

**BERICHT ÜBER DIE
EINHALTUNG DER
FISKALREGELN**



2018 – 2023



Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2018–2023

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 7473 (Anfragen)

Internet:

www.fiskalrat.at

Redaktion:

Büro des Fiskalrates

Druck und Herstellung:

Oesterreichische Nationalbank
Abteilung Informationsmanagement und Services.

Verlags- und Herstellungsort: Wien.

© Fiskalrat, 2019. 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 2019.

INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY UND EMPFEHLUNGEN	1
1. VORWORT	7
1.1. Gesetzesauftrag des Fiskalrates	7
1.2. Inhalt des Berichts	8
2. ERWARTETER WACHSTUMSPFAD FÜR ÖSTERREICH BIS 2023 ..	9
2.1. Makroökonomische Eckdaten für Österreich	9
2.2. Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm	12
3. BUDGETKURS ÖSTERREICHS GEMÄSS STABILITÄTS- PROGRAMM 2018 BIS 2023	13
3.1. Reformvorhaben für die 26. Legislaturperiode	13
3.2. Gesamtstaatlicher und subsektoraler Budgetpfad 2018 bis 2023 laut Stabili- tätsprogramm	16
3.3. Gesamtstaatlicher Verschuldungspfad 2018 bis 2023	19
4. ANWENDUNG DER EU-FISKALREGELN FÜR DAS STABILI- TÄTSPROGRAMM 2018 BIS 2023	20
4.1. Ausgestaltung des EU-weiten Fiskalregelwerks	20
4.2. Positiver Maastricht-Saldo ab dem Jahr 2019 trotz Steuerreform	23
4.3. Einhaltung des mittelfristigen strukturellen Budgetziels ab 2019 laut Stabili- tätsprogramm	23
4.4. Ausgabenzuwachs über zulässiger Obergrenze in den Jahren 2018 und 2019	27
4.5. Schuldenregel durchwegs erfüllt; Rückführung unter 60%-Marke bis 2023	30
5. ERGEBNISSE DER FISK-FISKALPROGNOSE 2019 UND 2020	33
5.1. Saldowirkung der in der FISK-Prognose berücksichtigten diskretionären Maßnahmen	33
5.2. Entwicklung der Staatseinnahmen 2019 und 2020	34
5.3. Entwicklung der Staatsausgaben 2019 und 2020	39
5.4. FISK-Prognoseresultate u. Vergleich zum Stabilitätsprogramm vom April 2019 ..	45
6. FISKALPOSITION ÖSTERREICHS IM LICHT DER EU- VORGABEN	51
6.1. Solide Maastricht-Überschüsse 2019 und 2020, klare Einhaltung der 3%- Defizitobergrenze	51
6.2. Mittelfristiges Budgetziel 2019 und 2020 klar erreicht	52
6.3. Überschreitung der Ausgabenobergrenze 2019, aber nicht „erheblich“	54
6.4. Schuldenregel 2019 und 2020 deutlich erfüllt	55
6.5. Sensitivitätsszenarien	55
6.6. Weitgehende Erfüllung struktureller Budgetvorgaben Österreichs 2019 und 2020 laut EK	57

7. NATIONALES FISKALREGELWERK: AUSGESTALTUNG UND EINSCHÄTZUNG ZUR EINHALTUNG	58
7.1. Vorgaben ab dem Jahr 2015 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 und bisherige Erfüllung.....	58
7.2. Klärungsbedarf zur Auslegung des ÖStP 2012 aus Sicht des FISK.....	60
7.3. Überwachung der Kontrollkontostände gemäß §1 (1) Ziff. 6 FISK-Gesetz	62
8. LITERATUR.....	66

