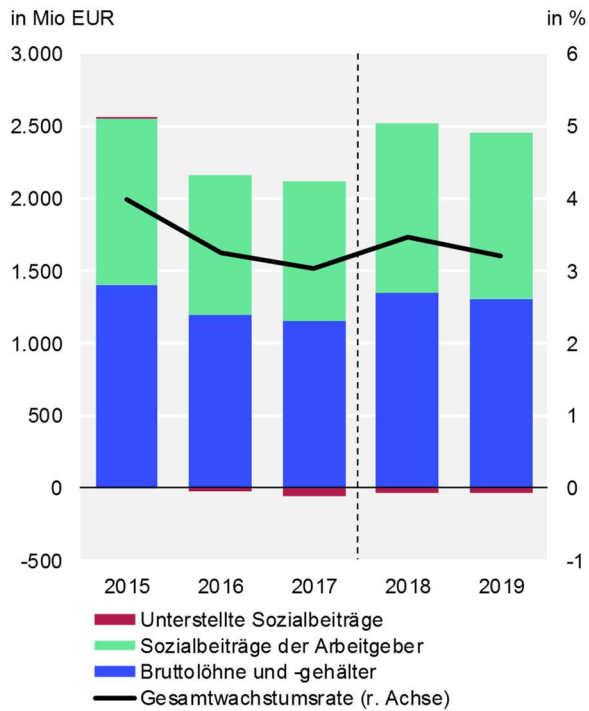
Grafik 11: Ausgabenkomponenten des Gesamtstaates



FISK-Prognoseergebnisse 2018 und 2019

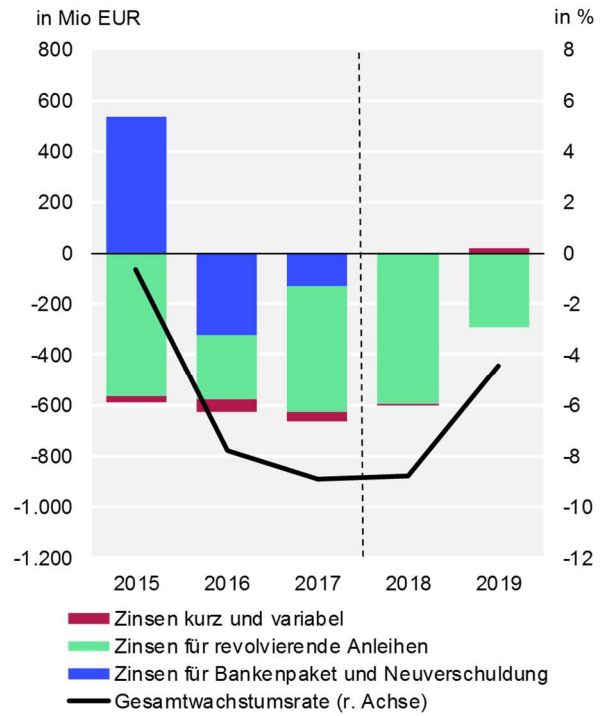
Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Ausgabenkategorien des Staates

Grafik 12: Arbeitnehmerentgelt (Veränderung zum Vorjahr)



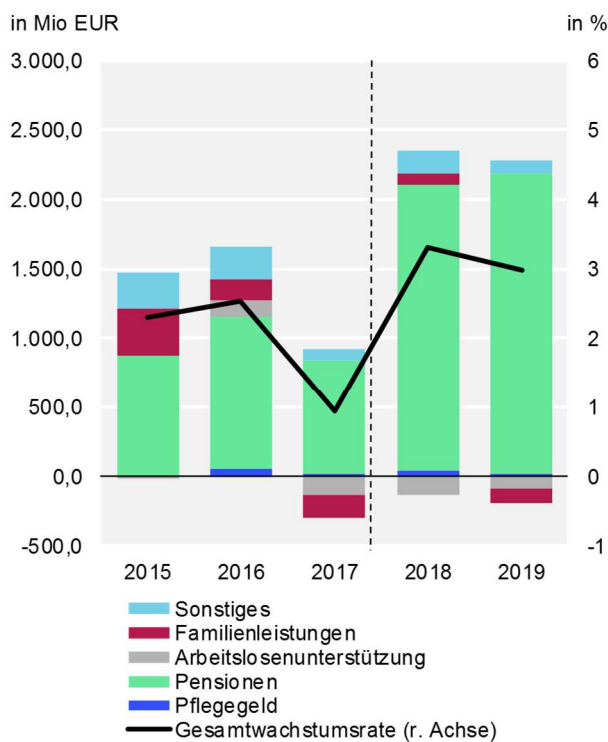
Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

Grafik 13: Zinszahlungen (Veränderung zum Vorjahr)



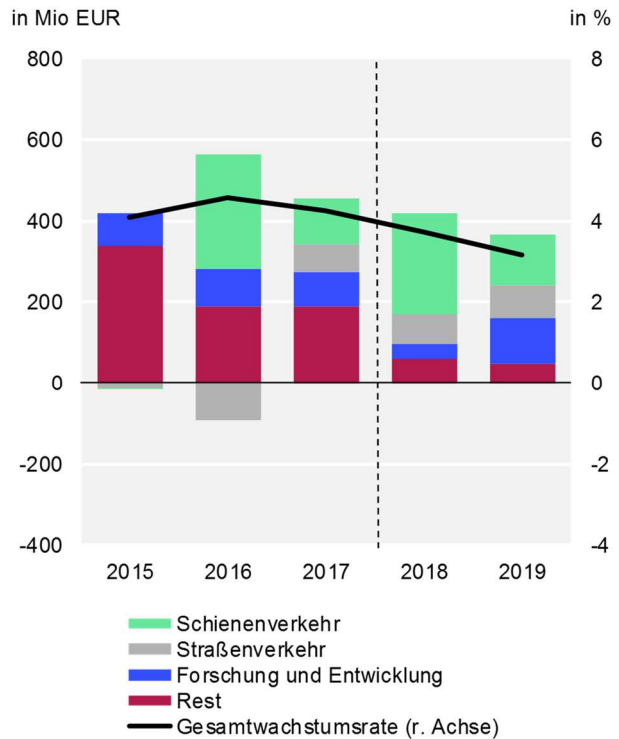
Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

Grafik 14: Monetäre Sozialleistungen (Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

Grafik 15: Bruttoinvestitionen (Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

einem deutlich höheren **laufenden Transfer an den EU-Haushalt**³⁰ – da dieser im Jahr 2017 durch Sondereffekte (v. a. gegengerechnete Gutschriften) zurückging – sowie einem **diskretionär bedingten Anstieg der Subventionen** (Beschäftigungsbonus) und der **sozialen Sachleistungen** (Abschaffung Pflegeregress) auszugehen. Im **Jahr 2019** nimmt der Einfluss diskretionärer Maßnahmen auf das Ausgabenwachstum deutlich ab. Ausgabendämpfend wirkt in beiden Jahren der sich fortsetzende **Rückgang der Zinszahlungen**, der sich im Jahr 2019 merklich abschwächt (2018: –0,6 Mrd EUR; 2019: –0,3 Mrd EUR; Grafik 13).

Gemessen am BIP zeigt die **Entwicklung der Ausgaben** seit dem Jahr 2014 (Gründungsjahr der HETA) einen kontinuierlich rückläufigen Verlauf, nachdem in den Jahren davor die (volatile) Entwicklung durch Einmaleffekte³¹, insbesondere durch Hilfsmaßnahmen im Rahmen des Bankenpakets, geprägt war. Für die Jahre 2018 und 2019 sind keine Einmaleffekte zu erwarten, sodass aufgrund der Verbesserung der konjunkturellen Lage und dem damit verbundenen Anstieg des nominellen BIP – trotz der Ausgabenerhöhung – die Ausgabenquote von 49,1% des BIP (2017) im Prognosezeitraum sukzessive auf 48,2% (2018) bzw. 47,5% des BIP (2019) fällt (Grafik 10).

Grafik 11 gibt einen Überblick über die gesamtstaatlichen Ausgaben nach **Hauptkategorien** (ESVG-1-Steller) und deren erwartete Entwicklung.³² Sie verdeutlicht, dass die Ausgabenentwicklung des Staates vorrangig vom Ausgabenvolumen der staatlichen **Sozialleistungen und von den Arbeitnehmerentgelten** für die im Sektor Staat Beschäftigten abhängt (2017: in Summe rund 60% der Staatsausgaben).

Auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose ergibt sich für die Jahre 2018 und 2019 ein jährliches Ausgabenwachstum der **Arbeitnehmerentgelte** von 3,5% bzw. 3,2% (2017: 3,0%; Grafik 12). Im **Jahr 2018** kommt der über der Inflation des Vorjahrs liegende Lohn- und Gehaltsabschluss für den Öffentlichen Dienst von durchschnittlich 2,33%, aber auch die Ausweitung der Personalkapazitäten im Bereich des Polizeiwesens und infolge der EU-Ratspräsidentschaft, die im Jahr 2018 erstmals vollständig wirksam wird, zum Tragen. Hinzu kommt die im Jahr 2018 einsetzende Wirkung diskretionärer Maßnahmen, v. a. die (redimensionierte) Beschäftigungsaktion 20.000 und die Erhöhung der Dotierung der Nationalstiftung. Das Ausgabenwachstum der Arbeitnehmerentgelte schwächt sich im **Jahr 2019** geringfügig ab: Zwar ist aufgrund der verzögert wirksamen Rekrutierung im Bereich der Polizei in diesem Jahr mit einem stärkeren Zuwachs zu rechnen, dem stehen aber der Wegfall befristeter Dienstverhältnisse während des EU-Ratsvorsitzes sowie die etwas geringere Inflation gegenüber.

Für die Ausgaben der Kategorie **monetäre Sozialleistungen** wird für die Jahre 2018 und 2019 ein jährlicher Anstieg in Höhe von 3,3% bzw. 3,0% prognostiziert (Grafik 14). Nach dem moderaten Ausgabenwachstum der monetären Sozialleistungen im Vorjahr (2017: 0,9%), v. a. aufgrund der inflationsbedingt geringen Anpassung der Pensionsausgaben, beträgt der Richtwert für die Pensionserhöhung für das Jahr 2018 1,6%. Zusätzlich wurde eine außertourliche Pensionsanpassung für 2018 zur Kaufkraftstärkung bzw. Kaufkrafterhaltung von Pensionisten in der Nationalratssitzung vom 12.10.2017 beschlossen.³³ Für das Jahr 2019 wurde auf Grundlage höherer Inflationsraten ein entsprechend höherer Anpassungsfaktor (2,0%) sowie die Anhebung des Eintrittsalters für die vorzeitige Alterspension und die Anhebung der Ausgleichszulage („Mindestpension“) ab Mitte des Jahres berücksichtigt. Ferner wurde ein sukzessiver Anstieg der Pensionsantritte in der gesetzlichen Pensionsversicherung unterstellt,

30 Auswirkungen des „Brexit“ auf die nationalen Beiträge zum EU-Haushalt sind im Prognosezeitraum nicht zu erwarten.

31 Maßnahmen sind einmalig oder temporär, wenn ihre budgetären Auswirkungen auf 1 oder maximal 3 Jahre beschränkt und nicht wiederkehrend sind. Beispiele für defizitsenkende temporäre Maßnahmen sind Steueramnestien oder die Übertragung von Pensionskassenvermögen (gegen Übernahme der zukünftigen Pensionsleistungen). Ausgaben für Naturkatastrophen oder zur Bankenrettung zählen zu defiziterhöhenden Einmalmaßnahmen.

32 Die ESGV-Kategorien „Produktions- und Importabgaben“, „Einkommen- und Vermögensteuern“ und „Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern“ wurden in der Kategorie „Sonstiges“ zusammengefasst.

33 Budgetärer Nettoeffekt für alle Pensionen (inkl. Beamtenpensionen) rund 0,1 Mrd EUR.

FISK-Prognoseergebnisse 2018 und 2019

der sich an einer Schätzung des Bundesministeriums für Soziales orientiert.³⁴ Insgesamt errechnet sich ein markanter Zuwachs der Pensionsausgaben um 4,0% (2018) und 4,1% (2019) nach 1,6% im Jahr 2017. Durch den Rückgang der Arbeitslosenzahlen aufgrund der konjunkturellen Erholung und die beschlossenen Beschäftigungsmaßnahmen – trotz Redimensionierung des Beschäftigungsbonus und der Aktion 20.000 sowie Aufhebung der Anrechnung von Partnereinkommen im Kontext der Notstandshilfe – geht das Ausgabenvolumen für Arbeitslosenunterstützung im Jahr 2018 und 2019 weiter zurück. Zudem wird sich die Überführung von Asylberechtigten in die bedarfsorientierte Mindestsicherung in den Jahren 2018 und 2019 fortsetzen, sodass mit einer weiteren Erhöhung der Ausgaben für die bedarfsorientierte Mindestsicherung zu rechnen ist (siehe Tabelle 7). Bei den monetären Familienleistungen wurden die ausgabenerhöhende Valorisierung der Familienbeihilfe (2018) und die ausgabensenkende Indexierung der Familienbeihilfe (2019)³⁵ berücksichtigt.

Im Rahmen der **sozialen Sachleistungen** wird das hohe Wachstum der Vorjahre im Jahr 2018 etwas durch den erwarteten Rückgang der Anzahl der zu versorgenden Asylwerber und die damit einhergehenden geringeren Ausgaben für die Grundversorgung (Unterbringung und Verpflegung von Flüchtlingen) abgeschwächt. In diesem Zusammenhang unterstellt die FISK-Prognose jeweils rund 20.000 zum Verfahren zugelassene Asylwerber für die Jahre 2018 und 2019 (siehe Tabelle 7). Demgegenüber ist mit einem Mehraufwand infolge der Abschaffung des Pflegeregresses auf Vermögen zu rechnen (2018: +300 Mio EUR; 2019: +50 Mio EUR).³⁶ Insgesamt fällt das prognostizierte jährliche Ausgabenwachstum für soziale Sachleistungen mit 3,8% (2018) bzw. 3,2% (2019), in dem auch die Gesundheitsleistungen enthalten sind, überdurchschnittlich aus.

Das jährliche Ausgabenwachstum für **Vorleistungen** wird für die Jahre 2018 und 2019 mit 2,2% bzw. 2,7% angesetzt, nachdem der Ausgabenzuwachs im Vorjahr außergewöhnlich gering ausfiel (2017: 0,6%). So wird im Prognosezeitraum u. a. infolge erhöhter Sicherheitskosten (EU-Ratsvorsitz, Ausbildung der Polizeischüler) wieder mit Zuwächsen in Höhe langjähriger Durchschnittswerte gerechnet.

Der volatile historische Verlauf der **Bruttoinvestitionen** belegt den diskretionären Charakter dieser Ausgabenkategorie, der auch im Prognosezeitraum zum Tragen kommt: Entgegen der ursprünglich erwarteten sprunghaften Ausweitung der Infrastrukturinvestitionen im Schienenbereich – der im Regelfall die Gesamtentwicklung der Bruttoinvestitionen prägt – ist im Jahr 2018 auf Basis des ÖBB-Rahmenplans 2017–2022 nunmehr mit einem stetigeren Zuwachs in den Jahren 2018 und 2019 zu rechnen (Streckung des Investitionsprofils gemäß Rahmenplan 2018–2023 mit markanter Ausweitung der Investitionsvolumina ab dem Jahr 2020). Insgesamt geht die FISK-Frühjahrsprognose von einem Anstieg der Bruttoinvestitionen um 3,7% und 3,2% in den Jahren 2018 bzw. 2019 aus (Grafik 15). Die staatliche Investitionsquote verharrt im Prognosezeitraum auf 3,0% BIP.

Die aktuelle FISK-Prognose geht für die Jahre 2018 und 2019 von **keinen defizitrelevanten Stützungsmaßnahmen für die verstaatlichten Banken** aus. Aufgrund der fortschreitenden Auflösung der Assets der verstaatlichten Banken reduzieren sich die erhaltenen Zinsen. Gleichzeitig kann der Erlös aus dem Assetverkauf nicht vollständig für die Rückführung der Schulden verwendet werden (im Fall der HETA ist dies laut FMA-Moratorium nur in Ausnahmefällen möglich). So reduzieren sich die für die verstaatlichten Banken aufgewendeten Finanzierungskosten 2018 und 2019 etwas langsamer als die Zinseinnahmen, wodurch sich über den Prognosehorizont ein leicht ansteigender Defiziteffekt im Um-

34 Die unterstellte Gesamtzahl der Pensionen liegt um rund 25.000 Pensionen, die Zuwächse um rund 5.000 (2018) bzw. 10.000 (2019) Pensionen unter der letztverfügbaren KLP-Projektion aus dem Jahr 2016. Derzeit liegen keine aktuellen Projektionen der Alterssicherungskommission (Nachfolger der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung – KLP) vor, da die konstituierende Sitzung noch aussteht.

35 Bezüglich Unsicherheiten bei dieser Maßnahme siehe Box 2.

36 Soziale Sachleistungen sind gemäß ESVG 2010 direkt an die Begünstigten erbrachte Waren und Dienstleistungen, wobei Zahlungen der Haushalte selbst abzuziehen sind („Nettodarstellung“).

fang von jeweils 0,2 Mrd EUR ergibt. Die Wirkung der Maßnahmen im Rahmen des Bankenpakets seit 2008 auf das Maastricht-Defizit (kumuliert bis 2017: 14,1 Mrd EUR) und Schuldenstand (brutto, d. h. ohne Gegenrechnung der Vermögenswerte bis Ende 2017: 26,9 Mrd EUR) sind in Tabelle 6 dargestellt.

Vor diesem Hintergrund geht die FISK-Prognose in der Ausgabenkategorie **Vermögenstransfers** für die Jahre 2018 und 2019 von geringen Volumina aus. Das höhere Ausgabenwachstum im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr von 4,3% (2019: 0,4%) ist dem Ausbau des Breitband-Internets geschuldet, dessen Umsetzung sich zeitlich verzögert.

Die Ausgabenkategorie **Vermögenseinkommen** umfasst die Zinszahlungen für die Staatsverschuldung Österreichs. In der FISK-Prognose wird davon ausgegangen, dass sich der starke jährliche Rückgang der Zinsausgaben aus dem Vorjahr (2017: -8,9%)³⁷ im Jahr 2018 fortsetzt und sich danach (2019) merklich abschwächt: Der erwartete Rückgang der **Zinszahlungen** der Staatsschuld für die Jahre 2018 und 2019 beläuft sich auf 8,8% bzw. 4,4%. Dieser Rückgang ist auf das niedrige Zinsniveau (langfristiger Zinssatz laut WIFO 2018 und 2019: 0,8% bzw. 1,1%), die Volumina an abreifenden Anleihen mit hoher Verzinsung (2018: 19,3 Mrd EUR, 2019: 25,8 Mrd EUR; mit durchschnittlichem Zinssatz von 3,7% bzw. 2,9%) sowie die Portfoliorückführungen der verstaatlichten Banken zurückzuführen (Grafik 13).

Tabelle 6: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets

in Mrd EUR		2008-2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Staatseinnahmen	(1)	3,4	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2
Haftungsentgelte		0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Erhaltene Zinsen		1,6	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
Dividenden (Partizipationskapital)		1,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Staatsausgaben	(2)	9,5	6,0	2,8	0,7	0,6	0,5	0,5
Finanzierungskosten		2,1	0,4	0,9	0,5	0,4	0,4	0,4
Vermögenstransfers		7,1	5,4	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Maastricht-Finanzierungssaldo	(3)=(1)-(2)	-6,1	-5,3	-2,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Stock-Flow-Adjustments	(4)	10,4	6,2	7,0	-4,2	-6,5	-1,6	-2,6
Veränderung des Schuldenstandes	(5)=(4)-(3)	16,5	11,6	9,2	-4,0	-6,3	-1,3	-2,4
Maastricht-Schuldenstand		16,5	28,1	37,2	33,3	26,9	25,6	23,2

Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose.