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1	Makroökonomische Eckdaten für die Jahre 2018 bis 2023: Stabilitätsprogramme 2019 und 2018 sowie Europäische Kommission im Vergleich.....	10
Tabelle 2	Entwicklung der Komponenten des realen BIP 2018 bis 2023: Stabilitätsprogramme 2019 und 2018 sowie Europäische Kommission im Vergleich.....	11
Tabelle 3	Budgetpfad des Staates und der Subsektoren 2018 bis 2023	16
Tabelle 4	Bestimmungsgründe der Veränderung der Schuldenquote des Staates 2018–2023.....	19
Tabelle 5	Strukturelle Anpassung des Budgetsaldos Österreichs gemäß Stabilitätsprogramm in den Jahren 2018 bis 2023	24
Tabelle 6	Erforderliche strukturelle Anpassung der Defizitquote pro Jahr in Prozentpunkten.....	26
Tabelle 7	Ausgabenentwicklung des Staates gemäß Stabilitätsprogramm	29
Tabelle 8	Anwendung der Schuldenregel 2018 bis 2023	31
Tabelle 9	Anwendung der Fiskalregeln unter der „No-Policy-Change“-Annahme gemäß Stabilitätsprogramm vom April 2019.....	32
Tabelle 10	Saldowirkung bedeutender diskretionärer Maßnahmen in den Jahren 2019 und 2020 laut FISK-Prognose	33
Tabelle 11	Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylberechtigte	43
Tabelle 12	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets	44
Tabelle 13	Budgetäre Kenngrößen der FISK-Frühjahrsprognose im Vergleich zum BMF-Stabilitätsprogramm	48
Tabelle 14	Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates	48
Tabelle 15	Ergebnisse der EU-Fiskalregeln gemäß FISK-Frühjahrsprognose 2019 und Stabilitätsprogramm 2019.....	52
Tabelle 16	Anwendung der Fiskalregeln ohne diskretionäres Maßnahmenpaket für das Jahr 2020.....	53
Tabelle 17	Fiskalposition Österreichs im Licht der EU-Fiskalregeln in verschiedenen Szenarien für 2020.....	56
Tabelle 18	Konsequenzen bei negativen Salden auf den Kontrollkonten	59
Tabelle 19	Kontrollkontostände „Freeze“-Szenario.....	63
Tabelle 20	Kontrollkontostände „Echtzeit“-Szenario	65

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik 1	Öffentlicher Finanzierungssaldo laut Maastricht 2014 bis 2023 (laut BMF).....	17
Grafik 2	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2014 bis 2023 (laut BMF).....	17
Grafik 3	Überblick über die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts.....	21
Grafik 4	Effekte „abzugsfähiger“ Zusatzkosten auf die strukturelle Budgetregel.....	22
Grafik 5	Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen	36
Grafik 6	Einnahmenkomponenten des Gesamtstaates	36
Grafik 7	Direkte Steuern.....	38

Grafik	8	Indirekte Steuern.....	38
Grafik	9	Sozialbeiträge	38
Grafik	10	Sonstige Einnahmen	38
Grafik	11	Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung der Einmalmaßnahmen	40
Grafik	12	Ausgabenkomponenten des Gesamtstaates	40
Grafik	13	Arbeitnehmerentgelt	42
Grafik	14	Monetäre Sozialleistungen.....	42
Grafik	15	Zinszahlungen.....	42
Grafik	16	Bruttoinvestitionen	42
Grafik	17	Veränderung des strukturellen Primärsaldos des Staates und Outputlücke 2008 bis 2020.....	45
Grafik	18	Budgetsaldo des Staates und seine Komponenten	46
Grafik	19	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht.....	47
Grafik	20	Abweichung der FISK-Prognose vom aktuellen Stabilitätsprogramm.....	49
Grafik	21	Zerlegung des Prognose-Updates der Frühjahrsprognose für 2019.....	50

VERZEICHNIS DER BOXEN

Box	1	Strukturelle Budgetregel bei Zusatzkosten durch Flüchtlingszuwanderung und Terrorismusbekämpfung in Österreich	22
Box	2	Mittelfristiges Budgetziel für die Jahre 2020 bis 2022.....	25
Box	3	Erforderliche strukturelle Anpassung im präventiven Arm des SWP und Konse- quenzen einer Nichteinhaltung	26
Box	4	Ausgabenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung	29
Box	5	Schuldenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung	31
Box	6	Anwendung der EU-Fiskalregeln auf den Budgetpfad gemäß aktuellem Stabili- tätsprogramm unter der „No-Policy-Change“-Annahme.....	32
Box	7	Änderung der aktuellen FISK-Prognose gegenüber der Herbstprognose.....	50
Box	8	Anwendung der EU-Fiskalregeln ohne Berücksichtigung der derzeit noch in Um- setzung befindlichen Maßnahmen für 2020.....	53
Box	9	Führung von Kontrollkonten gemäß Artikel 7 ÖStP 2012	59