Tabelle 7: Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylberechtigte

EU-fiskalregelrelevante Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Asylwerbern¹⁾

in Mrd EUR	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl der zum Verfahren zugelassenen Asylanträge	79.000	36.000	20.100	20.100	20.100
Anfängliche Aufnahmekosten (GV und asylberechtigte UMF)	0,5	0,9	0,8	0,7	0,6
Transportkosten	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Gesundheitsversorgung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verwaltungskosten	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sonstige Kosten und Maßnahmen (BMS, Arbeitsmarkt, Integration, Bildung)	0,3	0,5	0,8	0,9	1,0
Davon: Bedarfsorientierte Mindestsicherung	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7
Gesamtauswirkung auf den Haushaltssaldo	0,9	1,7	1,7	1,7	1,8

1) Exklusive Familienbeihilfe, Familienabsetzbetrag und Grenzmanagement.

GV = Grundversorgung, UMF = unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, BMS = bedarfsorientierte Mindestsicherung.

Quelle: BMI, Eurostat, RIS und eigene Berechnungen.

37 Zu den Effekten der im Jahr 2009 einsetzenden Niedrigzinsphase siehe Fiskalrat, 2017a.

FISK-Prognoseergebnisse 2018 und 2019

Die Entwicklung im Bereich der **Subventionen** (2018: +7,5%; 2019: +1,2%) ist maßgeblich durch eine Vielzahl diskretionärer Einzelmaßnahmen bestimmt: So wirken im Jahr 2018 v. a. der Beschäftigungsbonus und die Dotierung der Nationalstiftung, im Jahr 2019 die Forschungsprämie ausgabenerhöhend. Die Streichung der Mittel für Beschäftigungsmaßnahmen für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte und die Halbierung der Mittel für das Integrationsjahr dämpfen die Entwicklung der Subventionen im Jahr 2018, während die Reduktion der Fördermittel der KMU-Investitionszuwachsprämie und im Rahmen des Start-Up-Pakets v. a. im Jahr 2019 wirksam wird.

Insgesamt ist die im Vergleich zum Jahr 2017 höhere **Ausgabendynamik** der Jahre **2018 und 2019** vorrangig durch inflationsabhängige Ausgabenkategorien (Pensionen und Arbeitnehmerentgelte), aber auch durch diskretionäre Maßnahmen, wie z. B. Beschäftigungsbonus oder Abschaffung des Pflegeregresses auf Vermögen, bestimmt. Im Jahr 2019 nimmt der Einfluss diskretionärer Maßnahmen auf das Ausgabenwachstum deutlich ab. In beiden Jahren wirkt der Rückgang der Zinszahlungen, der sich allerdings im Jahr 2019 merklich abschwächt, ausgabendämpfend. Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets sind über den Prognosehorizont nicht zu erwarten.

4.3 FISK-Einnahmen- und Ausgabenprognose im Vergleich zum Stabilitätsprogramm vom März 2018

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der **FISK-Frühjahrsprognose** den **Schätzungen des BMF** aus dem Stabilitätsprogramm (SP) 2017–2022 vom **März 2018** gegenübergestellt. Grafik 16 zeigt die Abweichung für die ESVG-Hauptkategorien der Staatseinnahmen und -ausgaben. Ein positiver (negativer) Wert bedeutet, dass Einnahmen bzw. Ausgaben laut FISK-Prognose höher (niedriger) sind als im Stabilitätsprogramm. Da aufgrund der früheren Veröffentlichung des Stabilitätsprogramms die Prognose des BMF noch auf einer Schätzung des Vorjahres 2017 („Backcast“) beruht, wurde für den Vergleich mit der FISK-Prognose nur der Zuwachs gegenüber den divergierenden Basisdaten für 2017 gegenübergestellt.

Der gesamtstaatliche **Einnahmewachstum** (vs. 2017) fällt laut FISK-Prognose im Jahr 2018 und 2019 um jeweils 0,3 Mrd EUR oder 0,1% des BIP höher aus als im SP. Bezogen auf das Volumen der Staatseinnahmen von etwa 178,6 Mrd EUR oder 48,4% des BIP im Jahr 2017 sind die Abweichungen als gering zu werten. Die linke Abbildung in Grafik 16 zeigt die Abweichungen für die einzelnen **ESVG-Einnahmenkategorien**. Hauptverantwortlich für die Abweichung im **Jahr 2018** ist eine leicht optimistischere Einschätzung der Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen. Diese Divergenzen zeigen sich – neben geringeren Einnahmen aus Vermögenseinkommen und Sonstigem – auch im **Jahr 2019**.

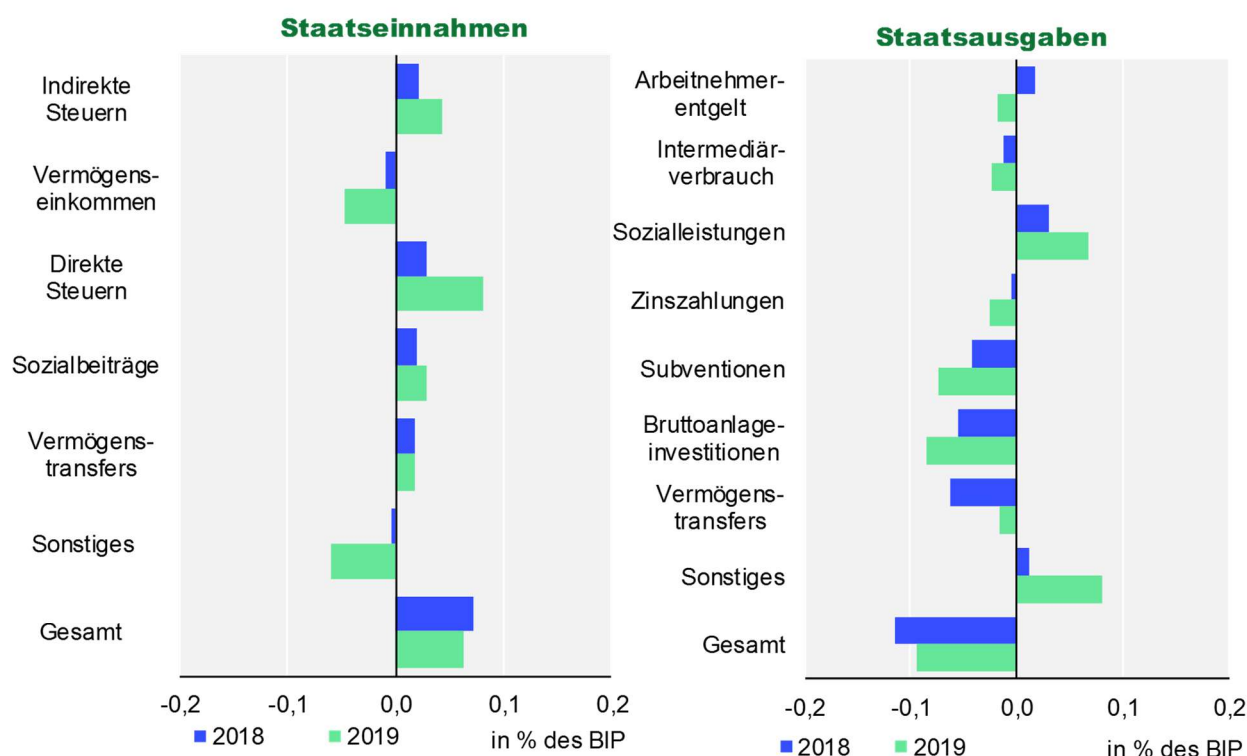
Die gesamtstaatlichen **Ausgaben** laut FISK-Prognose unterschreiten in den Jahren 2018 und 2019 den Ausgabenpfad gemäß aktuellem SP um jeweils 0,1% des BIP. Der Zuwachs der Ausgaben von 2018 bis 2019 laut FISK-Prognose (10,3 Mrd EUR) liegt um 0,4 Mrd EUR unter dem Ausgabenwachstum laut SP (10,7 Mrd EUR). Die etwas moderatere Einschätzung der Ausgabendynamik auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose verteilt sich im Wesentlichen über alle Ausgabenkategorien mit Ausnahme der **Sozialleistungen** und der **sonstigen Ausgaben**.³⁸ Bei den Sozialleistungen erklärt sich das höhere Ausgabenvolumen laut FISK-Frühjahrsprognose durch die Verbuchung des Pflegeregresses: Während der FISK diese Maßnahme ausgabenseitig unter den Sozialleistungen gemäß ESVG in Nettodarstellung verbucht (FISK: 0,3 Mrd EUR im Jahr 2018; BMF: 0,1 Mrd EUR)³⁹, erfasst das BMF diese Maßnahme einnahmenseitig als Einnahmefehl. Die Abweichung zum SP im Bereich der Kategorie sonstige

38 Produktions- und Importabgaben (D.2), Einkommen- und Vermögensteuern (D.5), Sonstige laufende Transfers (D.7) und Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern (K.2).

39 Auf der Grundlage des Verhandlungsergebnisses vom 18.5.2018 wird der Bund den Ländern den Mehraufwand bis zu einer Höhe von max. 340 Mio EUR abgelten.

Ausgaben im Jahr 2019 geht auf nicht näher spezifizierte „Einsparungen“ zurück, die das BMF, aber nicht die FISK-Prognose inkludiert.

Grafik 16: Abweichung der FISK-Prognose vom aktuellen Stabilitätsprogramm¹⁾ (Abweichungen in % des BIP)²⁾



1) Quoten des Stabilitätsprogramms wurden um die Abweichungen im Basisjahr 2017 bereinigt.

2) + = FISK-Prognose höher als in Stabilitätsprogramm.

- = FISK-Prognose niedriger als in Stabilitätsprogramm.

Quelle: FISK-Frühjahrsprognose 2018 und Stabilitätsprogramm 2017 bis 2022.

4.4 Budgetäre Kenngrößen der FISK-Prognose

Aus der Einnahmen- und Ausgabenprognose des FISK leitet sich im **Jahr 2018** ein **gesamtstaatliches Maastricht-Defizit** in Höhe von 0,2% des BIP (2017: 0,7% des BIP) ab, das im **Jahr 2019** – erstmals seit rund 40 Jahren – in einen geringen gesamtstaatlichen **Maastricht-Überschuss** von 0,1% des BIP dreht. Für die **Verbesserung der Fiskalposition**, insbesondere den Rückgang der Defizitquote im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte, ist vorrangig die dynamische Entwicklung der Staatseinnahmen im Sog des hervorragenden konjunkturellen Umfelds bei anhaltender Niedrigzinsphase verantwortlich. Obwohl diskretionäre Maßnahmen, wie z. B. die Senkung des FLAF-Beitrags 2018 oder die Einführung des Familienbonus Plus 2019, leicht einnahmendämpfend wirken, übersteigt der Einnahmewachstum jenen der Ausgaben klar (2018: um 1,6 Mrd EUR; 2019: um 1,5 Mrd EUR). Der Zuwachs der Ausgaben ist v. a. auf die inflationsbasierten Anpassungen der Pensionen und Arbeitnehmerentgelte zurückzuführen, der durch einen starken, allerdings im Zeitverlauf sich abschwächenden Rückgang der Zinszahlungen vermindert wird.

Ausgehend von einem **strukturellen Budgetdefizit** von 0,5% des BIP im Jahr 2017 ist im **Jahr 2018** von einer leichten Ausweitung auszugehen: Nach eigenen Berechnungen steigt das strukturelle Budget-

FISK-Prognoseergebnisse 2018 und 2019

defizit im Jahr 2018 auf 0,7% des BIP, da die Verbesserung des Finanzierungssaldos infolge von defiziterhöhenden Maßnahmen geringer als die Ausweitung der zyklischen Komponente ausfällt. Im **Jahr 2019** spiegelt sich die prognostizierte Verbesserung des Maastricht-Saldos auch in der Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos wider.⁴⁰ In der Prognose werden für 2018 und 2019 **keine regelrelevanten Einmalmaßnahmen** unterstellt. So sind weder Vermögenstransfers im Kontext des Bankenpakets prognostiziert, noch ergab sich aus der zeitlichen Verteilung der Abschlagszahlungen der Banken angesichts der Absenkung der Stabilitätsabgabe ein relevanter Sachverhalt.⁴¹

Die markante Rückführung der **öffentlichen Schuldenquote Österreichs im Sinne von Maastricht** seit dem Jahr 2015 setzt sich laut FISK-Prognose in den Jahren 2018 und 2019 fort. Der Rückgang der Schuldenquote um 4,1 Prozentpunkte auf 74,3% des BIP (2018) bzw. um 3,6 Prozentpunkte auf 70,7% des BIP (2019) setzt sich dabei aus folgenden Komponenten zusammen: Der Zinsendienst, der schulden erhöhend im Ausmaß von 1,6% des BIP (2018) bzw. 1,5% des BIP (2019) wirkt, wird im Wesentlichen durch Primärüberschüsse (2018: 1,4% des BIP; 2019: 1,6% des BIP) abgedeckt. Zudem fällt der „BIP-Nenner-Effekt“ angesichts der Hochkonjunktur beträchtlich aus und senkt die Schuldenquote in den Jahren 2018 und 2019 um 3,7 bzw. 2,9 Prozentpunkte. Der Beitrag der Stock-Flow-Adjustments zur Senkung der Schuldenquote beläuft sich auf 0,7 (2018) bzw. 0,6 Prozentpunkte (2019).

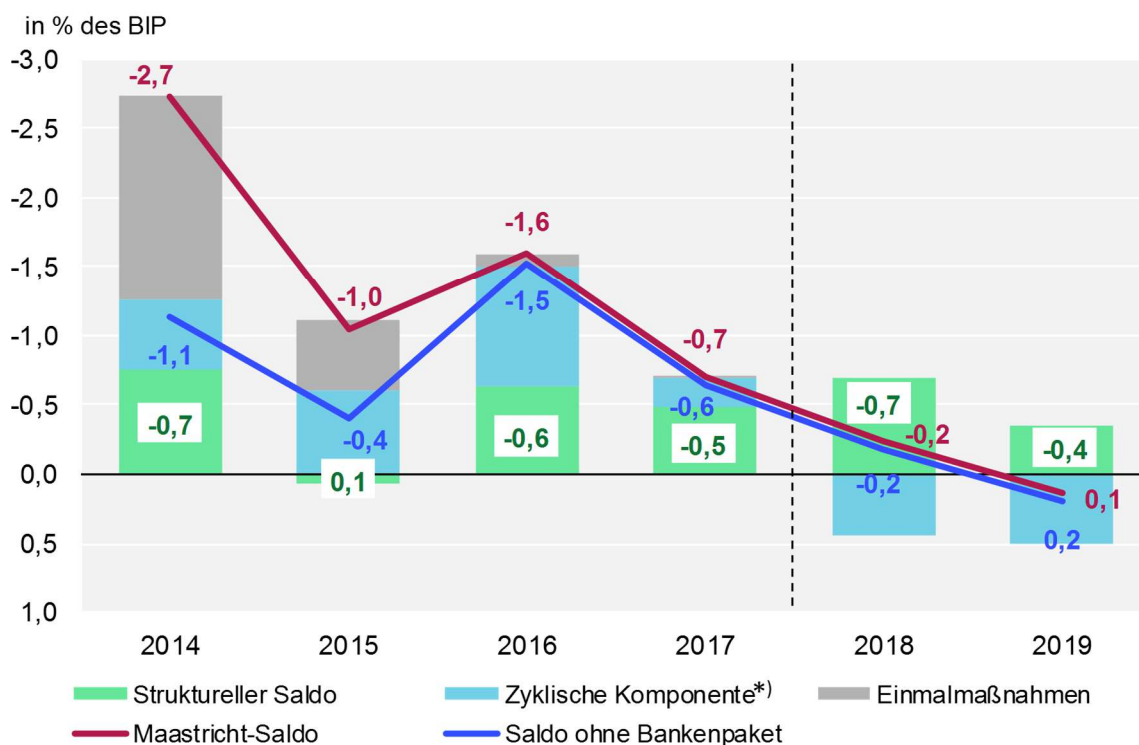
Die **Zusammensetzung der Stock-Flow-Adjustments** wird vom Portfolioabbau der verstaatlichten Banken (Tabelle 6) und der Auflösung von Kassenreserven dominiert. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Tilgung der restlichen Verbindlichkeiten der immigon im Jahr 2018 (0,6 Mrd EUR) sowie im Jahr 2019 Maßnahmen im Rahmen der HETA-Abwicklung im Umfang von rund 1,6 Mrd EUR von Relevanz.⁴² Bei der HETA handelt es sich um die Auflösung von Barreserven zur schrittweisen Tilgung eines Kredits seitens der BayernLB und die damit verbundene anteilige Rücküberweisung der im Rahmen des Vergleichs getätigten Vorauszahlungen an die BayernLB. Die Rückführung der Verbindlichkeiten der KA Finanz wird mit rund 1 Mrd EUR p. a. angesetzt. Insgesamt reduziert sich der Gesamteffekt des **Bankenpakets** auf den Schuldenstand Österreichs von 7,3% des BIP im Jahr 2017 auf 6,6% bzw. 5,8% des BIP bis Ende 2018 bzw. 2019 (Grafik 18).

40 Während das durchschnittliche Wachstum in der Phase nach der Krise (2009–2017) bei 1,2% p. a. lag, wird im Prognosehorizont von einem PO-Wachstum in Höhe von 2% p. a. ausgegangen (Näheres Kapitel 2, Box 1). Bei einem prognostizierten realen BIP-Wachstum von 2,2% für 2019 verändert sich die positive Outputlücke kaum.

41 Gemäß Entscheidung von Statistik Austria im Zuge der EDP-Visite von EUROSTAT.

42 Es ist nicht ausgeschlossen, dass infolge der erfolgreichen Verwertung von Vermögenswerten die FMA einer Tilgung von Verbindlichkeiten der HETA im Jahr 2018 zustimmt.

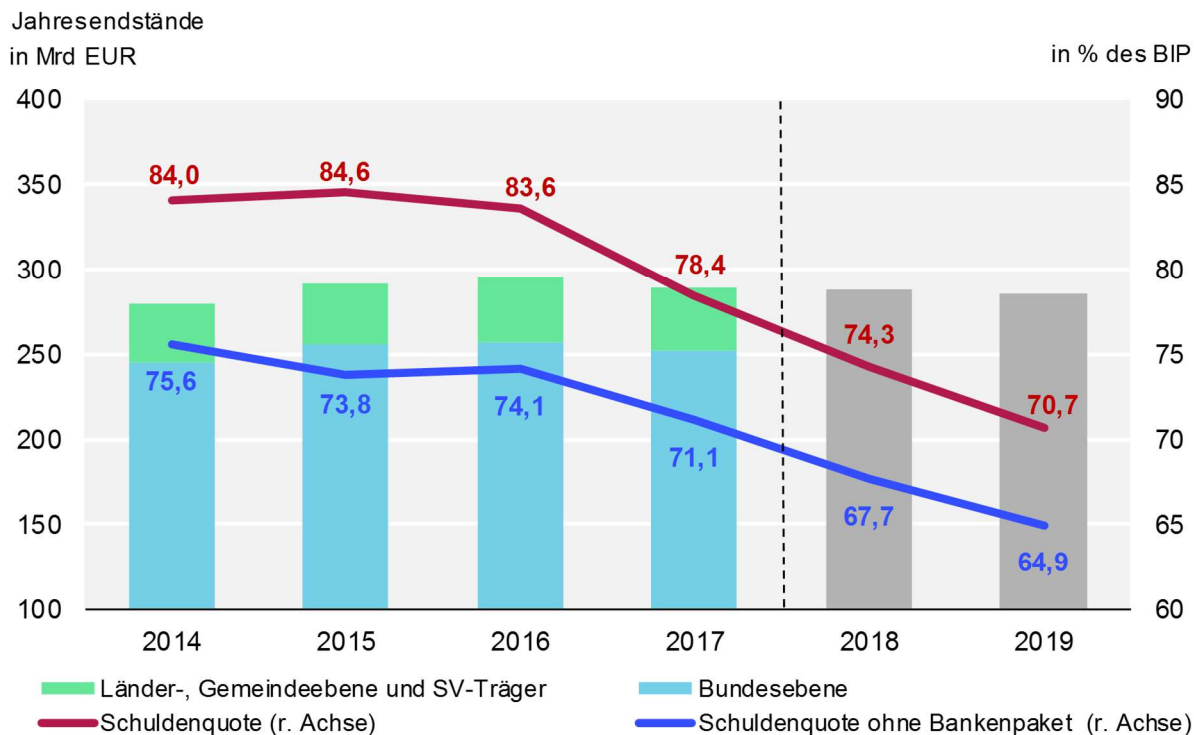
Grafik 17: Budgetsaldo des Staates und seine Komponenten



*) Budgetsensitivität x Outputlücke.

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

Grafik 18: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht^{*)}



*) Gemäß ESVG 2010 bzw. EU-Rats-VO Nr. 220/2014. 2018 und 2019 keine Daten zur Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden verfügbar.

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

FISK-Prognoseergebnisse 2018 und 2019

Tabelle 8: Budgetäre Kenngrößen der FISK-Frühjahrsprognose im Vergleich zum BMF-Stabilitätsprogramm

in % des BIP	FISK-Frühjahrsprognose			BMF-Stabilitätsprogramm		
	Mai 2018			März 2018		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Finanzierungssaldo	-0,7	-0,2	0,1	-0,7	-0,4	0,0
Zyklische Budgetkomponente	-0,2	0,4	0,5	-0,2	0,4	0,5
Einmalmaßnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Struktureller Budgetsaldo	-0,5	-0,7	-0,4	-0,5	-0,9	-0,5
Memo: Regelrelevante Zusatzausgaben ¹⁾	0,4	0,3	0,0	0,4	0,3	0,0
Struktureller Budgetsaldo inkl. "Klauseln"	-0,1	-0,4	-0,3	-0,1	-0,5	-0,5
Reales BIP-Wachstum	2,9	3,2	2,2	2,9	3,2	2,2
Potenzialwachstum	1,8	2,0	2,1	1,8	2,0	2,1
Outputlücke	-0,4	0,8	0,8	-0,4	0,8	0,8
Staatsverschuldung	78,4	74,3	70,7	78,1	74,5	70,9

1) Mehrausgaben infolge des Flüchtlingszustroms und zur Terrorismusbekämpfung ("Klauseln").
Quelle: BMF, FISK, WIFO, STAT.

Tabelle 9: Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates

	ESVG-Code	2017	2018	2019	2017	2018	2019
		in % des BIP			Veränderung in %		
Gesamteinnahmen	TR	48,4	48,0	47,7	3,1	4,0	3,4
Produktions- und Importabgaben	D.2	14,1	13,8	13,7	2,0	2,9	2,9
Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	13,0	13,2	13,2	4,7	6,0	4,3
Vermögenstransfers	D.91	0,2	0,1	0,1	-3,5	0,0	0,0
Sozialbeiträge	D.61	15,2	15,1	15,0	3,7	4,2	3,6
Vermögenseinkommen	D.4	0,8	0,8	0,8	-4,0	2,1	-2,9
Sonstige		5,1	5,0	4,9	1,5	2,4	2,4
Gesamtausgaben	TE	49,1	48,2	47,5	1,3	3,1	2,5
Arbeitnehmerentgelt	D.1	10,6	10,5	10,4	3,0	3,5	3,2
Intermediärverbrauch	P.2	6,1	6,0	5,9	0,6	2,2	2,7
Sozialleistungen	D.62, D.631	22,2	21,9	21,7	1,5	3,4	3,0
davon: Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung		1,2	1,1	1,0	-2,9	-3,0	-2,0
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	D.41	1,8	1,6	1,5	-8,9	-8,8	-4,4
Subventionen	D.3	1,4	1,5	1,4	6,6	7,5	1,2
Bruttoanlageinvestitionen	P.51g	3,0	3,0	3,0	4,3	3,7	3,2
Vermögenstransfers	D.9	0,8	0,8	0,8	14,0	4,3	0,4
Sonstige		3,0	3,0	2,9	-6,1	5,1	0,6
Finanzierungssaldo	B.9	-0,7	-0,2	0,1	.	.	.

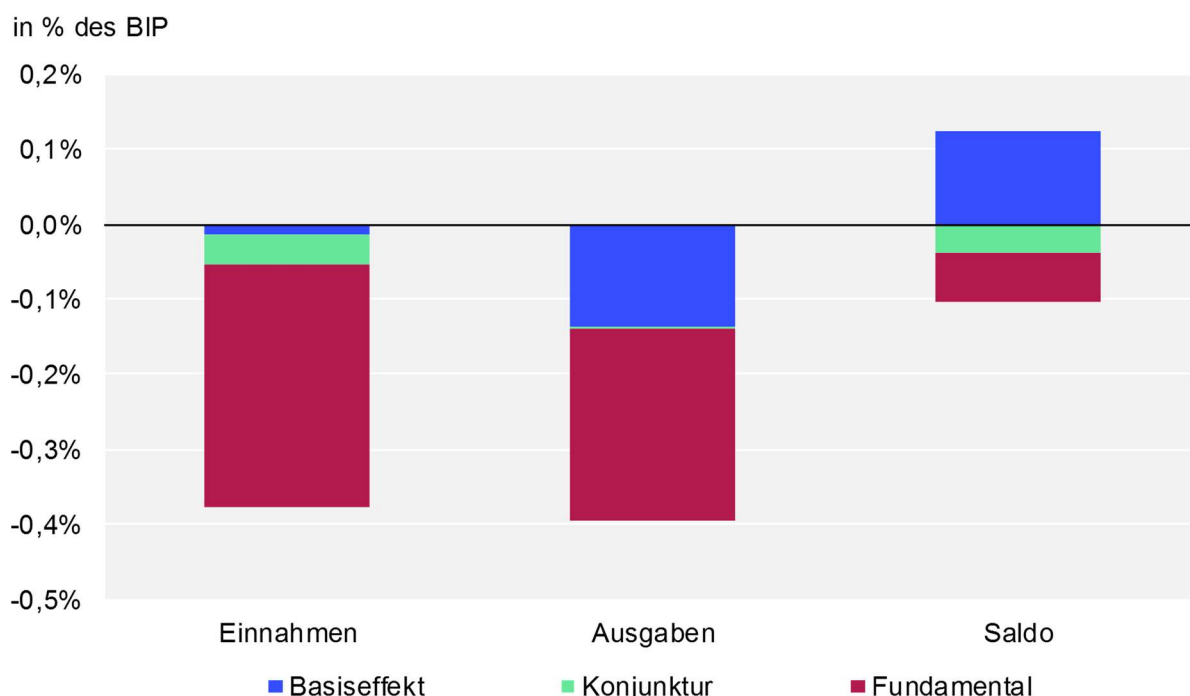
Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2018.

Box 3: Ex-post-Evaluierung der FISK-Prognose

Den „Best Practice“-Prognosestandards folgend, liefert Box 3 eine Ex-post-Evaluierung der FISK-Prognose für das Jahr 2017. Dabei werden die Schätzungen des Jahres 2017 der FISK-Herbstprognose 2017 mit den vorläufig realisierten Werten von Statistik Austria vom März 2018 verglichen. Die Daten von Statistik Austria wiesen einen Finanzierungssaldo für das Jahr 2017 von **-0,7% des BIP** aus, welcher somit dem prognostizierten Saldo laut **FISK-Herbstprognose (-0,7%) entspricht**. Die Prognosen der Bundesregierung (Haushaltsplanung 2018 vom Oktober 2017; -0,9%) und der EK-Herbstprognose 2017 (-1,0%) waren im Vergleich zu den **vorläufigen Ergebnissen** von **Statistik Austria** für das Jahr 2017 (Stand März 2017) etwas zu pessimistisch. Im Frühjahr hatte der Fiskalrat mit -0,9% noch mit einem etwas niedrigeren Saldo gerechnet (Stabilitätsprogramm vom April 2017: -1,0%, EK-Frühjahrsprognose 2017: -1,3%).

Um die Prognosegüte besser einschätzen zu können, werden die Abweichungen der FISK-Herbstprognose in Basis-, Konjunktur- und Fundamentalfehler zerlegt (Grafik 19). Als **Basisfehler** wird jener Fehler bezeichnet, der aufgrund der Datenrevision von Statistik Austria (in diesem Fall der ESVG-Daten bis 2016) entsteht, an welchen die FISK-Prognose anknüpft. Der **Konjunkturfehler** ergibt sich aus dem Unterschied aus realisiertem und prognostiziertem Konjunkturbild. Der **Fundamentalfehler** bezeichnet den verbleibenden Fehler nach Bereinigung um Basis- und Konjunkturfehler und kann als eigentlicher (methodischer) Fehler der Prognose angesehen werden.⁴³ Er beinhaltet zusätzlich alle Maßnahmen, die von der Regierung anders als angekündigt umgesetzt wurden oder die – aufgrund des No-Policy-Change-Grundsatzes – nicht in der Prognose berücksichtigt werden konnten.

Grafik 19: Zerlegung des Prognosefehlers der FISK-Herbstprognose 2017 für das Jahr 2017



Quelle: FISK-Herbstprognose, Statistik Austria und eigene Berechnungen.

43 Die FISK-Herbstprognose 2014 enthält eine nähere Beschreibung der für die Fehlerzerlegung gewählten Vorgangsweise.

Der Prognosevergleich mit den vorläufigen Echtdateen von März 2018 für das Jahr 2017 zeigt, dass die FISK-Herbstprognose zwar das Defizit beinahe exakt prognostizierte, nicht jedoch die Einnahmen- und Ausgabenvolumina. Diese wurden um jeweils knapp 0,4% des BIP überschätzt. Dies ist neben **eigenen Schätzfehlern** insbesondere auch auf **methodische Änderungen** der ESVG-Verbuchung seitens Statistik Austria zurückzuführen, die meist saldoneutral waren, aber das Volumen der Staatseinnahmen und -ausgaben veränderten und in der Grafik 19 großteils als „Fundamentalfehler“ ausgewiesen sind.⁴⁴ So folgten saldoneutrale Mindereinnahmen für 2017⁴⁵ aus der Entscheidung, den Arbeitnehmerabsetzbetrag, der 2017 im Verkehrsabsetzbetrag aufging, als nichtzahlbare Steuergutschrift netto – analog zur bisherigen Verbuchung des Verkehrsabsetzbetrags – zu verbuchen (0,2 Mrd EUR). Ferner umfasste die Revision der Fiskaldateen ab dem Jahr 2015 durch Statistik Austria u. a. eine Aufarbeitung des Bereichs Pflege, bei der nunmehr einige Einnamentransaktionen ESVG-konform mit negativen Vorzeichen (d. h. netto) ausgabenseitig statt brutto verbucht werden. Die wichtigsten saldoverbessernden Revisionen 2016 (insgesamt 0,5 Mrd EUR) waren eine Korrektur bei Transaktionen im Bereich der Arbeitslosen- an die Krankenversicherung sowie die erstmalige Berücksichtigung der Beiträge zu den Einlagen-sicherungsfonds als Staatseinnahmen (0,2 Mrd EUR). Schließlich reduzierten von der FISK-Herbstprognose abweichende Periodenabgrenzungen von Statistik Austria (Abschlagszahlung zur Stabilitätsabgabe sowie des Beschäftigungsbonus) die Staatseinnahmen (0,4 Mrd EUR) sowie Ausgaben (0,2 Mrd EUR) für das Jahr 2017.

Neben diesen statistischen Aspekten kam es vor allem bei den Staatseinnahmen zu einer Divergenz zwischen dem durch die Makroentwicklung zu erwartenden Steueraufkommen (FISK-Schätzung) und der tatsächlichen Entwicklung des Steueraufkommens im letzten Quartal 2017, das merklich geringer ausfiel. Auf der Ausgabenseite wurde in erster Linie die Entwicklung der monetären Sozialleistungen (D.6) im Bereich Familien und Pensionen, aber auch der sonstige laufende Transfer an die EU⁴⁶ überschätzt, während der geschätzte Zuwachs bei den Investitionen auch tatsächlich erfolgte.

44 Von der FISK-Prognose abweichende ESVG-Verbuchungen seitens Statistik Austria für das Jahr 2017 stellen Fundamentalfehler dar, während nachträgliche methodische Verbuchungsänderungen von Statistik Austria als Basiseffekt in Grafik 19 eingehen (Revisionen des Jahres 2016).

45 Dabei ist zu beachten, dass Änderungen in der statistischen Behandlung betreffend das Jahr 2017 nicht exakt isoliert werden können und in Grafik 19 im Fundamentalfehler eingerechnet wurden.

46 Laut EU-Budgetvollzug blieben v. a. die Ausgaben in den Rubriken „intelligentes und integratives Wachstum“ und „Europa in der Welt“ und damit die Überweisungen der Mitgliedstaaten unter dem EU-Voranschlag, der die Grundlage für die FISK-Prognose darstellte.

5 AUSGESTALTUNG DES EU-WEITEN UND NATIONALEN FISKALREGELWERKS UND PROBLEMFELDER

Die Fiskalpolitik Österreichs unterliegt **numerischen Vorgaben der EU sowie nationalen Fiskalregeln zur innerstaatlichen Koordination der Gebietskörperschaften**, die im folgenden Kapitel thematisiert werden.⁴⁷ Die Ausführungen erläutern zunächst die **aktuelle Regelauslegung der EU** mit mehreren Flexibilisierungselementen, die im Februar 2016 durch den Rat der Europäischen Union (ECOFIN) vor dem Hintergrund der anhaltend schwachen Konjunktur in Europa und den divergierenden ökonomischen Gegebenheiten gebilligt wurden (Abschnitt 5.1).⁴⁸ Besonderes Augenmerk gilt der **Anrechenbarkeit der Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung** im Rahmen der strukturellen Budgetregeln und der Ausgabenregel in Österreich (Box 5). Die **nationalen, subsektoralen Fiskalregeln** gemäß **Österreichischem Stabilitätspakt (ÖStP) 2012** einschließlich **vorläufiger Ergebnisse zur bisherigen Erfüllung** sind Gegenstand von Abschnitt 5.2. Dabei zeigen sich **Problemfelder** im Bereich des **ÖStP**, die durch Ablauf der Übergangsfrist, die im Jahr 2016 endete, nunmehr zu klären sind. Eine Darstellung der **Problemfelder des gegenwärtigen nationalen Fiskalregelwerks aus Sicht des FISK**, die Anpassungen des ÖStP 2012 nahelegen, findet sich in Abschnitt 5.3.

5.1 Aktuelle Vorgaben für Österreich seitens der Europäischen Union

Fiskalpolitischer Rahmen der EU sieht mehrdimensionale Fiskalregeln, nationale Fiskalräte und Minimumstandards für Transparenz vor

Zur Förderung der Budgetdisziplin finden in vielen Staaten neue Formen der Budgetsteuerung Anwendung. Diese umfassen neben verbesserten Budgetprozessen, wie z. B. einer mittelfristigen Finanzplanung, Controlling-Prozessen und Output-Orientierung, insbesondere auch **numerische Fiskalregeln und unabhängige Institutionen**⁴⁹ zur Überwachung der Regeleinhaltung. Die **Fiskalregeln** verfolgen vorwiegend **zwei Hauptziele** (Grossmann et al., 2016):

- die Staatsschuldenquote auf ein langfristig tragfähiges Niveau zurückzuführen,
- den budgetären Handlungsspielraum zu generieren, um auf Konjunkturschwankungen und Schocks reagieren zu können und eine antizyklische Budgetpolitik zu verfolgen.

Das erste Ziel stellt ein mittelfristiges Ziel dar, ohne den Weg zur Zielerreichung konkret zu definieren. Das zweite Ziel bestimmt den budgetären Konsolidierungspfad zur Erreichung der angestrebten Schuldenquote, der bei einer antizyklischen Ausrichtung nicht linear, sondern abhängig von der Konjunkturlage erfolgen soll. Diese beiden Zielvorgaben geben auch den Rahmen für das **geltende EU-Fiskalregelwerk** vor, das gesamtstaatliche **Obergrenzen**⁵⁰ für

- die Höhe des **Budgetdefizits**
- die Entwicklung und Höhe des **strukturellen Budgetdefizits**

47 Details siehe z. B. EK (2018) oder https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction_en.

48 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>.

49 In Österreich wurde der Staatsschuldenausschuss Anfang November 2013 im Rahmen einer Gesetzesnovelle (Fiskalratgesetz, BGBl. I 149/2013) mit der Überwachung der EU-Fiskalregeln betraut und als „Fiskalrat Österreichs“ im Sinne des „Twopack“ (Verordnung (EU) Nr. 473/2013) etabliert.

50 Detaillierte Ausführungen zu den einzelnen Fiskalregeln finden sich bei deren Anwendung für Österreich (Kapitel 6).

Rechtsrahmen zur Fiskalpolitik

- die Entwicklung der **nominellen Ausgaben** des Staates⁵¹ und für
- die Entwicklung und den Stand der **Staatsverschuldung**

festlegt. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) mit den Ergänzungen des „**Sixpack**“, der **Fiskalpolitische Pakt** als Teil des völkerrechtlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU sowie der „**Twopack**“ bilden gemeinsam seit dem Jahr 2013 die Basis der verstärkten **regelgebundenen Fiskalpolitik** in der EU (Grafik 20). Die konkreten Bestimmungen dieser Legislativpakete werden zunehmend verfeinert.⁵² So wurden die numerischen Vorgaben um verschiedene **Flexibilisierungsmechanismen** (Box 4) erweitert, wie z. B. Konsolidierungsvorgaben in Abhängigkeit von der Konjunkturlage und den Nachhaltigkeitsrisiken, Ausnahmetatbestände in Bezug auf spezielle krisenhafte Ereignisse sowie temporäre Abweichungen bei wachstumsfördernden Investitionen oder Strukturreformen. Ende 2016 wurde die **Ausgabenregel im korrektiven Arm** eingeführt (Abschnitt 6.3).

Vor dem Hintergrund der Flüchtlingsbewegung im Jahr 2015 wurden **Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber temporär** als ein „**außergewöhnliches Ereignis**“ im Sinne des korrektiven und präventiven Arms des SWP anerkannt (Europäische Kommission, 2015), das im Ausmaß seiner budgetären Auswirkung eine vorübergehende Abweichung von den Zielvorgaben erlaubt (Box 5).

Zur **Evaluierung der Regeleinhaltung** sieht das EU-Regelwerk einen mehrstufigen Prozess vor, bei dem der Entscheidungsprozess zunächst bei **der EK und in weiterer Folge beim ECOFIN und dem Europäischen Rat** (umgekehrtes Mehrheitsverfahren) angesiedelt ist. Die Verhängung von **finanziellen Sanktionen** ist für Mitgliedstaaten des Euroraums sowohl im präventiven als auch im korrektiven Arm des SWP vorgesehen.