EXECUTIVE SUMMARY UND EMPFEHLUNGEN

Der vorliegende „**Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2018 bis 2023**“ analysiert den mittelfristigen Budgetkurs gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm (BMF, 2019), 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 2019 und 2020 untermauert, die u. a. auf Ministerratsvorträgen und Begutachtungsentwürfen mit dem Erkenntnisstand Mitte Mai 2019 basiert; ein aktualisiertes Bundesfinanzrahmengesetz oder eine gleichwertige Daten- und Informationsgrundlage standen im Frühjahr 2019 nicht zur Verfügung. Vor dem Hintergrund des **vorzeitigen Endes der 26. Legislaturperiode** und der damit einhergehenden Neuwahl des Nationalrates im September 2019 unterliegen der **unterstellte Budgetpfad** und die **legistische Umsetzung beschlossener Maßnahmen großen Unsicherheiten**.

Anhaltend robuste Konjunktur erleichtert Budgetkonsolidierung

Die Konjunkturprognose des WIFO geht für Österreich von einer **abflauenden Dynamik der Konjunktur** aus, die mittelfristig jedoch **robust bleibt**: Nach einem Anstieg des realen BIP um 2,7% im Jahr 2018 wird für das Jahr 2019 ein deutlich geringeres Wirtschaftswachstum von 1,7% erwartet, das sich bis zum Jahr 2023 auf 1,4% abschwächt (WIFO-Mittelfristprognose, März 2019). Seit 2018 übersteigt das reale BIP nach Schätzungen des FISK den Potenzialoutput, auch in den Jahren **2019 bis 2022 bleibt die Outputlücke positiv**, wobei sie sich von 0,7% auf 0,2% verringert. Die **Prognoserisiken sind überwiegend abwärts gerichtet** und beruhen im internationalen Kontext auf einer weiteren Verschärfung der Handelskonflikte oder einem unregelmäßigen Austritt Großbritanniens aus der EU. National könnte v. a. der Investitionszyklus volatiliter als bisher angenommen ausfallen.

EU-Fiskalregeln auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose¹ weitgehend erfüllt

Die **FISK-Prognose** errechnet für die Jahre **2019 und 2020 einen gesamtstaatlichen Budgetüberschuss von jeweils 0,4%** des BIP. Die Verbesserung des Budgetsaldos im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr im Ausmaß von 0,3 Prozentpunkten ergibt sich dabei aus einem deutlichen **Rückgang der Ausgabenquote um 0,7%-Punkte**, der im Gegenzug durch eine in geringerem Ausmaß **sinkende Einnahmenquote (-0,3%)** abgeschwächt wird. Insbesondere nur moderate Ausgabenzuwächse der monetären Sozialleistungen und ein weiterer Rückgang der Zinszahlungen sind für den Rückgang der Ausgabenquote verantwortlich. Im Jahr **2020** ist nur eine **marginale Änderung des Finanzierungssaldos** zu erwarten. Eine deutliche Reduktion der einnahmenseitigen Sozialbeiträge und ein deutlicher Anstieg der Bruttoinvestitionen wird durch das Wachstum der monetären Sozialleistungen, Vorleistungen unterhalb des nominalen BIP-Wachstums und einem Rückgang der Zinsen kompensiert.

Der **strukturelle Budgetsaldo verbessert sich** laut FISK-Prognose im Jahr **2019** mit +0,5 Prozentpunkten auf **0,1%** des BIP, somit stärker als der Finanzierungssaldo. Grund dafür ist die erwartete langsame Schließung der positiven Outputlücke und die damit reduzierte zyklische Komponente des Finanzierungssaldos. Die erwartete Verbesserung des strukturellen Primärsaldos bei positiver Outputlücke impliziert im Jahr 2019 nach einer weitgehend neutralen Ausrichtung der Fiskalpolitik in den Jahren 2017 und 2018 einen **leichten antizyklischen kontraktiven Impuls der Fiskalpolitik**. Im Jahr **2020** wird ein nahezu unveränderter struktureller Budgetsaldo von **0,1%** des BIP und somit eine nahezu **neutral wirkende Fiskalpolitik** erwartet.

1 Die Ausführungen basieren auf dem Hauptszenario des Berichtsteils.

Hauptergebnisse und Empfehlungen

Österreich erreicht sein **mittelfristiges Budgetziel** (maximales strukturelles Defizit von 0,5% des BIP) im gesamten Prognosezeitraum deutlich. Die **Anrechnung der Zusatzkosten** im Zuge der Flüchtlingszuwanderung sowie der Terrorismusbekämpfung, die seit dem Jahr 2015 eine temporäre Lockerung der Budgetvorgaben bewirkte, spielt im Prognosezeitraum nur noch eine untergeordnete Rolle.