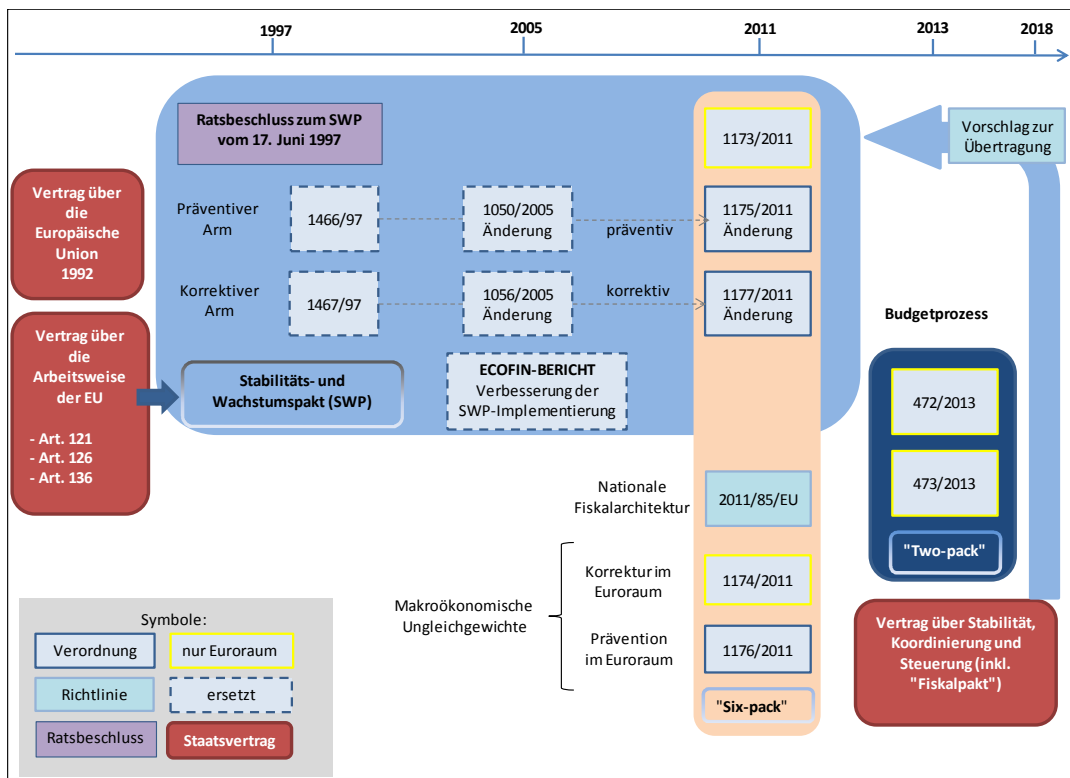
Seit dem Jahr 2013 besteht ferner die Verpflichtung zur Verankerung der **EU-Regeln in das nationale Recht** und die **Einrichtung von unabhängigen Fiskalinstitutionen (Fiskalräte)** zur Überwachung der Fiskalregeln auf **nationaler Ebene**. Die **Fiskalräte** sollen in erster Linie dazu beitragen, dass die Ziele und Konzeption der Regeln besser verstanden und deren Ergebnisse von der eigenen Bevölkerung stärker wahrgenommen werden. In **Österreich** wurden die numerischen EU-Fiskalregeln durch den **Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012)** rechtlich verankert (Näheres Abschnitt 5.2 und 5.3) und der **Fiskalrat** durch eine Novelle des Staatsschuldenausschussgesetzes eingerichtet.

Zurzeit wird seitens der EK – in Abstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten – an einer neuen Richtlinie gearbeitet, um die Substanz des **Fiskalpolitischen Pakts im Jahr 2018 in EU-Recht** zu übertragen. Dieser EU-Rechtsrahmen definiert **Mindeststandards für eine solide Budgetpolitik** in den Mitgliedstaaten.

51 Da Budgetpläne mit Nominalwerten erstellt werden, wird seit Frühjahr 2017 die Ausgaben-Benchmark ab dem Fiskaljahr 2018 mittels BIP-Deflator in eine maximal zulässige nominelle Wachstumsrate der Staatsausgaben umgerechnet.

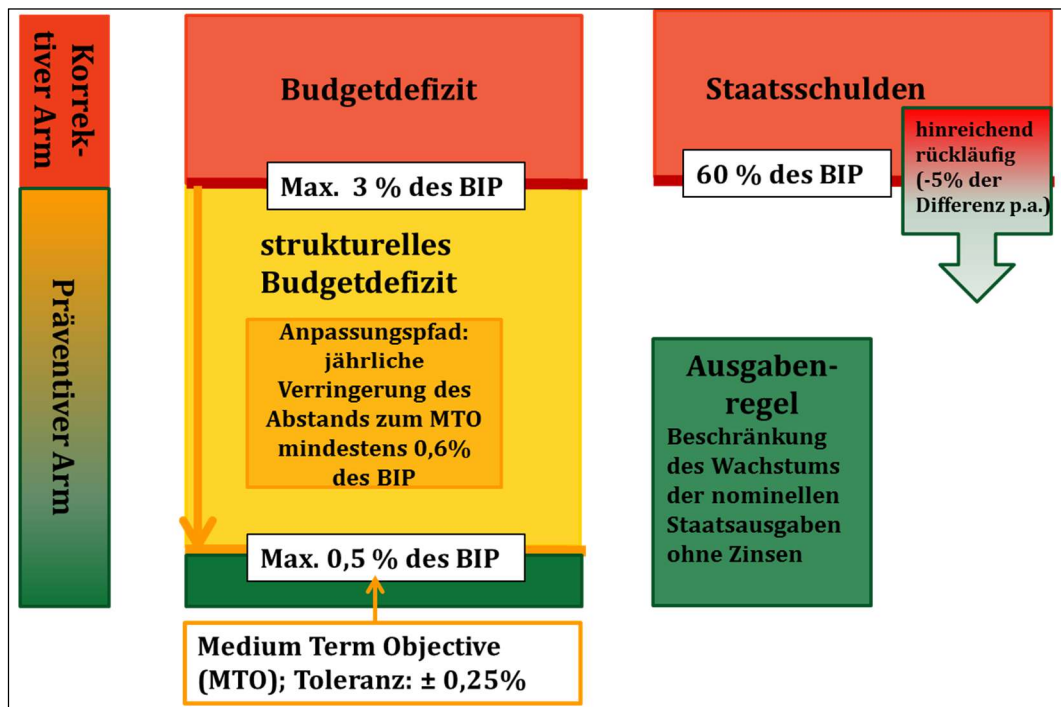
52 Eine ausführliche Zusammenstellung der aktuellen Rechtslage und deren Auslegung findet sich im „Vade Mecum on the Stability and Growth Pact“ (Europäische Kommission, 2018a).

Grafik 20: Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Zeitablauf



Quelle: Europäische Kommission und eigene Darstellung.

Grafik 21: Überblick über die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts



Quelle: Eigene Darstellung.

Box 4: Flexibilisierungselemente seit 2015 (Europäische Kommission, 2015)

- **Investitionsoffensive für Europa:**
 - **Beiträge zum European Fund for Strategic Investments (EFSI)** von Mitgliedstaaten gelten als Einmalmaßnahmen oder im Kontext der Feststellung übermäßiger Defizite oder eines Verstoßes gegen das Schuldenkriterium als „relevante Faktoren“. Folglich wird kein ÜD-Verfahren eingeleitet.
 - Ein Mitgliedstaat kann die „**Investitionsklausel**“ anwenden, wenn das **nationale BIP-Wachstum** negativ oder die negative **Outputlücke** größer als 1,5% des BIP ist. Die öffentlichen Investitionen dürfen keinen rückläufigen Verlauf aufweisen und das MTO muss innerhalb von vier Jahren erreicht werden.
 - Der Kreis **anrechenbarer Investitionsausgaben** („**Investitionsklausel**“) für von der EU kofinanzierte Projekte (z. B. in den Bereichen der Struktur- und Kohäsionspolitik und der trans-europäischen Netze) wurde um Kofinanzierungen im Rahmen des **EFSI** ausgeweitet.
- Die Kriterien für „**bedeutende**“ **Strukturreformen** wurden gelockert:
 - Die Voraussetzung wird auch dann erfüllt, wenn mehrere **kleine Reformen zusammengefasst** werden und gemeinsam merklich positive Budgeteffekte auslösen.
 - Als **langfristig positive budgetäre Effekte** werden – neben nachhaltigen Einsparungen – auch Einnahmen gewertet, sofern sie durch höheres Potenzialwachstum erzielt werden.
 - Von einer **vollständigen Umsetzung** einer Strukturreform kann **bereits ex ante** ausgegangen werden, wenn ein glaubwürdiger mittelfristiger **Strukturreformplan** zur Verfügung steht.
- Die **strukturellen Anpassungserfordernisse** zur Erreichung des MTO werden im präventiven Arm stärker nach der jeweiligen konjunkturellen Situation eines Mitgliedstaates ausgerichtet:
 - Die jährliche Anpassung des strukturellen Budgetdefizits von 0,5% des BIP darf in konjunkturell schlechten Zeiten deutlich unterschritten werden, während in wirtschaftlich guten Zeiten die Konsolidierungsanforderungen bis zu 1,0% des BIP erreichen.
 - Zur Beurteilung der konjunkturellen Situation erfolgt neben dem realen BIP-Wachstum und der Outputlücke auch ein Vergleich mit dem Potenzialwachstum.
 - In **Österreich** dürfte der Anpassungspfad des strukturellen Budgetsaldos im Regelfall bei 0,6% des BIP liegen, da die Konjunkturzyklen schwach ausgeprägt sind und sich die Outputlücke (EK-Methode) meist in der Bandbreite von –1,5 bis +1,5 bewegt.
- **Massive Zusatzausgaben für Flüchtlinge** sowie **Terrorismusbekämpfung** gelten als „Ausnahmestatbestand“ und ermöglichen eine zulässige, temporäre Abweichung von den Vorgaben im selben Ausmaß.

Box 5: Strukturelle Budgetregel bei Zusatzkosten durch Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung in Österreich

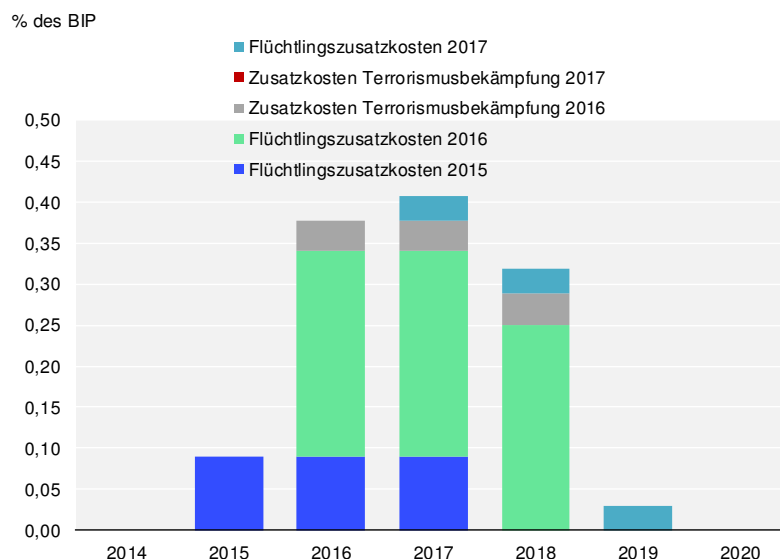
Die **Zusatzausgaben** aufgrund der **Flüchtlingszuwanderung** und zur **Terrorismusbekämpfung** stellen ein „**außergewöhnliches Ereignis**“ im Sinne des korrektiven und präventiven Arms des SWP dar. Somit sind **temporäre Abweichungen (für jeweils 3 Jahre)** von den Zielvorgaben im Ausmaß der budgetären Auswirkung der Jahre 2015, 2016 und 2017 im Kontext der Flüchtlinge sowie der Jahre 2016 und 2017 im Kontext der Terrorismusbekämpfung – jeweils im Vorjahresvergleich – erlaubt (Europäische Kommission, 2017 und 2018a).

Im Fall Österreichs wurden im Rahmen der **Ex-post-Beurteilung** der Fiskalregeln der EK im Frühjahr 2016 für das Jahr 2015 temporäre Zusatzkosten gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 0,09% des BIP infolge der außergewöhnlich hohen Flüchtlingszuwanderung festgestellt. Diese Zusatzkosten des Jahres 2015 dürfen im selben Jahr, aber auch in den beiden Folgejahren 2016 und 2017 unmittelbar durch entsprechende **Reduktion der strukturellen Anpassungsvorgabe** geltend gemacht werden (Grafik 22). Analog dazu reduzieren Zusatzkosten (jeweils gegenüber dem Vorjahr)

- des Jahres 2016 infolge der Flüchtlingszuwanderung (0,25% des BIP) und der Terrorismusbekämpfung (0,04% des BIP) die strukturelle Anpassungsvorgabe jeweils für die Jahre 2016 bis 2018;
- des Jahres 2017 infolge der Flüchtlingszuwanderung (0,03% des BIP) und der Terrorismusbekämpfung (0,00% des BIP) die strukturellen Anpassungsvorgaben für die Jahre 2017 bis 2019.⁵³

Diese Werte beruhen auf der Ex-post-Beurteilung der Fiskalregeln der EK vom Frühjahr 2017 bzw. 2018.

Grafik 22: Effekte "abzugsfähiger" Zusatzkosten auf die strukturelle Budgetregel¹⁾



1) Werte gemäß EK (Beurteilungen des Stabilitätsprogramms und Haushaltsplans Österreichs).
Quelle: Eigene Darstellung.

Der Gesamteffekt der „Klauseln“ erreicht 0,38 Prozentpunkte (2016), 0,41 Prozentpunkte (2017), 0,32 Prozentpunkte (2018) bzw. 0,03 Prozentpunkte (2019) und repräsentiert das zulässige Ausmaß, vom mittelfristigen Budgetziel im jeweiligen Jahr abzuweichen.⁵⁴

53 Die Zusatzkosten 2017 wurden – bis die realisierten Daten im Frühjahr 2018 vorlagen – für die Jahre 2017 bis 2019 im Rahmen der Gesamtbeurteilung des Stabilitätsprogramms bzw. Haushaltsplans anhand von Prognosewerten berücksichtigt.

54 Dieser Wert fließt analog bei der Ausgabenregel durch entsprechende Anpassung des Abschlags zur Referenzrate ein.

Bei der **Bestimmung der Flüchtlingszusatzkosten** sowie der **Auslegung des SWP durch die EK** sind folgende Aspekte zu beachten:

- **Höhe der Zusatzkosten 2015:** Trotz der nachträglichen Einbeziehung der Ausgaben für die bedarfsorientierte Mindestsicherung und der damit einhergehenden Änderung der Zusatzkosten seit Herbst 2016 (Haushaltsplan 2017) wird der bereits in den EK-Empfehlungen vom Mai 2016 festgestellte („eingefrorene“) Wert von 0,09% des BIP beibehalten.
- **Anerkennung** der vom BMF **gemeldeten Kosten** durch die EK: Die Abgrenzung der hierfür relevanten Kosten erfolgt derart, dass **ausschließlich vorübergehende Mehrausgaben** gegenüber dem Vorjahr in direktem Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung berücksichtigt werden dürfen. Durch Unschärfen in der Grenzziehung im Generellen und zwischen vorübergehenden bzw. nachhaltigen Ausgaben wurden bislang Teile der Bereiche innere und äußere Sicherheit und Integration sowie Ausgaben für Wohnbeihilfen seitens der EK nicht berücksichtigt. Die **endgültige Festlegung** („eingefrorener Wert“) für das Jahr t erfolgt im Rahmen der Ex-post-Beurteilung der EK jeweils im Mai des Folgejahres t+1.

5.2 Nationales Fiskalregelwerk gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012

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 implementieren. Diesen Verpflichtungen kam Österreich durch die Verabschiedung des **Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) 2012** (BGBl. I Nr. 30/2013) nach.

Kernstück des ÖStP 2012 ist die **subsektorale Festlegung von Budgetvorgaben** zur Erreichung eines **strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits** von maximal **0,45% des BIP**.⁵⁵ Im **Vollausbau** handelt es sich – analog zu den EU-weiten Fiskalregeln – um ein **mehrdimensionales Fiskalregelwerk** (nominelle und strukturelle Budgetregel, Ausgaben- und Schuldenregel, Haftungsobergrenzen), das für den **Bund** (i. A. ohne Sozialversicherungsträger), die **einzelnen Länder** und die **Gemeinden pro Bundesland** anzuwenden ist. **Abweichungen** von den jeweiligen **strukturellen Vorgaben** der Gebietskörperschaften werden in **Kontrollkonten** erfasst. Überschreitet die Gesamtbelastung des Kontos bestimmte Schwellenwerte, sind diese Beträge **konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen** (automatischer Korrekturmechanismus). Zusätzlich wurde ein **Sanktionsmechanismus** verankert, der in bestimmten **Ausnahmefällen** (Maßnahmen zur Stabilisierung internationaler und nationaler Finanzmärkte) ausgesetzt wird.

In den Jahren **vor dem Vollausbau** des nationalen Fiskalregelwerks war die **Rückführung des Maastricht-Defizits** in Richtung eines **ausgeglichenen Haushalts die Zielvorgabe** im ÖStP 2012: Für das Jahr 2016 wurde nach Artikel 3 (1) ÖStP 2012 dem Bund als Zielvorgabe ein geringfügiges Maastricht-Defizit von 0,19% des BIP zugestanden, die Länder mussten einen marginalen Budgetüberschuss (0,01% des BIP) und die Gemeinden einen ausgeglichenen Haushalt erwirtschaften (Näheres in Tabelle 10 und Box 6). Spätestens **ab dem Jahr 2017** ist das nationale Fiskalregelwerk im Vollausbau zu beachten, womit die Einhaltung des **strukturellen Budgetziels** von maximal –0,45% des BIP gemäß ÖStP 2012

⁵⁵ Im Rahmen des Stabilitätsprogramms wurde das MTO für die Jahre 2017 bis 2019 mit 0,5% des BIP festgelegt.

(Bund und Sozialversicherungsträger: $-0,35\%$ des BIP; Länder und Gemeinden: $-0,10\%$ des BIP) in den Fokus der nationalen Regelüberwachung rückt.

Über den maßgeblichen Zeitpunkt zur **erstmaligen Einhaltung der strukturellen Budgetvorgaben** herrscht aber keine Einigkeit zwischen den Vertragspartnern von Bund, Ländern und Gemeinden (Statistik Austria, 2017): Nach **Artikel 4 (1)** ist die **Anwendung der nationalen Fiskalregeln im Vollausbau** erst **ab dem Jahr 2017** verankert. Nach **Artikel 14 (4) und Artikel 4 (2) lit. b ÖStP 2012** wäre die Empfehlung des Rats der EU vom Juli 2014,⁵⁶ das MTO bereits im Jahr 2015 zu erreichen, entsprechend zu berücksichtigen und der Vollausbau vorzuziehen. Vor diesem Hintergrund käme **bereits ab dem Jahr 2015** die strukturelle Budgetregel laut Artikel 4 (1) ÖStP 2012 zum Tragen, woraus sich ein unterschiedliches Erfordernis für den Maastricht-Saldo ableitet. So wäre z. B. im Jahr 2016 unter Anwendung der strukturellen Budgetregel für die Länder und Gemeinden ein Maastricht-Defizit von rund 0,9 Mrd EUR zulässig, während andernfalls ein Maastricht-Überschuss von 35 Mio EUR erforderlich wäre.