Das **Einnahmenwachstum** fällt laut FISK-Prognose mit **3,1% im Jahr 2019** sowie **2,8% im Jahr 2020** einerseits deutlich hinter die Vorjahresdynamik (+4,8%) als auch hinter die Wachstumsrate des nominalen BIP (2019: +3,8%, 2020: +3,7%) zurück. Dadurch sinken Einnahmen- und Abgabenquote (nationale Definition) von 48,6% bzw. 42,2% (2018) auf 48,3% bzw. 42,1% im laufenden Jahr und auf 47,9% bzw. 41,8% im Jahr 2020. Das gegenüber dem Vorjahr gedämpfte Wachstum der gesamtstaatlichen Einnahmen erklärt sich einerseits aus der **abkühlenden konjunkturellen Entwicklung** und andererseits durch abgabensenkende Maßnahmen, im Speziellen der Einführung des **Familienbonus** ab 2019 sowie der Senkung der **Krankenversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen** ab 2020.

Der **Rückgang des Ausgabenwachstums 2019** (2,4%) gegenüber dem Vorjahr (2,9%) ist vor allem von einem starken Rückgang der **Zinsausgaben** aufgrund des Niedrigzinsumfelds und dem Wegfall des unerwartet hohen Anstiegs der **Transfers an die EU** im Jahr 2018 geprägt, dem ein deutlicher Anstieg der **Pensionsausgaben** und im Vergleich zum Vorjahr hohe **Lohnabschlüsse** der im Sektor Staat Beschäftigten entgegenwirken. Im Jahr **2020** kommt es aufgrund der erwarteten deutlichen Erhöhung der **Bruttoinvestitionen** in den Bereichen Gesundheit (Aufhebung der Ausgabenbremse der Sozialversicherung), Schieneninfrastruktur und Landesverteidigung (Mobilitätspaket) und einem geringeren Rückgang der Zinsausgaben zu einem stärkeren **Anstieg der Ausgaben im Umfang von 2,9%**.

Auf Basis der aktuellen Frühjahrsprognose erwartet der FISK eine **Verfehlung der Ausgabenregel im Jahr 2019** (2-Jahresbeurteilung). Aus heutiger Sicht ist jedoch **nicht davon auszugehen**, dass der „Frühwarnmechanismus“ der EK ausgelöst wird, da das MTO erreicht und – infolge der sich mittlerweile abzeichnenden MTO-Erreichung im Jahr 2018 – die Vorgabe für das Jahr 2019 im Rahmen der finalen Ex-post-Evaluierung der EK im Frühjahr 2020 noch gelockert werden wird.

Der seit dem Jahr 2017 zu beobachtende **Rückgang der Bruttoverschuldung** Österreichs setzt sich in den Jahren 2019 und 2020 aufgrund **deutlicher Primärüberschüsse** und der **Rückführung der Verschuldung der verstaatlichten Banken** fort und wird durch weiter **sinkende Zinsausgaben** unterstützt. Die **deutliche Rückführung der Schuldenquote auf 69,6% und 66,4%** des BIP ist neben der Rückführung der Bruttoverschuldung vor allem auf das starke **BIP-Wachstum** und die **niedrigen Finanzierungskosten** Österreichs zurückzuführen. Dieser gesamtstaatliche **Verschuldungspfad entspricht** nach Einschätzung des FISK **klar den Vorgaben der EU-Schuldenregel**.

Das aktuelle Stabilitätsprogramm geht von einer weitgehenden Erfüllung der EU-Fiskalregeln aus