Bei Anwendung der strukturellen Budgetregel bereits ab dem Jahr 2015 würden sich ferner prozedurale Fragen ergeben wie insbesondere:

- **Notwendigkeit der vorzeitigen Führung von Kontrollkonten** zur Erfassung von Abweichungen des strukturellen Budgetsaldos von der Regelgrenze?
- **Erfordernis der nachträglichen Einleitung der Evaluierungsprozesse?**⁵⁷

Aus **Sicht des FISK** erscheint eine **nachträgliche „Vorverlegung“ des Vollausbaus** des ÖStP 2012 auf das **Jahr 2015** zum heutigen Zeitpunkt (d. h. im Jahr 2018) **nicht zielführend**. Allerdings **sollten** – wie bereits in bisherigen Empfehlungen des FISK angeführt – strittige Punkte des **ÖStP 2012 geklärt, die nationalen Fiskalregeln** – insbesondere auf Gemeindeebene – **vereinfacht und Abweichungen vom EU-Fiskalregelwerk** vom Grundansatz gering gehalten werden. Um potenzielle Fiskalregelverfehlungen rechtzeitig zu erkennen, müsste zudem die **Ex-ante-Beobachtung der subsektoralen Budgetgebarung** in Österreich stärker in den Vordergrund gerückt werden (Abschnitt 5.3).

Box 6: Bisherige Erfüllung des ÖStP 2012 in den Jahren 2013 bis 2016

Auf Basis des Berichts von Statistik Austria vom Herbst 2017 über die **Haushaltsergebnisse der Jahre 2013 bis 2016** im Sinne des ÖStP 2012 (Statistik Austria, 2017b) wurde die **Vorgabe zum Maastricht-Saldo** gemäß ÖStP 2012 von den **Ländern und Gemeinden** in Summe **bis zum Jahr 2015 stets erfüllt**, im Jahr **2016** ist mit **Verfehlungen** zu rechnen. Eine **abschließende Beurteilung** der Regelerfüllung im Sinne des ÖStP 2012 erfolgt gegenwärtig durch den **Rechnungshof** und wird im Laufe des Jahres 2018 veröffentlicht.

Bei der Evaluierung der Budgetdaten kommt die ÖStP-Regelung zum Tragen, dass einzelne Verfehlungen – wie z. B. im Fall der Gemeinden des Burgenlands und Oberösterreichs im Jahr 2015 oder des Landes Steiermark im Jahr 2014 – ohne Konsequenzen bleiben, wenn diese durch die Übererfüllung anderer Länder und Gemeinden abgedeckt werden. Beim **Bund** blieben die Aufwendungen im Zuge des Bankenpakets außer Ansatz, die im Sinne des ÖStP 2012 keinen sanktionsrelevanten Sachverhalt darstellen. Im **Jahr 2015** war für die Erfüllung entscheidend, ob als Bankenhilfe die Einmalmaßnahmen – analog zur Auslegung der EK im Rahmen des SWP – abgezogen werden dürfen oder der (höhere) Gesamteffekt auf den Finanzierungssaldo. Laut Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2016 (Textteil Band 3, Gesamtstaatliche Betrachtung) wurde der höhere Gesamteffekt für das Jahr 2015 in Höhe von 2,2 Mrd

56 Siehe [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0729\(18\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0729(18)&from=EN).

57 Unter Zugrundelegung eines Vollausbaus ab dem Jahr 2015 wären Verfehlungen (Box 6) auf dem Kontrollkonto zu buchen und im Sinne des Artikels 7 (5) ÖStP 2012 ohne unnötigen Verzug in den Folgejahren rückzuführen gewesen.

EUR zugrunde gelegt, sodass kein sanktionsrelevanter Sachverhalt auf Bundesebene festgestellt werden konnte.⁵⁸

Tabelle 10: Erfüllung der Vorgaben des ÖStP 2012: Maastricht-Saldo¹⁾

in Mio EUR	Vorgaben laut ÖStP 2012				Maastricht-Saldo				Abweichung ²⁾			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Bund	-5.668	-4.297	-1.998	-671	-6.327	-9.311	-3.941	-4.566	-658	-5.015	-1.943	-3.894
<i>in % des BIP</i>	-1,8	-1,3	-0,6	-0,2	-2,0	-2,8	-1,1	-1,3	-0,2	-1,5	-0,6	-1,1
Memo: Banken ³⁾					1.750	5.422	1.751	12	0	0	0	0
Bund ohne Banken					-4.577	-3.889	-2.190	-4.553	1.092	407	-192	-3.882
Länder	-1.425	-966	-482	35	-415	-173	-158	-1.763	1.010	792	324	-1.799
<i>in % des BIP</i>	-0,4	-0,3	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,5	0,3	0,2	0,1	-0,5
Memo: Banken					0	0	0	1.200	0	0	0	0
Länder ohne Banken					-415	-173	-158	-563	1.010	792	324	-599
Gemeinden	0	0	0	0	-18	30	182	31	-18	30	182	31
<i>in % des BIP</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0

1) Ohne Bundes- und Landeskammern.

2) "+" ... Erfüllung; "-" Nichterfüllung.

3) Einmalmaßnahmen.

Quelle: Statistik Austria, ÖStP 2012 und eigene Berechnungen.

Im Jahr 2016 dürften die **Vorgaben zum Maastricht-Saldo** – ohne Flexibilisierungsklauseln und Ausnahmetatbestände – seitens des **Bundes und der Länder** in Summe **klar verfehlt**, jene der **Gemeinden** in Summe **erfüllt** worden sein. Allerdings dürfen befristete Ausnahmen, die seitens der zuständigen Organe der EU eingeräumt wurden, im Kontext des ÖStP 2012 berücksichtigt werden (Art. 11 ÖStP 2012). So werden bei der **endgültigen Beurteilung etwa die Zusatzkosten infolge des Flüchtlingszustroms**, der die Länder im Rahmen der Grundversorgung sowie der bedarfsorientierten Mindestsicherung betrifft, noch berücksichtigt. Statistik Austria lagen die diesbezüglich erforderlichen Informationen pro Bundesland bei Erstellung ihres Berichts im Herbst 2017 noch nicht vor. Aus gesamtstaatlicher Sicht beliefen sich die anrechenbaren Flüchtlingszusatzkosten für das Jahr 2016 auf rund 1,3 Mrd EUR. Angesichts der großen Abweichungen des Bundes und der Länder inkl. Wien im Jahr 2016 (Tabelle 10) dürften aus Sicht des FISK – trotz Einrechnung der Flüchtlingszusatzkosten – die Vorgaben des ÖStP zum Maastricht-Saldo im Jahr 2016 von Bund und Ländern – in Summe verfehlt werden. Das (einmalig) außerordentlich hohe Budgetdefizit laut Maastricht im Fall Kärntens im Kontext der HETA fällt in den Bereich der sanktionsfreien Tatbestände (Maßnahmen zur Stabilisierung des österreichischen Finanzmarkts gemäß ÖStP 2012, Art. 19 (2) b). Ohne diesen Transfer hätte Kärnten das im ÖStP 2012 festgelegte Budgetziel erreicht.

Laut **aktuellem Bericht von Statistik Austria** (Stand: Oktober 2017) wurden auch die **Vorgaben zum strukturellen Budgetsaldo im Jahr 2016 nur vereinzelt erfüllt**: Während die Bundesebene (inkl. Sozialversicherungsträger) und die Landesebene (inkl. Wien) die strukturellen Budgetvorgaben klar verfehlten, konnte die Gemeindeebene diese in Summe erfüllen. Die Beurteilung setzte auf Artikel 4 (2) lit. a auf, der die strukturellen Vorgaben ausgehend vom zulässigen Maastricht-Saldo gemäß Artikel 3 unter Berücksichtigung von Konjunktoreinflüssen und Einmalmaßnahmen ableitet. Hinsichtlich der anrechenbaren **Höhe der ausgabenseitigen Einmalmaßnahmen** besteht laut Bericht von Statistik Austria zwischen den Vertragspartnern Uneinigkeit.

⁵⁸ Ergibt sich aus dem Bericht von Statistik Austria, dass aufgrund der Verletzung von Bestimmungen des ÖStP 2012 ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliegt, hat der Rechnungshof dazu ein Gutachten zu erstellen.

Im Rahmen der nationalen **Ausgabenregel** stellte Statistik Austria für das Jahr 2016 **keinen sanktionsrelevanten Sachverhalt** fest.

Die ab 2017 geltende **Schuldenregel** wäre im Jahr **2016** aus der Sicht von Statistik Austria seitens des **Bundes und der Länder in Summe nicht erfüllt**, während der Verschuldungspfad der **Gemeinden in Summe** den ÖStP-Vorgaben entsprach. Dieser Einschätzung wurde ein einmalig fixierter Schuldenrückführungspfad (ausgehend vom Basisjahr 2013) zugrunde gelegt. Bei Abweichungen in einem Jahr entsteht ein „kumuliertes Anpassungserfordernis“ in den Folgejahren (siehe dazu Abschnitt 5.3).

Insgesamt waren endgültige Aussagen von Statistik Austria über die Einhaltung der nationalen Fiskalregeln nicht möglich.

Für das **Jahr 2017** zeichnet sich **aus heutiger Sicht** nach den nationalen Vorgaben eine **Verfehlung bei der Schuldenregel**, aber eine **Erfüllung der nominellen und strukturellen Budgetvorgabe (inkl. „Klauseln“)** auf gesamtstaatlicher Ebene ab: Die strukturelle Budgetvorgabe wurde national mit $-0,45\%$ des BIP festgelegt (EU-Limit: $-0,5\%$ des BIP) und wird gemäß aktueller FISK-Prognose – unter Anrechnung der Klauseln – klar erfüllt. Auch der **Maastricht-Saldo wird demnach 2017 den ÖStP-Vorgaben entsprechen**, da sich die Vorgabe ab dem Jahr 2017 aus dem zulässigen strukturellen Budgetdefizit sowie dem Ausmaß der Einmalmaßnahmen und des Konjunkturreffekts ableitet und zudem die Einhaltung der Defizitobergrenze von 3% des BIP gewährleistet wird. Nach den EU-weiten Fiskalregeln erfüllt Österreich die Budgetvorgaben im Jahr 2017 zur Gänze.

5.3 Anmerkungen zu den nationalen Fiskalregeln aus Sicht des Fiskalrates

Komplexität der EU-weiten und nationalen Fiskalregeln erschwert Überprüfung und Interpretation der Regeleinhaltung

Bei der Anwendung der numerischen Fiskalregeln und deren Interpretation sind mehrere **Aspekte** zu beachten:

- Erstens **reagieren die Ergebnisse** zur Berechnung der numerischen Fiskalregeln und somit die Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Regeln – angesichts vorgegebener, **numerischer Schwellenwerte** – sensibel auf **Änderungen in der zugrunde gelegten Datenbasis**. Bei knappen Ergebnissen können bereits geringe Datenrevisionen zu unterschiedlichen Beurteilungen führen.
- Zweitens wirken sich **Änderungen bei den Wachstumsaussichten** im Sinne einer Trendbetrachtung auf das (nach den Methoden der EK ermittelte) **aktuelle Potenzialwachstum** und die Outputlücke auch ex post aus. So können z. B. zukünftige Wachstumsperioden c. p. die aktuelle Outputlücke erhöhen und bei gleichbleibendem Budgetsaldo in weiterer Folge den strukturellen Budgetsaldo reduzieren (und vice versa). Beim **strukturellen Budgetsaldo** handelt es sich um eine geschätzte, analytische Kenngröße, bei der sich Datenrevisionen mehrfach niederschlagen.⁵⁹
- Drittens sind für die Interpretation der Ergebnisse **Detailkenntnisse zur Konzeption** der einzelnen **Fiskalregeln** erforderlich. So könnten buchungstechnische Veränderungen (Übergang von einer Brutto- zu einer Nettobuchung von einnahmen- und ausgabenseitigen Zahlungsströmen) das Ergebnis

⁵⁹ Eine Analyse der Revision einzelner Komponenten des strukturellen Budgetsaldos findet sich in Grossmann et al., 2016.

Rechtsrahmen zur Fiskalpolitik

der Ausgabenregel verzerren. Durch das Bruttoschuldenkonzept (kein Abzug von finanziellen Aktiva) wirken sich Sonderfaktoren wie die Einrichtung von Abbaugesellschaften für verstaatlichte Banken erheblich auf die Schuldenquote aus.

- Insgesamt erschwert die **Komplexität** des **EU-weiten und nationalen Fiskalregelwerks**, diese Regeln als **Leitfaden für die Budgetpolitik einzusetzen** und deren **Einhaltung zu evaluieren**. Der FISK sprach sich bereits in der Vergangenheit für **möglichst einfache Fiskalregeln insbesondere auf subsektoraler Ebene** aus.

Nationale Fiskalregeln müssen EU-Regelwerk nicht vollständig entsprechen, sollten aber Einhaltung gesamtstaatlicher EU-Fiskalregeln gewährleisten

Der ÖStP 2012 überträgt durch Bezugnahme auf den SWP oder analoge Beschreibung der Regeln das **EU-Fiskalregelwerk** im Wesentlichen auf die Gebietskörperschaften (regionale Aufgliederung einschließlich ausgegliederter staatlicher Einheiten). In der Anwendung stellt sich allerdings heraus, dass die **Auslegung der nationalen Fiskalregeln zum Teil sehr stark von jener des EU-Regelwerks abweicht und die Auslegung des ÖStP 2012 gegenwärtig teilweise unklar sowie strittig ist**. So könnten gesamtstaatliche Zielvorgaben der EU eingehalten werden, während auf nationaler Ebene ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliegt bzw. vice versa.

- Die **gegenwärtige Auslegung** des ÖStP 2012 führt zu einem **Abweichen der nationalen Vorgaben von jenen der EU** in folgenden Bereichen:
 - Bei der nationalen Schuldenregel wurde ein **konstanter Rückführungspfad** ausgehend vom Jahr 2013 als Vorgabe festgelegt, ohne dabei die Ergebnisse der Folgejahre zu beachten. Diese „Neudefinition“ der **Schuldenregel** wirkt weitaus **strenger als die EU-Regel**. Zudem wird bei den gegenwärtigen Berechnungstools des ÖStP 2012 weder auf Vereinfachungen im „Übergangszeitraum“ noch auf die unterschiedlichen „Benchmarks“ der Schuldenregel Bedacht genommen (Kapitel 6).
 - Bei der **Anwendung der Ausgabenregel** wird nur dann von einem sanktionsrelevanten Sachverhalt ausgegangen, wenn das zulässige Ausgabenwachstum **„erheblich“** im Sinne der EU-Definition überschritten wurde. Allerdings weicht diese Interpretation, die geringe Überschreitungen toleriert, von jener der EU und auch vom ÖStP 2012 ab.
- Bei der **Auslegung des ÖStP 2012** kommt den Gebietskörperschaften (insbesondere dem **Bundesministerium für Finanzen**) eine entscheidende Rolle zu, die sich u. a. durch die **Festlegung und Bereitstellung des Berechnungstools zur Überwachung der nationalen Regelgrenzen** manifestiert, das auch von **Statistik Austria** verwendet wird. Laut Artikel 18 (7) ÖStP 2012 ist es Aufgabe von Statistik Austria festzustellen, ob die Regelgrenzen eingehalten werden und ob ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliegt.
- Insgesamt wäre zu prüfen, ob das **EU-weite mehrdimensionale Fiskalregelwerk** auf **alle gebietskörperschaftlichen Ebenen**, wie gegenwärtig im ÖStP 2012 vorgesehen, übertragen werden soll. Eine Studie des FISK-Büros stellt alternative Ansätze vor (Grossmann et al., 2016), die u. a. als Anhaltspunkt für eine mögliche Adaptierung des ÖStP 2012 verwendet werden könnten.

Sonstige kritische Aspekte mit Änderungsbedarf

- Der ÖStP 2012 legt den Schwerpunkt auf eine **Ex-post-Beurteilung** der Haushaltsergebnisse, die zudem zu einem sehr **späten Zeitpunkt** jeweils im Herbst des Folgejahres erfolgt. Unterdessen evaluiert die **Europäische Kommission** die EU-Fiskalregeln für Österreich in Summe bereits im Rahmen des **Europäischen Semesters** jeweils im Frühjahr. Dabei werden sowohl eine **Ex-post-Beurteilung** als auch eine **Ex-ante-Beurteilung** auf Basis der EK-Frühjahrsprognose zur Einhaltung der EU-Fiskalregeln vorgenommen.
- Die Gebarung der **Sozialversicherungsträger** bleibt gemäß ÖStP 2012 bei der **Ausgabenregel** außer

Acht. Da mehr als ein Drittel der Staatsausgaben auf die Sozialversicherungsträger entfällt, sollten – bei nationaler Anwendung der Ausgabenregel – auch die Sozialversicherungsträger miteinbezogen werden. Generell **erschweren jedoch die umfangreichen Finanzierungsverflechtungen** und unterschiedliche **regionale Buchungsgewohnheiten** zwischen den Gebietskörperschaften in Österreich eine sinnvolle **subsektorale Anwendung** der Ausgabenregel.

- Zur Erhöhung der Transparenz und zur Anwendung des Korrekturmechanismus sollten die vom Bund und den Ländern zu führenden **Kontrollkonten veröffentlicht** sein. Die Zugänglichkeit, aber auch die **Klarstellung von Verbuchungsstandards**⁶⁰ sind Voraussetzung, um die **Aufgaben im Monitoring- und Evaluierungsprozess** durch den Fiskalrat und Rechnungshof wahrnehmen zu können.⁶¹
- Der ÖStP 2012 wurde vor Einrichtung des FISK Ende 2013 verabschiedet und danach nicht adaptiert. Folglich sind im ÖStP 2012 die **Rolle des FISK** und die **Schnittstellen zwischen dem FISK**, der u. a. die Einhaltung der Fiskalregeln zeitnah zu überwachen hat, und den im **ÖStP 2012** festgelegten **Organisationseinheiten im Evaluierungsprozess** (Statistik Austria, Rechnungshof und Koordinationsgremien) ungeklärt. So wären die **Transparenz** und der **Informationsfluss** gegenüber den Organisationseinheiten im Evaluierungsprozess (Statistik Austria, Rechnungshof, Koordinationsgremien sowie FISK) **sicherzustellen** sowie **klare Schnittstellen** festzulegen.

60 So ist z. B. ungeklärt, ob übertragene Überschüsse von anderen Gebietskörperschaften berücksichtigt werden dürfen, bevor Buchungen am Kontrollkonto vorgenommen werden.

61 Ein Prüfbericht des Rechnungshofs zum Thema ÖStP 2012 und Einhaltung der nationalen Fiskalregeln ist gegenwärtig im Stellungnahmeverfahren.

6 ERGEBNISSE DER FISKALREGELN FÜR DAS AKTUELLE STABILITÄTSPROGRAMM 2017 BIS 2022

Die Fiskalpolitik Österreichs unterliegt **numerischen Vorgaben der EU** (Kapitel 5), deren Einhaltung auf Basis des **aktuellen Stabilitätsprogramms der Bundesregierung** vom März 2018 für den Gesamtstaat Österreich im folgenden Kapitel für die Jahre **2017 bis 2022** beurteilt wird. Diese Ergebnisse werden in weiterer Folge mit der **Budgetprognose des Fiskalrates** für die Jahre **2018 und 2019** (Kapitel 7) – einschließlich Berechnungen zur **Outputlücke** (Kapitel 2) – verglichen und evaluiert. Die hier präsentierten Resultate stützen sich auf eigene FISK-Berechnungen und können von jenen anderer Institutionen abweichen (u. a. von Berechnungen der Europäischen Kommission und/oder von der Bewertung des Rates der Europäischen Union im Juni 2018).⁶²

Das aktuelle Stabilitätsprogramm und die FISK-Schätzungen ergeben für die Jahre 2018 und 2019 einen sehr **ähnlichen gesamtstaatlichen Budgetverlauf**, der **im Wesentlichen die EU-weiten Fiskalregeln erfüllt** und mit einer **etwas optimistischeren Einschätzung der gesamtstaatlichen Fiskalposition Österreichs seitens des FISK** (Budget- und Schuldenentwicklung) im Vergleich zur Bundesregierung einhergeht. Sowohl auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms als auch der FISK-Frühjahrsprognose **weicht der nominelle Ausgabenzuwachs im Prognosezeitraum durchwegs von der Obergrenze ab**. Der „Frühwarnmechanismus“ der EK sollte **für die Jahre 2018 und 2019** nicht ausgelöst werden, da sich aus gegenwärtiger Einschätzung des FISK keine „erheblichen“ Regelverfehlungen abzeichnen und zudem von einer Erreichung des MTO auszugehen ist (Näheres Box 8).

Die „Ausgabenregel“ (Box 8), die gegenüber der strukturellen Budgetsaldoregel seitens der EK und auch anderer internationaler Organisationen zunehmend für die Beurteilung der Regelerfüllung favorisiert wird, dürfte für Österreich i. A. einen strikteren Konsolidierungskurs und eine höhere Schätzunsicherheit bezüglich einer Erreichung oder Verfehlung bedeuten (siehe dazu auch Hauth und Maidorn, 2017).

6.1 Positiver Maastricht-Saldo ab dem Jahr 2019

Die **gesamtstaatliche Defizitquote** Österreichs wird gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm** schrittweise zurückgeführt und **ab dem Jahr 2019 in einen Überschuss** drehen. Damit verläuft der Budgetpfad **deutlich und nachhaltig unter der Defizitobergrenze** von 3% des BIP (2017: -0,7% des BIP; 2022: 0,4% des BIP).

Auf der Grundlage dieses **Budgetpfads der Bundesregierung** ist davon auszugehen, dass für Österreich weiterhin die **Bestimmungen des präventiven Arms** anzuwenden sind.⁶³

6.2 Stabilitätsprogramm sieht Einhaltung des strukturellen Budgetziels ab dem Jahr 2019 vor

Der **mittelfristige Zielwert (MTO)** eines beinahe ausgeglichenen Budgets wurde in Österreich **ab dem Jahr 2017 mit -0,5% des BIP** festgelegt. Dieser Zielwert entspricht dem **Mindesterfordernis**, das sich

62 Die FISK-Berechnungen folgen den EU-Vorgaben, allerdings erfolgen seitens der EK immer wieder Adaptierungen und die Resultate reagieren zum Teil sensitiv auf Änderungen der Basisdaten oder der Berechnungsroutinen.

63 Selbst unter Zugrundelegung des Szenarios 2 gemäß Stabilitätsprogramm, das im Jahr 2018 eine kurze Rezession und in den Folgejahren reale BIP-Wachstumsraten um +1,0% unterstellt, verbleibt die gesamtstaatliche Defizitquote deutlich unter 3% des BIP.

Box 7: Erforderliche strukturelle Anpassung im präventiven Arm des SWP und Konsequenzen einer Nichteinhaltung

Rechtsquelle: Art 5 (1) EU-VO 1466/97 i.d.F. VO 1175/2011; Vade Mecum (EK, 2018a): S. 36 ff

Im Rahmen des **präventiven Arms** ist – solange das MTO nicht erreicht ist – eine **angemessene jährliche Verbesserung** des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen (**struktureller Budgetsaldo**) erforderlich.⁶⁴ Als **Richtwert** werden **0,5% des BIP** zugrunde gelegt. Bei einem Schuldenstand von über 60% des BIP, bei ausgeprägten Risiken hinsichtlich der Tragfähigkeit der Gesamtschulden oder bei guter Wirtschaftsentwicklung ist der strukturelle Budgetsaldo jährlich um **mehr als 0,5% des BIP** anzupassen. In konjunkturell schlechten Zeiten darf der Richtwert auch unterschritten werden. Die exakten **länderspezifischen Vorgaben** sind einer **detaillierten Matrix** (Tabelle 11) zu entnehmen, die seitens der EK zugrunde gelegt wird. Im **Jahr der Zielerreichung verkürzt sich die Zielvorgabe** auf die noch erforderliche Anpassung, um das MTO zu erreichen.⁶⁵

Tabelle 11: Erforderliche strukturelle Anpassung der Defizitquote (gemessen am BIP) pro Jahr in Prozentpunkten

Makroökonomische Rahmenbedingungen		Schuldenstand unter 60% und keine Nachhaltigkeitsrisiken	Schuldenstand über 60% oder Nachhaltigkeitsrisiken
Außergewöhnlich schlechte Zeiten	Reales Wachstum < 0% oder Outputlücke < -4%	Keine Anpassung erforderlich	
Sehr schlechte Zeiten	-4% ≤ Outputlücke < -3%	0	0,25
Schlechte Zeiten	-3% ≤ Outputlücke < -1,5%	0 wenn reales Wachstum unter Potenzial; 0,25 wenn reales Wachstum über Potenzial	0,25 wenn reales Wachstum unter Potenzial; 0,5 wenn reales Wachstum über Potenzial
Normale Zeiten	-1,5% ≤ Outputlücke < 1,5%	0,5	0,6
Gute Zeiten	Outputlücke ≥ 1,5%	> 0,5 wenn reales Wachstum unter Potenzial; ≥ 0,75 wenn reales Wachstum über Potenzial	≥ 0,75 wenn reales Wachstum unter Potenzial; ≥ 1 wenn reales Wachstum über Potenzial

Quelle: Europäische Kommission und eigene Darstellung.

Ohne Anwendung von Klauseln gilt das **MTO** auch dann **erreicht**, wenn der strukturelle Budgetsaldo innerhalb einer **Bandbreite von 0,25 Prozentpunkten** („margin of tolerance“) des MTO liegt. Solange das MTO eingehalten wird, werden bei einer „erheblichen“ Verfehlung der Ausgabenregel im Allgemeinen keine Verfahrensschritte eingeleitet (siehe Abschnitt 6.3). Nach Erreichen des MTO muss der

64 Die strukturelle Anpassung wird näherungsweise durch Subtraktion des strukturellen Budgetsaldos (gemessen in % des BIP) aus dem Jahr t-1 von jenem des Jahres t ermittelt.

65 Zur Bestimmung des Abstands zum MTO für die Vorgabe des Jahres t wird der Wert des strukturellen Budgetsaldos des Jahres t-1 laut EK-Frühjahrsprognose des Jahres t-1 eingefroren und auf Basis aller folgenden EK-Prognosen maximal bis zum Frühjahr t+1 rückwirkend durch den „most favourable value“ ersetzt (z. B. erster Wert für 2016 auf Basis EK-Frühjahrsprognose 2016, letzte Korrektur des eingefrorenen Werts im Frühjahr 2018 möglich). Ab 2018 wird der „most favourable value“ für den strukturellen Budgetsaldo t-1 gemäß Frühjahrs- oder Herbstprognose t-1 eingefroren und gegebenenfalls noch einmal im Frühjahr t+1 angepasst.

Anwendung der EU-Fiskalregeln

strukturelle Budgetsaldo in den Folgejahren auf dem Niveau des MTO verbleiben. Abweichungen (auch wenn sie innerhalb der Bandbreite liegen) müssen in den Folgejahren – unter Beachtung der üblichen strukturellen Vorgaben – korrigiert werden. Bleiben Abweichungen innerhalb des Toleranzbereichs, leitet sich zwar ein struktureller Anpassungsbedarf ab, der aber mit keiner erheblichen Verfehlung einhergehen kann.

Ist eine **Abweichung** von der Vorgabe bzw. vom MTO **„erheblich“** – d. h. 0,5 Prozentpunkte in einem Jahr oder kumulativ über zwei Jahre – und kommen keine Ausnahmeregeln zur Anwendung (v. a. bei Naturkatastrophen, schwerwiegendem Konjunkturabschwung, größeren Strukturreformen, Zusatzkosten infolge von Flüchtlingszuwanderung oder zur Terrorismusbekämpfung⁶⁶), wird der **Frühwarnmechanismus** gem. Art 6 (2) EU-Reg 1466/97 i. d. F. VO 1175/2011 bzw. Art 121 (4) VAEU ausgelöst. Der Feststellung einer erheblichen Abweichung geht immer eine **Gesamtbewertung** der EK voraus.

Wenn **Österreich** das MTO von **–0,5% des BIP** nicht erreichen sollte, kämen angesichts der günstigen Konjunkturerwartungen in den Jahren **2018 bis 2022** grundsätzlich die Vorgaben für **„normale Zeiten“** laut EU-Definition zur Anwendung. Aufgrund einer gesamtstaatlichen Schuldenquote von mehr als 60% des BIP während des gesamten Geltungszeitraums des Stabilitätsprogramms müsste Österreich bis zur Erreichung des MTO eine **Rückführung des strukturellen Defizits um 0,6% des BIP pro Jahr** erzielen.

Im Fall von **„außergewöhnlichen Ereignissen“** im Sinne des korrektiven und präventiven Arms des SWP („Klauseln“ wie z. B. Zusatzausgaben aufgrund der Flüchtlingszuwanderung und zur Terrorismusbekämpfung) sind temporäre Abweichungen von den Zielvorgaben erlaubt (siehe Box 5).

Um ein **Verfahren** wegen einer **„erheblichen“ Abweichung** vom strukturellen **Anpassungspfad** („Frühwarnmechanismus“) in „normalen Zeiten“ zu vermeiden, muss die strukturelle Budgetdefizitquote **in einem Jahr um zumindest 0,1 Prozentpunkte, über zwei aufeinanderfolgende Jahre um zumindest 0,7 Prozentpunkte** gesenkt werden.⁶⁷ Im **Jahr der Zielerreichung verkürzt sich die Zielvorgabe** auf die für die Erreichung des MTO erforderliche Anpassung. **Nach Zielerreichung** ist das MTO bzw. das **strukturelle Nulldefizit** auch in den Folgejahren einzuhalten. Unter Anwendung der tolerierten Abweichung (0,25% des BIP) ist dies für Österreich ab 2017 bei einem strukturellen Budgetdefizit von bis zu 0,75% des BIP erfüllt.

gemäß SWP und Fiskalpolitischem Pakt ableitet.⁶⁸

Der **strukturelle Budgetpfad gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm** geht von einem **strukturellen Budgetdefizit von 0,5% des BIP im Jahr 2017 und folglich einer Erreichung des MTO** aus. Zusätzlich sind Abweichungen aufgrund der Flüchtlingszusatzkosten 2015, 2016 und 2017 sowie der Zusatzkosten zur Terrorismusbekämpfung 2016 und 2017 (in Summe rund 0,4% des BIP; Box 5) erlaubt. So lag das strukturelle Budgetdefizit 2017 „inklusive anrechenbarer Klauseln“ bei 0,1% des BIP (Tabelle 12).

Im Jahr **2018** geht die Bundesregierung von einem vorübergehenden Anstieg des strukturellen Defizits auf 0,9% des BIP aus. Auch unter Anrechnung der Zusatzkosten (in Summe rund 0,3% des BIP) wird das

66 Massive Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber werden von der EK für die Jahre 2015 bis 2017 – Zusatzausgaben zur Terrorismusbekämpfung für die Jahre 2016 und 2017 – als „außergewöhnliches Ereignis“ i. S. des SWP akzeptiert und bei der Ermittlung der Anpassungsvorgabe berücksichtigt (Box 5).

67 Die strukturelle Mindestanpassung ergibt sich aus der Differenz der Vorgabe und des Schwellenwerts für eine erhebliche Abweichung laut EU-Definition (1-Jahres-Betrachtung: $0,6 - 0,5 = 0,1$; 2-Jahres-Betrachtung: $(0,6 * 2 - 0,25 * 2) = 0,7$).

68 Die sogenannte „minimum benchmark“ muss drei Kriterien – Einhaltung der Obergrenze von 3% des BIP für das (nominelle) Maastricht-Defizit, Sicherstellung langfristiger Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, rechtlich verankerte Mindesthöhe – erfüllen (siehe Fiskalrat, 2016, Box 4).

MTO 2018 knapp verfehlt. Dies stellt aber **keine erhebliche Verfehlung** der strukturellen Budgetvorgabe im Sinne des SWP dar. Durch die Anwendung der „Klauseln“ kommt der **Toleranzbereich** von 0,25 Prozentpunkten **nicht (zusätzlich) zum Tragen**.

Tabelle 12: Strukturelle Anpassung des Budgetsaldos Österreichs gemäß Stabilitätsprogramm in den Jahren 2017 bis 2022

Staat insgesamt	Präventiver Arm					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zielvorgaben für die strukturelle Anpassung der Defizitquote¹⁾						
Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (in Prozentpunkten)	0,0	-0,2	0,3	0,0	-0,2	-0,5
Realisierte strukturelle Anpassung der Defizitquote (ohne Klauseln)						
Struktureller Budgetsaldo (in % des BIP)	-0,5	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	0,4
Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (in Prozentpunkten)	0,4	-0,4	0,4	0,2	0,3	0,4
Erreichung der Zielvorgabe nach Gesamtbeurteilung (einschl. Klauseln)						
Abweichung von Vorgabe (in % des BIP)	0,5	-0,2	0,1	0,2	0,5	0,9
Durchschnittliche Abweichung über 2 Jahre (in % des BIP) ²⁾	0,2	0,2	0,0	0,2	0,4	0,7
Erhebliche Abweichung von Vorgabe³⁾						
Verfehlung des 1-Jahres-Kriteriums	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Verfehlung des 2-Jahres-Kriteriums ²⁾	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Memo: Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln (in % des BIP)	-0,1	-0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,4
"Eingefrorener" struktureller Budgetsaldo inkl. Klauseln laut EK (in % des BIP) ⁴⁾	-0,3	-0,8

1) Laut EK, unter Einbeziehung der Flüchtlingszusatzkosten 2015, 2016 und 2017 sowie der Zusatzkosten 2016 und 2017 zur Terrorismusbekämpfung.
2) Bezieht sich auf die Jahre t und t-1.
3) Eine Abweichung ist erheblich, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht.
4) Grundlage zur Berechnung der strukturellen Anpassungsvorgabe für das Jahr t+1.
Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom März 2018), WIFO (Prognose vom März 2018) und eigene Berechnungen.

In den **Folgejahren** strebt die österreichische Bundesregierung die **Einhaltung des MTO** auch ohne Anrechnung der Zusatzkosten 2017⁶⁹ infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung an: Ausgehend von einem strukturellen Defizit in Höhe von 0,5% des BIP im Jahr 2019 wird eine kontinuierliche Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos ausgewiesen. Ab dem Jahr 2021 sind bereits strukturelle Budgetüberschüsse vorgesehen. Dieser Pfad ab dem Jahr 2019 deckt sich mit den Vorgaben des präventiven Arms des SWP.

Aus dem Abstand des (eingefrorenen) strukturellen Defizits 2016 von 0,9% des BIP zum MTO sowie unter Anrechnung der abzugsfähigen Flüchtlingszusatzkosten und Zusatzkosten der Terrorismusbekämpfung (2017: 0,4% des BIP) ergab sich für Österreich im **Jahr 2017** insgesamt kein strukturelles Anpassungserfordernis. Da im Jahr 2017 die Rückführung der strukturellen Defizitquote (gemessen am BIP) 0,4 Prozentpunkte betrug, wurde die **strukturelle Anpassungsvorgabe klar erfüllt**. Im **Jahr 2018** dürfte sich die strukturelle Defizitquote um 0,2 Prozentpunkte⁷⁰ verschlechtern, ohne gegen die EK-Vorgaben zu verstoßen. In Anbetracht der ausgewiesenen Erhöhung des strukturellen Defizits gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm auf 0,9% des BIP (2018) wird die **Vorgabe um 0,2 Prozentpunkte verfehlt**. Diese Abweichung stellt aber **keine erhebliche Verfehlung** der strukturellen Budgetvorgabe im Sinne des SWP dar. Im **Jahr 2019** muss die strukturelle Defizitquote laut EK um 0,3 Prozentpunkte zurückgeführt werden, in den Folgejahren ergeben sich keine strukturellen Anpassungserfordernisse. Die Rückführung der strukturellen Defizitquote gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm um 0,4 Prozentpunkte im Jahr 2019 er-

69 Auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms steigen die Ausgaben für Flüchtlinge in Österreich gemessen in % des BIP nochmals um 0,04% des BIP im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr (laut EK: 0,03% des BIP), die Ausgaben zur Terrorismusbekämpfung bleiben hingegen unverändert. Im Vergleich dazu verzeichnen die Flüchtlingsausgaben gemäß FISK-Frühjahrsprognose im gleichen Zeitraum einen geringfügigen Rückgang.

70 Defizitquote 2017 (-0,6% des BIP), die mit dem „most favourable value“ für 2017 gemäß Frühjahrs- oder Herbstprognose 2017 eingefroren und gegebenenfalls noch einmal im Frühjahr 2019 angepasst wird, minus MTO (-0,5 % des BIP) plus anrechenbare Klauseln (0,3% des BIP).

Anwendung der EU-Fiskalregeln

füllt diese Vorgabe (1-Jahres-Betrachtung). Auch zusammen mit der Verschlechterung des strukturellen Budgetsaldos im Vorjahr kommt es im Rahmen der **2-Jahres-Betrachtung zu keiner Verfehlung.** Ab dem Jahr 2020 werden die Vorgaben der strukturellen Budgetregel durch den aktuellen strukturellen Budgetpfad der Bundesregierung stets deutlich erfüllt. Bei Beibehaltung des MTO ab dem Jahr 2019 lösen etwaige Verfehlungen der Ausgabenregel im Allgemeinen keine Verfahrensschritte aus (siehe Abschnitt 6.3).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der **Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogramms keine „erheblichen“ Verfehlungen vom MTO oder von den strukturellen Anpassungserfordernissen** im Sinne der EU-Definition **vorsieht.** Dies obwohl die vorübergehend erlaubte Abweichung auf Basis der Klauseln (Zusatzkosten Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung) ab dem Jahr 2020 vollständig ausläuft. Die Einhaltung des Budgetpfads setzt einen strikten Budgetvollzug voraus und könnte durch noch nicht (vollständig) budgetierte Maßnahmen, insbesondere eine weitreichende Steuerreform ab dem Jahr 2020, konterkariert werden. Die **Prognoserisiken** werden insgesamt ausgewogen eingestuft.

6.3 Ausgabenzuwachs übersteigt in den Jahren 2018 bis 2021 die zulässige Obergrenze

Der jährliche **nominelle Ausgabenzuwachs** des Staates (u. a. ohne Zinszahlungen, ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen, ohne Einmalmaßnahmen sowie abzüglich diskretionär bedingter Zusatzeinnahmen/zuzüglich diskretionär bedingter Steuerausfälle) wird mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs (Umrechnung in nominelle Referenzrate anhand des BIP-Deflators) begrenzt (Box 8). Solange das MTO nicht erreicht wird, ist der Ausgabenzuwachs stärker zu dämpfen, während eine Übererfüllung des MTO im Vorjahr zusätzlichen Spielraum beim Ausgabenzuwachs des Jahres t – wie etwa für die Jahre 2016 oder 2018 – eröffnet (Convergence Margin in Form eines Ab- bzw. Zuschlags). Durch die **Bezugnahme auf die strukturellen Anpassungserfordernisse**, die sich auf das MTO (ohne Toleranzbereich) beziehen, werden bei der Ausgabenregel auch die abzugsfähigen Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung berücksichtigt.

Ausgehend von einer durchschnittlichen Potenzialwachstumsrate von real 1,1% für 2017, 1,3% für 2018 und 1,8% ab dem Jahr 2019,⁷¹ errechnen sich **laut EK folgende Obergrenzen** für den **realen und nominalen Ausgabenzuwachs** im Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms von 2017 bis 2022:

- Im **Jahr 2017** lag der zulässige Zuwachs des Ausgabenaggregats bei real 1,2% bzw. nominell 2,9% (geringer Zuschlag, da die Abweichung vom MTO 2016 geringfügig unter dem Ausmaß anrechenbarer „Klauseln“ lag).
- Für das **Jahr 2018** liegt das zulässige Ausgabenwachstum bei real 1,8% bzw. nominell 3,3% (Zuschlag korrespondierend zur erlaubten Verschlechterung der strukturellen Defizitquote im Jahr 2018).
- Im **Jahr 2019** ist ein Ausgabenzuwachs von real 1,3% bzw. nominell 3,0% zulässig (Abschlag infolge der Ausweitung des strukturellen Budgetdefizits im Vorjahr). Für die Jahre **2020 bis 2022** werden aus heutiger Sicht die Obergrenzen für den Ausgabenzuwachs jeweils über den durchschnittlichen Potenzialwachstumsraten liegen (Zuschläge infolge der Erreichung bzw. Übererfüllung des MTO im jeweiligen Vorjahr).⁷²

71 Ohne Zu- oder Abschläge und unter Verwendung des BIP-Deflators gemäß EK-Frühjahrsprognose (jeweils von $t-1$ für das Jahr t) entspricht dies einer nominellen Referenzrate von jeweils 2,9% (2017 und 2018) und rund 3,6% ab dem Jahr 2019.

72 Die endgültige Berechnung des Referenzwerts für das Jahr t erfolgt auf Basis der jeweiligen EK-Frühjahrsprognose des Jahres $t-1$.

Box 8: Ausgabenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung

Rechtsquellen: Artikel 5 (1) und 6 (2) und (3) a EU-VO 1466/97 i.d.F. VO 1175/2011; Artikel 121 (4) VAEU; Vade Mecum (EK, 2018a): S. 48 ff

Das Ausgabenwachstum wird als zusätzliches Beurteilungskriterium im Rahmen des **präventiven Arms** des SWP für einen **angemessenen Anpassungspfad** des strukturellen Budgetdefizits in Richtung MTO herangezogen.⁷³ Der jährliche (**nominelle**) **Zuwachs öffentlicher Ausgaben**⁷⁴ (ohne Zinszahlungen, ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und ohne Ausgaben für EU-Programme, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Fonds ausgeglichen werden) darf die **mittelfristige Wachstumsrate des Potenzialoutputs nicht überschreiten**, außer es erfolgt eine diskretionäre **Kompensation durch Einnahmen**. Während folglich diskretionäre Zusatzeinnahmen das Ausgabenaggregat reduzieren, **erhöhen** aber auch **diskretionär bedingte Einnahmefälle** – durch „symmetrische“ Anwendung – **das Ausgabenaggregat**. Seit dem Frühjahr 2015 wird die Referenzrate des Jahres t auf Basis der Potenzialoutput-Schätzung der EK im Rahmen der Frühjahrsprognose des Jahres t-1 jährlich neu ermittelt.⁷⁵ Solange das mittelfristige Budgetziel nicht erreicht wird, ist der Ausgabenzuwachs stärker zu dämpfen. Die Höhe des **Abschlags zur Referenzrate** (Convergence Margin) ist länderspezifisch so zu wählen, dass eine Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Richtung MTO entsprechend der jeweils anzuwendenden strukturellen Vorgabe (Tabelle 11) gewährleistet wird. Gelten für einzelne Jahre unterschiedliche strukturelle Anpassungsvorgaben, variiert der Abschlag und kann der jährlich zulässige Ausgabenzuwachs stark schwanken. Durch die „symmetrische“ Anwendung der Convergence Margin resultiert aus einer Übererfüllung des MTO im Folgejahr ein Zuschlag zur Referenzrate. Im Rahmen der **Gesamtbeurteilung** der Ausgabenregel wird – seit dem Frühjahr 2017 – der **Einfluss von Einmalmaßnahmen**, die in der Vergangenheit starke Schwankungen des Ausgabenaggregats verursacht haben, **korrigiert**.⁷⁶

Wird die Referenzrate überschritten, sind die **Auswirkungen auf den strukturellen Budgetsaldo** zu überprüfen. Sind die Auswirkungen **erheblich**, d. h. weicht das strukturelle Defizit eines Jahres oder kumuliert über zwei aufeinanderfolgende Jahre um zumindest 0,5% des BIP vom MTO bzw. Anpassungspfad ab, wird der **Frühwarnmechanismus** ausgelöst (Ausnahmeregelungen gelten analog zur strukturellen Budgetregel; Box 5), außer das mittelfristige Budgetziel wurde bereits erreicht. In letzterem Fall werden keine Verfahrensschritte gesetzt, sofern die Erreichung des MTO nicht auf erhebliche unerwartete Mehreinnahmen zurückzuführen war und die Beibehaltung des MTO im Geltungszeitraum des Stabilitätsprogramms nicht durch die dargestellten Haushaltspläne gefährdet wird.

Auf Basis des **aktuellen Stabilitätsprogramms** der Bundesregierung ergeben sich folgende Ausgabenzuwächse und Einschätzungen hinsichtlich der Erfüllung der Ausgabenregel (Tabelle 13):

- Im **Jahr 2017** lag das Wachstum des nominellen Ausgabenaggregats bei 2,9% (unter Berücksichtigung diskretionär bedingter Steuerausfälle von 0,6 Mrd EUR im Vergleich zum Vorjahr). Angesichts der etwas höheren Referenzrate ergab sich in diesem Jahr eine **geringfügige Unterschreitung der**

⁷³ Seit dem Beschluss des ECOFIN vom 6.12.2016 wird die Ausgabenregel auch im korrektiven Arm zur Beurteilung der „effective action“ eingesetzt.

⁷⁴ Da Budgetpläne mit Nominalwerten erstellt werden, wird seit Frühjahr 2017 die Ausgaben-Benchmark ab dem Fiskaljahr 2018 mittels BIP-Deflator in eine maximal zulässige nominelle Wachstumsrate der Staatsausgaben umgerechnet.

⁷⁵ Vormalig erfolgte die Festlegung der Referenzrate – analog zum MTO – für jeweils drei Jahre. Für 2015 (Basis: EK-Winterprognose 2013) und 2016 (jene Referenzrate auf Basis der Winterprognose 2013 oder der Frühjahrsprognose 2015 der EK, die den höheren Zuwachs erlaubt) galten Übergangsregelungen.

⁷⁶ Mitteilung des WFA vom 29.11.2016 (https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/12/46/EU_124681/imfname_10675839.pdf).

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Obergrenze (2,9%).

- Der Zuwachs des nominellen Ausgabenaggregats im **Jahr 2018** um 4,0% (unter Berücksichtigung diskretionär bedingter Steuerausfälle in Höhe von 0,2 Mrd EUR im Vergleich zum Vorjahr) liegt deutlich über dem zulässigen Referenzwert (3,3%). Folglich wird in diesem Jahr die **Ausgabenregel klar verfehlt**.
- Auch im **Jahr 2019** übersteigt das nominelle Ausgabenwachstum (3,2%; unter Berücksichtigung diskretionär bedingter Steuerausfälle von 0,9 Mrd EUR im Vergleich zum Vorjahr) die Obergrenze von 3,0%, sodass die **durchschnittliche Wachstumsrate der Jahre 2018 und 2019 nur knapp unter der „Erheblichkeitsgrenze“** im Sinne der EU-Definition bleibt (2-Jahres-Betrachtung).
- Im **Folgejahr 2020** (2-Jahres-Betrachtung) wird aus heutiger Sicht die **Obergrenze** – die endgültige Bestimmung erfolgt jeweils im Frühjahr des Jahres t für das Jahr t-1 – **überschritten**. Ab dem **Jahr 2021** ergibt sich auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms – trotz der bereits berücksichtigten Budgetvorsorge für eine Steuerreform (2021: 1,3 Mrd EUR; 2022: 2,2 Mrd EUR) – eine **vollständige Erfüllung** der Ausgabenregel.

Während der deutliche Zuwachs des Ausgabenaggregats im Jahr 2018 insbesondere auf die **diskretionäre Ausweitung der Ausgaben**, z. B. infolge der forcierten Förderung von Beschäftigung und Investitionen und der Abschaffung des Pflegeregresses auf Vermögen zurückzuführen ist, kommt im Jahr 2019 vorrangig der **diskretionär bedingte Einnahmementfall** durch den Familienbonus zum Tragen.⁷⁷

Tabelle 13: Ausgabenentwicklung des Staates gemäß Stabilitätsprogramm

Staat insgesamt	Präventiver Arm					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zielvorgabe für das nominelle Ausgabenwachstum (Veränd. zum Vj. in %) ¹⁾	2,9	3,3	3,0	3,7	4,3	4,9
Realisierte Rate des Ausgabenaggregats (Veränd. zum Vj. in %) ²⁾	1,2	2,5	1,4	1,8	1,6	1,5
Abweichung zur Vorgabe (1-Jahres-Kriterium; in Prozentpunkten) ³⁾	0,1	-0,7	-0,2	0,0	0,7	1,5
Erreichung der Zielvorgabe: Ausgabenwachstum (1- oder 2-Jahres-Kriterium) ³⁾	JA	NEIN	NEIN	NEIN	JA	JA
Auswirkung der Zielabweichung auf strukturellen Budgetsaldo (in % des BIP)	0,0	-0,3	-0,1	0,0	0,3	0,7
Auswirkung der Zielabweichung auf strukt. Budgetsaldo über 2 Jahre (in % des BIP) ⁴⁾	0,1	-0,1	-0,2	0,0	0,2	0,5
Erhebliche Abweichung: ⁵⁾	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Verfehlung des 1-Jahres-Kriteriums	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Verfehlung des 2-Jahres-Kriteriums ⁴⁾	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

1) Durchschnittliche Potenzialwachstumsrate der Jahre t-5 bis t+4 abzüglich eines Abschlags, solange das MTO noch nicht erreicht wurde; unter Berücksichtigung der Klauseln (Zusatzkosten Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung).

2) Im Ausgabenaggregat sind keine Zinszahlungen oder zyklische Ausgaben für Arbeitslose enthalten und diskretionäre Einnahmen werden gegengerechnet; Veränderung ohne Einmalmaßnahmen.

3) Negative Vorzeichen zeigen eine Überschreitung des zulässigen Ausgabenwachstums/Verschlechterung des strukturellen Budgetsaldos an.

4) Bezieht sich auf die Jahre t und t-1.

5) Eine Abweichung ist erheblich, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom März 2018), WIFO (Prognose vom März 2018) und eigene Berechnungen.

Insgesamt stellt die **EU-Ausgabenregel** jene numerische Fiskalregel dar, deren Einhaltung im Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms die größte Herausforderung darstellt. In den Jahren **2018 bis 2020** zeigen sich **klare Verfehlungen** der Ausgabenregel, die im Jahr 2019 nur **knapp unter der Grenze zu einer „erheblichen“ Abweichung** (2-Jahres-Beurteilung) liegen. Die Überschreitungen der jährlichen Referenzraten durch den geplanten Ausgabenpfad der Bundesregierung sollten keinen „**Frühwarnmechanismus**“ der **EK** auslösen. Zudem wird gemäß Stabilitätsprogramm das **MTO erreicht** (Abschnitt 6.2). Eine überhöhte Ausgabendynamik des Staates im Sinne der Ausgabenregel deutet allerdings auf **potenzielle Abweichungen vom MTO** in der Zukunft hin. Die aktuellen **Schätzungen des Fiskalrates** (Kapitel 7) bestätigen die zu erwartenden **Abweichungen hinsichtlich der Ausgabenregel** in den

⁷⁷ Bei der Ermittlung des Ausgabenaggregats wirken diskretionäre Einnahmenerhöhungen ausgabenreduzierend, während diskretionär bedingte Einnahmenseinbußen das Ausgabenaggregat erhöhen.

Jahren **2018 und 2019** – auch die knappe Unterschreitung der „Erheblichkeitsgrenze“ im Sinne der EU-Definition im Jahr 2019.

6.4 Schuldenregel 2017 bis 2022 durchwegs erfüllt

Dem Maastricht-Kriterium entsprechend soll die Entwicklung der **Staatsschuldenquoten**, die die **Obergrenze von 60% des BIP** überschreiten, **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** (No-Policy-Change-Annahme) um **durchschnittlich 5% p. a.** verringert. Ein Abweichen von diesem Benchmark-Pfad einer rückläufigen Schuldenquote ist allerdings unter bestimmten Bedingungen erlaubt (z. B. bei Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte). Für **Österreich** kommt seit dem Jahr 2017 die „dreigliedrige“ Schuldenregel des präventiven Arms zur Anwendung (Näheres in Box 9).

Gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm** wird die **gesamstaatliche Verschuldungsquote** Österreichs ausgehend von 78,1% des BIP⁷⁸ per Jahresende 2017 bis zum Ende des Geltungszeitraums des Stabilitätsprogramms schrittweise zurückgeführt werden (2022: 62,2% des BIP).

In den Jahren 2017 bis 2022 werden **sämtliche Benchmarks** der Schuldenregel – die zukunftsgerichtete, die vergangenheitsbezogene sowie die konjunkturbereinigte Benchmark – **erreicht**. Damit **entspricht** der gesamstaatliche **Verschuldungspfad gemäß Stabilitätsprogramm** – ebenso nach **Einschätzung des FISK** (Kapitel 7) – den **Vorgaben der Schuldenregel**.

Tabelle 14: Anwendung der Schuldenregel¹⁾ 2017 bis 2022

Staat insgesamt	2017	2018	2019	2020	2021	2022
in % des BIP						
Benchmarkquoten:						
Verschuldungsquote (b_t)	78,1	74,5	70,9	67,7	65,0	62,2
Vergangenheitsbezogene Benchmark (bb_t)	81,7	79,8	76,8	73,0	69,9	67,0
Zukunftsgerichtete Benchmark (bb_{t+2})	76,8	73,0	69,9	67,0	64,4	62,8
Konjunkturbereinigte Benchmark ($b_t^{adjusted}$)	77,1	75,5	73,3	69,4	65,2	61,6
Erfüllung der Schuldenregel:²⁾	JA	JA	JA	JA	JA	JA
$b_t < bb_t$	JA	JA	JA	JA	JA	JA
$b_{t+2} < bb_{t+2}$	JA	JA	JA	JA	JA	JA
$b_t^{adjusted} < bb_t$	JA	JA	JA	JA	JA	JA

1) Die Schuldenregel im dreijährigen Übergangszeitraum lief für Österreich Ende 2016 aus.

2) Die Schuldenregel wird erfüllt, wenn zumindest eine der drei Benchmarks erfüllt wird.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom März 2018), WIFO (Prognose vom März 2018) und eigene Berechnungen.

78 Auf Basis aktueller Daten gemäß Budgetärer Notifikation der Statistik Austria lag die Verschuldungsquote Österreichs zum Jahresende 2017 bei 78,4% des BIP.

Box 9: Schuldenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung

Rechtsquellen: Artikel 126 (2) b VAEU; Artikel 2 (1) b EU-VO 1467/97 i.d.F. VO 1177/2011; Vade Mecum (EK, 2018a): S. 70 ff

Übersteigt die Staatsschuldenquote den Referenzwert von 60% des BIP, muss sie hinreichend rückläufig sein und sich rasch genug dem Referenzwert nähern. Dem wird entsprochen, wenn sich der **Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP** in den letzten drei Jahren (Jahre t-1 bis t-3) oder auf Basis der EK-Prognose (No-Policy-Change-Annahmen⁷⁹; Jahre t-1, t und t+1) um durchschnittlich **5% p. a. verringert**. Um eine adäquate Rückführung der Schuldenquote überprüfen zu können, wird a) jene Verschuldungsquote (Benchmark) berechnet, die genau den erforderlichen Rückgang um 5% im Sinne der Schuldenregel auf Basis des Durchschnittswerts der Verschuldungsquoten der letzten drei Jahre widerspiegelt. Diese „**vergangenheitsbezogene Benchmark**“ wird mit der aktuellen Verschuldungsquote verglichen. Übersteigt die aktuelle Verschuldungsquote diese Benchmark, wird b) überprüft, ob die Schuldenregel auf Basis der EK-Prognose in den nächsten zwei Jahren erfüllt werden wird. Dazu wird die prognostizierte Schuldenquote (t+2) 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 c) zu überprüfen, ob eine Verfehlung der Schuldenregel 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 Benchmarkwerts ergeben.⁸⁰

Überschreitet die Schuldenquote sämtliche Benchmarks der Schuldenregel und sind keine anderen **relevanten Faktoren** (z. B. strukturelle Pensionsreformen, Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung) zu berücksichtigen, ist der **erste Schritt im Rahmen eines ÜD-Verfahrens** – Bericht der EK nach Artikel 126 (3) VAEU – zu setzen.

79 Bei diesem Konzept werden nur Maßnahmen berücksichtigt, die entsprechend spezifiziert und durch die Regierung bereits beschlossen wurden.

80 Im dreijährigen Übergangszeitraum nach Einstellung eines ÜD-Verfahrens gelten Sonderbestimmungen (siehe Fiskalrat, 2017a).

7. FISKALPOSITION ÖSTERREICHS IM LICHT DER EU-VORGABEN

Im folgenden Kapitel wird der **gesamtstaatliche Budgetpfad gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm** (Kapitel 6) **anhand einer eigenen Budgetprognose des Fiskalrates** inklusive Berechnungen zur Outputlücke (**FISK-Frühjahrsprognose**) für die Jahre **2018 und 2019** im Hinblick **auf die Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln verglichen und evaluiert**. Die im Rahmen der FISK-Frühjahrsprognose ermittelte Outputlücke zur zyklischen Bereinigung des Budgetsaldos folgt dem methodischen Ansatz der Europäischen Kommission und deckt sich mit den Ergebnissen des WIFO (Näheres in Kapitel 2).

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse einschließlich Empfehlungen und Schlussfolgerungen des FISK finden sich im Abschnitt **Executive Summary** dieses Berichts.

Die aktuelle FISK-Frühjahrsprognose berücksichtigt alle Maßnahmen, deren budgetäre und zeitliche Wirkungen konkret abschätzbar waren (Stand: Ende Mai 2018). Dazu zählen insbesondere **Maßnahmen** der Bundesregierung, die **vor dem Herbst 2017** beschlossen wurden, u. a. Steuerreform 2015/16, Arbeitsmarktgipfel 2015, Arbeitsprogramm 2017/2018, Abschaffung des Pflegeregresses, Nationalratsbeschlüsse vom 12.10.2017 und Offensivmaßnahmen (z. B. Ausbau des Breitbandinternets) und „**neue Maßnahmen**“ auf Basis des **Doppelbudgets 2018/2019 der Bundesregierung**, wie z. B. Kürzungen diverser Förderprogramme (u. a. Beschäftigungsbonus, Beschäftigungsaktion 20.000, Start-up-Paket), Streckung von Investitionen der ÖBB sowie Einführung des Familienbonus Plus (Kapitel 4, Box 2).

Auf Ergebnisse des **Österreichischen Stabilitätspakts 2012** – eine Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gemäß Art. 15a B-VG – wird in diesem Kapitel nicht eingegangen. Diesbezügliche Einschätzungen zur Erfüllung der **nationalen Fiskalregeln** (für den Bundessektor, die Länder sowie die Gemeinden pro Bundesland) sind in **Abschnitt 5.2** zu finden.

7.1 Weitere Verbesserung des Maastricht-Saldos 2018 und 2019, klare Unterschreitung der 3%-Defizitobergrenze

Auf Basis der **FISK-Frühjahrsprognose** wird der **gesamtstaatliche Budgetsaldo im Jahr 2018** – ausgehend von $-0,7\%$ des BIP (2017) – auf $-0,2\%$ des BIP zurückgehen und im **Jahr 2019** einen geringfügigen Budgetüberschuss von $0,1\%$ des BIP aufweisen. Diese erwartete **Verbesserung des Budgetsaldos** ist im Wesentlichen auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- das starke konjunkturelle Umfeld
- die Rücknahme prozyklischer Maßnahmen der vorangegangenen Bundesregierung (z. B. Beschäftigungsbonus und Investitionsprämien) sowie
- die Niedrigzinsphase

Die prognostizierten **Maastricht-Salden** (gemessen in % des BIP) **des FISK** – aber auch jene der Bundesregierung mit $-0,4\%$ des BIP (2018) bzw. $0,0\%$ des BIP (2019) gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm – bleiben **deutlich unterhalb der Defizitobergrenze** von 3% des BIP. So wird die (nominelle) **Defizitregel** während des gesamten Prognosezeitraums **klar erfüllt** und ist mit **keinem ÜD-Verfahren zu rechnen** (Tabelle 15).

Tabelle 15: Ergebnisse der EU-Fiskalregeln gemäß FISK-Frühjahrsprognose 2018 und Stabilitätsprogramm 2018

Staat insgesamt	EK	FISK-Schätzung			BMF-Schätzung		
	2017	2017 ¹⁾	2018	2019	2017 ²⁾	2018	2019
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. anrechenbarer Klauseln)³⁾	✓	✓	✓	✓	✓	⊗	✓
Strukturelle Anpassung der Defizitquote⁴⁾	✓	✓	✓	✓	✓	⊗	✓
Ausgabenwuchs des Staates⁵⁾	⊗	✓	⊗	⊗	✓	⊗	⊗
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)							
Finanzierungssaldo laut Maastricht	-0,7	-0,7	-0,2	0,1	-0,7	-0,4	0,0
Struktureller Budgetsaldo	-0,6	-0,5	-0,7	-0,4	-0,5	-0,9	-0,5
Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln	-0,2	-0,1	-0,4	-0,3	-0,1	-0,5	-0,5
Gesamtausgaben (nominell, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen, Veränd. in %)	.	2,4	3,8	3,4	2,9	4,0	3,2
Verschuldung (Jahresendstände)	78,4	78,4	74,3	70,7	78,1	74,5	70,9

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung⁶⁾

1) Vorläufige Daten auf Basis der Budgetären Notifikation (März 2018).

2) BMF-Schätzung für 2017, da Stabilitätsprogramm bereits im März 2018 erstellt wurde.

3) Erlaubte Abweichungen z. B. im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten. Bei Erreichung des mittelfristigen Budgetziels (MTO) werden keine Verfahrensschritte bei Verfehlung der strukturellen Anpassung der Defizitquote oder der Ausgabenregel ausgelöst.

4) Reduktion des strukturellen Defizits in Abhängigkeit von makroökonomischen Rahmenbedingungen, der Höhe der Staatsschuldenquote sowie vom verbleibenden Anpassungsbedarf zur Erreichung des MTO.

5) Durchschnittliche mittelfristige Potenzialwachstumsrate abzüglich Abschlag, solange MTO noch nicht erreicht wurde.

6) Eine Abweichung ist erheblich, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht.

Quelle: STAT, BMF (Stabilitätsprogramm 2018), WIFO (Prognose, März 2018), EK-Prognose (Mai 2018) und eigene Berechnungen.

7.2 Mittelfristiges Budgetziel wird unter Berücksichtigung des Toleranzbereichs 2018 und 2019 erreicht

Laut **FISK-Prognose** erhöht sich das **strukturelle Defizit** zunächst von 0,5% des BIP im Jahr 2017 auf **0,7% des BIP im Jahr 2018** und wird im **Folgejahr 2019** wieder auf **0,4% des BIP** zurückgehen. So **erreicht Österreich** unter Anwendung des **Toleranzbereichs** von 0,25 Prozentpunkten, der entsprechend der etablierten Vorgangsweise der EK nur ohne Anwendung der „Klauseln“ zum Tragen kommt, sein **mittelfristiges Budgetziel** im gesamten Prognosezeitraum. Unter **Anrechnung der Zusatzkosten** im Zuge der Flüchtlingszuwanderung (2015, 2016 und 2017) sowie der Terrorismusbekämpfung (2016, 2017),⁸¹ die bei der Beurteilung der Erfüllung der Fiskalregeln berücksichtigt werden dürfen, ergibt sich ein strukturelles Budgetdefizit von 0,4% des BIP im Jahr 2018 sowie von 0,3% des BIP im Jahr 2019. In beiden Jahren entspricht der Wert einer **Übererfüllung des MTO** (maximales Defizit von 0,5% des BIP).

Da das MTO im Prognosezeitraum erreicht wird, bedingen **Abweichungen im Rahmen der Ausgabenregel** (Abschnitt 7.3), selbst wenn sie „erheblich“ wären, **keine Frühwarnung der EK**. Eine diesbezügliche Entscheidung über eine Aktivierung des Frühwarnmechanismus („**Significant Deviation Procedure**“) wird jeweils im **Frühjahr** auf Basis einer **Gesamtbeurteilung der EK** anhand **realisierter Daten** durch den Rat der Europäischen Union getroffen.

Für das **Jahr 2018** ist auf Basis der Regeln **eine strukturelle Verschlechterung in Höhe von 0,2% des BIP zulässig**, da sich die Vorgabe hinsichtlich der **erlaubten strukturellen Saldoveränderung**

⁸¹ Nach aktueller Auslegung des SWP durch die EK dürften die Zusatzkosten zur Terrorismusbekämpfung 2017 auch angerechnet werden, allerdings geht die EK auf Basis des Stabilitätsprogramms 2018 von keinem weiteren Zuwachs (gemessen in % des BIP) aus.

aus dem Abstand des „eingefrorenen“ strukturellen Defizits 2017 zum MTO ableitet (günstigerer Wert gemäß EK-Frühjahrs- oder Herbstprognose 2017 für das Jahr 2018)⁸² und erneut Zusatzkosten im Ausmaß von 0,3% des BIP abgezogen werden dürfen. Der prognostizierte **Anstieg des strukturellen Defizits 2018 um 0,2%** liegt folglich **innerhalb der strukturellen Vorgabe**. Für das **Jahr 2019** errechnet sich ausgehend von einem prognostizierten strukturellen Defizit gemäß EK-Frühjahrsprognose 2018 für das Jahr 2018 von 0,8% des BIP (Abstand zum MTO: 0,3 Prozentpunkte) und dem weitgehenden Auslaufen der „Klauseln“ eine **strukturelle Anpassungsvorgabe von 0,3% des BIP**. Dieser Vorgabe wird auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose im Jahr 2019 entsprochen.

Insgesamt rechnet die **FISK-Frühjahrsprognose in den Jahren 2018 und 2019** – im Gegensatz zum aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung, wonach von einer Verfehlung im Jahr 2018 auszugehen ist – mit einer **Erreichung sowohl des MTO als auch der strukturellen Anpassungsvorgabe**. Die Divergenzen beim strukturellen Budgetdefizit zwischen der FISK-Frühjahrsprognose und dem Stabilitätsprogramm der Bundesregierung für das Jahr 2018 leitet sich ausschließlich aus dem Maastricht-Defizit ab (Näheres siehe Abschnitt 4.3). Die zugrunde gelegten Werte für die Outputlücke und Einmalmaßnahmen sind ident.

7.3 Überschreitung der Ausgabenobergrenze 2018 und 2019, aber nicht „erheblich“

Der jährliche Zuwachs der **nominellen Staatsausgaben (adaptiert)**⁸³, der bei der Anwendung der Ausgabenregel zugrunde zu legen ist, beträgt laut FISK-Prognose im Zeitraum 2017 bis 2019 durchschnittlich 2,7% p. a. mit Zuwachsraten von 2,4% (2017), 3,8% (2018) und 3,4% (2019). Dabei kommen nicht nur **Ausgabenwüchse**, sondern v. a. im Jahr 2019 auch **diskretionäre Mindereinnahmen** des Staates zum Tragen, die in die Berechnungen des Ausgabenaggregats einfließen.

Für die Festlegung der **Obergrenze** spielen sowohl die von der EK erwarteten Abweichungen vom MTO als auch die Höhe der anrechenbaren „Klauseln“ eine Rolle. So ergibt sich für das Jahr 2018 eine etwas gelockerte, im Jahr 2019 eine strengere Vorgabe bei der Ausgabenregel (Zu- bzw. Abschlag vom zulässigen Ausgabenwachstum), die nach den **Ergebnissen der aktuellen FISK-Prognose in beiden Jahren nicht eingehalten werden können**.⁸⁴

Unter Berücksichtigung entsprechender Zu- oder Abschläge zur Referenzrate ergeben sich für Österreich folgende **Obergrenzen für den Zuwachs des nominellen Ausgabenaggregats**:⁸⁵

- +2,9% im Jahr 2017 (unter Berücksichtigung eines geringen Zuschlags von 0,1 Prozentpunkten, da die Abweichung vom MTO 2016 geringfügig unter dem Ausmaß anrechenbarer „Klauseln“ liegt),
- +3,3% im Jahr 2018 (unter Berücksichtigung eines Zuschlags von 0,5 Prozentpunkten, da die Abweichung vom MTO 2017 geringer als das Ausmaß anrechenbarer „Klauseln“ ausfällt),
- +3,0% im Jahr 2019 (unter Berücksichtigung eines Abschlags von 0,6 Prozentpunkten, der aus der Abweichung zum MTO 2018 folgt; „Klauseln“ sind in diesem Jahr nur noch in marginalem Ausmaß anrechenbar).

82 Da Österreich im Herbst 2017 die Budgetplanung unter der No-Policy-Change-Annahme eingereicht hatte, wurde erst mit deren Update vom März 2018 das Einfrieren vorgenommen. Hierbei erwies sich der strukturelle Budgetsaldo der EK-Ad-hoc-Prognose vom April 2018 mit 0,6% des BIP als günstiger (Beibehaltung bis zur Ex-post-Bewertung im Frühjahr 2019).

83 Im Ausgabenaggregat sind keine Zinszahlungen, zyklische Ausgaben für Arbeitslose und Einmalmaßnahmen enthalten. Diskretionäre Zusatzeinnahmen werden abgezogen, diskretionär bedingte Einnahmehausfälle hinzugerechnet.

84 Solange das MTO nicht erreicht wird, werden die Ausgabenobergrenzen länderspezifisch so festgelegt, dass eine Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Richtung MTO entsprechend den Vorgaben gewährleistet wird.

85 Zur Bestimmung der Obergrenzen siehe Abschnitt 6.3.

Fiskalregeleinhaltung Österreichs

Der Vergleich der **Zuwachsraten des adaptierten nominellen Ausgabenaggregats** auf Basis der aktuellen **FISK-Frühjahrsprognose** mit den **Obergrenzen** ergibt Folgendes:⁸⁶

- Im Jahr **2017** lag der moderate Anstieg des nominellen Ausgabenaggregats von **2,4% unter dem Referenzwert**.
- Im Jahr **2018** wird auf Basis der FISK-Prognose von einem **nominellen Ausgabenzuwachs um 3,8%** ausgegangen (vorrangig bedingt durch inflationsabhängige Ausgabenbereiche und diskretionäre Maßnahmen), der über dem Referenzwert von 3,3% liegt. Vor diesem Hintergrund wird die **Ausgabenregel verfehlt**. Der Ausgabenzuwachs weicht aber **nicht „erheblich“** im Sinne der EU-Definition von der Zielvorgabe ab.
- Ebenso **überschreitet im Jahr 2019** der Zuwachs der nominellen Staatsausgaben von 3,4% die Referenzrate von 3,0%. Die daraus folgende Verfehlung der Ausgabenregel 2019 ist u. a. auf den diskretionären Einnahmenentfall (v. a. Familienbonus Plus), der durch die Gegenrechnung bei der Ermittlung des Ausgabenaggregats ebenfalls ausgaben erhöhend wirkt, zurückzuführen.

Auf Grundlage der aktuellen FISK-Prognose dürfte **kein Frühwarnmechanismus („Significant Deviation Procedure“)** ausgelöst werden, da aus heutiger Sicht die Überschreitungen der Ausgabenobergrenzen nicht „erheblich“ ausfallen und zudem das MTO im Prognosezeitraum durchwegs erreicht werden sollte. Dieses Gesamtbild ergibt sich auch auf Basis der Ergebnisse des **aktuellen Stabilitätsprogramms der Bundesregierung**. Die Budgetdaten der Bundesregierung bestätigen die **Einschätzung des FISK**, wonach in den Jahren 2018 und 2019 die **Einhaltung der EU-Ausgabenregel die größte Herausforderung darstellt**.

7.4 Schuldenregel 2018 und 2019 erfüllt

Auf Basis der **FISK-Frühjahrsprognose** werden ab dem **Jahr 2017** alle **drei Benchmarks der Schuldenregel** (die vergangenheitsbezogene, die zukunftsgerichtete sowie die konjunkturbereinigte Benchmark) stets unterschritten (Näheres in Box 9, Abschnitt 6.4). Ausschlaggebend für diese Entwicklung sind – neben dem soliden Budgetpfad – der Asset-Portfolioabbau der verstaatlichten Banken sowie das hohe Wirtschaftswachstum. Der gesamtstaatliche **Verschuldungspfad entspricht** nach **Einschätzung des FISK**, aber auch gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm der Bundesregierung**, den **Vorgaben der EU-Schuldenregel**.

7.5 EK rechnet mit weitgehender Erfüllung der strukturellen Budgetvorgaben Österreichs 2018 und 2019

Die **EK** rechnet auf Basis ihrer **Frühjahrsprognose 2018** – analog zum aktuellen Stabilitätsprogramm sowie zur FISK-Frühjahrsprognose 2018 – mit einem Anstieg des strukturellen Budgetdefizits im Jahr 2018 und einem Rückgang im Jahr 2019 (2017: 0,6% des BIP; 2018: 0,8% des BIP; 2019: 0,6% des BIP). Im Jahr 2018 weist die EK ein strukturelles Defizit aus, das zwischen den Werten des BMF und des FISK angesiedelt ist (BMF: 0,9% des BIP; FISK: 0,7% des BIP). Unter Anrechnung der außergewöhnlichen Belastungen infolge der Flüchtlingszuwanderung und zur Terrorismusbekämpfung, die gemäß der EK-Berechnungen 0,3% des BIP im Jahr 2018 betragen, **erreicht Österreich laut EK-Frühjahrsprognose das MTO 2018**. Im Jahr **2019** liegt die strukturelle Defizitquote (bereits ohne Anrechnung der „Klauseln“) innerhalb des **Toleranzbereichs**, sodass das **MTO** ebenfalls laut EU-Definition **erreicht** wird. Hinsichtlich der **Ausgabenregel** geht die EK – analog zum aktuellen Stabilitätsprogramm sowie zur aktuellen FISK-Prognose – von **Verfehlungen** aus, die im **Jahr 2019 „erheblich“** im Sinne der EU-Definition (2-Jahresbetrachtung) ausfallen. **Budgetäre Risiken** sieht die EK

⁸⁶ Die deutlich rückläufige Ausgabenkategorie der Zinszahlungen wirkt im Rahmen der Ausgabenregel nicht dämpfend, da sie bei der Ermittlung des Ausgabenaggregats außer Ansatz bleibt.

hinsichtlich Einsparungsmaßnahmen (insbesondere in der Verwaltung), deren Konkretisierung in weiten Teilen noch aussteht. Zudem werden weiterhin **Maßnahmen** zur Stärkung der Nachhaltigkeit des Gesundheits- und Pensionssystems sowie zur Straffung und Vereinfachung der föderalen Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen in Österreich **gefordert**.

8. LITERATUR

Baumgartner, J. und S. Kaniovski (2018). Update der mittelfristigen Prognose der österreichischen Wirtschaft 2018 bis 2022. In: WIFO-Monatsberichte, 2018, 91(4), S. 243–252. Wien.

Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates. BGBl. I Nr. 149/2013.

Bundeskanzleramt (2018). Nationales Reformprogramm Österreich 2018. Wien.

Bundesministerium für Finanzen (2018). Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2017 bis 2022.

Bundesministerium für Finanzen (2017). Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017. <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/finanzbeziehungen-zu-laendern-u-gemeinden.html>.

Ederer, S. (2018). Österreichs Wirtschaft weiter auf Expansionskurs. Prognose für 2018 und 2019. In: WIFO-Monatsberichte, 2018, 91(4), S. 211–221. Wien.

European Commission (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact. January 13, 2015. Strasbourg.

European Commission (2016a). Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes (code of conduct). July 5, 2016. Brussels.

European Commission (2016b). Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports (code of conduct). September 30, 2016. Brussels.

European Commission (2017). Recommendation for a Council recommendation on the 2017 national reform programme of Austria and delivering a Council opinion on the 2017 stability programme of Austria, 22.5.2017. Brussels.

European Commission (2018a). Vade mecum on the Stability and Growth Pact. 2018 Edition. Institutional Paper 075. March 2018. Brussels.

European Commission (2018b). European Economic Forecast. Spring 2018. European Economy 2/2018. Brussels.

Fiskalrat (2016). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2015–2020. Wien.

Fiskalrat (2017a). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2016–2021. Wien.

Fiskalrat (2017b). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016–2018. Wien.

Hauth, E. und S. Maidorn (2017). Operative Stärken und Schwächen der EU-weiten Fiskalregeln. In: WKO (Hrsg.). Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017 „Staatsverschuldung und Fiskalpolitik“. Wien.

- Grossmann, B. (2017). Subsektorale Fiskalregeln in Österreich: Problemfelder und Gestaltungsoptionen. In: WKO (Hrsg.). Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017 „Staatsverschuldung und Fiskalpolitik“. Wien.
- Grossmann, B. und P. Schuster (2018). Fiskalische Herausforderungen des österreichischen Systems der Altenpflege. In: WKO (Hrsg.). Wirtschaftspolitische Blätter 1/2018 „Zukunft des Wohlfahrtsstaates“. Wien.
- Holler, J. und L. Reiss (2017). Das österreichische Bankenpaket und die Staatsfinanzen. In: WKO (Hrsg.). Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017 „Staatsverschuldung und Fiskalpolitik“. Wien.
- Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (2016). Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (§ 108e ASVG) für das Jahr 2017.
- London School of Economics and Political Science – LSE (2017). Efficiency Review of Austria’s Social Insurance and Healthcare System. Volume 1 – International Comparisons and Policy Options. London.
- Maidorn, S. (2018). Is there a trade-off between procyclicality and revisions in EC trend TFP estimations, *Empirica*, Vol. 45, 2018/1, S. 59ff.
- Mourre, G., C. Astarita and S. Princen (2014). Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology. In: European Commission (Hrsg.). *European Economy, Economic Papers* 536, November 2014. Brussels.
- OECD (2014). *New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance*. OECD Economics Department Working Papers No. 1174. Paris.
- Oesterreichische Nationalbank (2018). *Inflation aktuell Q4/17*. Wien.
- Österreichischer Städtebund und KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (2018). *Prognose: Städte- und Gemeindefinanzen bis 2021. Ausgaben für Gesundheit und Pflege als größte Kostentreiber*. Presseaussendung vom 20.3.2018. Wien.
- RL 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.
- Statistik Austria (2017a). *Bevölkerungsprognose für Österreich und die Bundesländer bis 2080, Hauptvariante*. Wien.
- Statistik Austria (2017b). *Bericht im Rahmen der Vereinbarung gemäß Artikel 18 (12) ÖStP 2012 zwischen dem Bundesministerium für Finanzen und der Bundesanstalt Statistik Österreich*. 29. September 2017. Wien.
- Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, BGBl. I Nr. 30/2013.
- Vertrag über die Arbeitsweise in der EU, Amtsblatt EG Nr. C 115 vom 9.5.2008.
- Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C191 vom 29. Juli 1992 sowie Nr. C83/01 vom 30. März 2010 (konsolidierte Fassung). Brüssel.
- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. 2. März 2012. Brüssel.

Literatur

VO (EG) Nr. 1466/1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EG) Nr. 1467/1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EG) Nr. 1055/2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EG) Nr. 1056/2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum.

VO (EU) Nr. 1175/2011 zur Änderung der VO (EG) 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.

VO (EU) Nr. 1177/2011 zur Änderung der VO (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.