Der **mittelfristige Budgetpfad** laut Maastricht für den **Gesamtstaat Österreichs** gemäß Stabilitätsprogramm 2018 bis 2023 vom April 2019 ist – trotz leicht **abkühlender Konjunktur** und Einführung des **Familienbonus** sowie der **Steuerreform 2019/20** – vom Ziel geleitet, die **Schuldenquote bis 2023 auf unter 60%** zu senken. Im Jahr 2019 soll laut aktuellem Budgetpfad ein gesamtstaatlicher Maastricht-Überschuss von 0,3 % des BIP erreicht werden und in den Folgejahren stets ein leichter Überschuss erhalten bleiben (2020 und 2021: 0,2% des BIP; 2022 und 2023: 0,0% des BIP). Das **strukturelle Defizit** soll sich über die Jahre verringern und ab 2021 einen ausgeglichenen strukturellen Saldo ergeben. Das **mittelfristige Budgetziel (MTO)** wurde im Jahr **2018 erreicht** und soll im gesamten Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms erfüllt werden. Der **aktuelle Budgetpfad** für den gesamten Prognosezeitraum **2018 bis 2023** sieht im Wesentlichen die **Einhaltung der EU-weiten Budgetvorgaben** vor (Defizitregel, strukturelle Fiskalregeln und Schuldenregel). Eine **Regelverfehlung** zeigt sich auf Basis

des Stabilitätsprogramms lediglich bei der **Ausgabenregel in den Jahren 2018 und 2019**, die im Jahr **2019** – wenn auch knapp – „**erheblich**“ im Sinne der EU-Definition ausfällt (2-Jahresbeurteilung).

Im Vergleich zum Stabilitätsprogramm geht die **FISK-Prognose für die Jahre 2019 und 2020** von um 0,1% und 0,2% des BIP **höheren Budgetüberschüssen** aus. Die quantitativ größten Abweichungen der Einschätzungen in der FISK-Prognose betreffen auf der Einnahmenseite höhere Sozialbeiträge, direkte und indirekte Steuern, aber geringere Vermögenseinkommen. Während die Einschätzung der Gesamteinnahmen im Jahr 2019 fast ident ist, erwartet der FISK für das Jahr 2020 Mehreinnahmen im Umfang von 0,1% des BIP gegenüber dem Stabilitätsprogramm. Auf der Ausgabenseite geht die FISK-Prognose von geringeren Ausgaben für monetäre Sozialleistungen und Subventionen, aber höheren Arbeitnehmerentgelten und Investitionen als das Stabilitätsprogramm aus. Die Abweichungen in der FISK-Prognose ergeben in Summe um 0,1% geringere Gesamtausgaben in beiden Prognosejahren.

Verfehlung nationaler Fiskalregeln (strukturelle Budgetvorgaben, Schuldenregel) durch manche Länder und Gemeinden ab 2019 nicht ausgeschlossen

Ausgehend von den subsektoralen Maastricht-Salden gemäß Budgetärer Notifikation vom März 2019 zeichnet sich für das Jahr **2018** aus gegenwärtiger Sicht **auf Landes- und Gemeindeebene in Summe die Einhaltung der strukturellen Budgetvorgaben**, beim **Bund eine Verfehlung** ab. Die Abweichung des Bundes bleibt aber deutlich – auch unter Bedachtnahme auf den Kontrollkontostand des Jahres 2017 – unter jenem Schwellenwert, der Sanktionen auslösen würde. Ferner dreht sich auf Basis des Stabilitätsprogramms der Kontrollkontostand des Bundes ab dem Jahr 2019 ins Positive. Auch in Einzelfällen sind 2018 auf Landes- und Gemeindeebene – wenn auch zur März-Notifikation noch keine Ergebnisse der Gemeinden pro Bundesland vorliegen – Verfehlungen der strukturellen Budgetvorgaben nicht ausgeschlossen (z. B. in den Ländern Steiermark und Vorarlberg). Dieses Bild verfestigt sich in den **Folgejahren** unter Verwendung der aktuell verfügbaren Mittelfristigen Haushaltsplanung vom Herbst 2018. Hinsichtlich der vereinbarten **Rückführung der Staatschuldenquote** ist im Jahr 2018 in der Steiermark, Vorarlberg, Tirol und Wien von einer Verfehlung der Zielvorgaben gemäß ÖStP 2012 auszugehen, die sich gemäß Mittelfristiger Haushaltsplanung auch in den **Folgejahren** fortsetzt.

Zusammenfassend ist aus der Sicht des FISK auf Grundlage der **Kontrollkontostände 2018 mit keinen Sanktionen** gemäß Art. 19 ÖStP 2012 zu rechnen. Diese Einschätzung beruht auf der klar besseren Fiskalposition der Gemeinden, die sich auf der Grundlage der Budgetären Notifikation vom März 2019 im Vergleich zur zugrunde gelegten Datenbasis der Mittelfristigen Haushaltsplanung vom Herbst 2018 abzeichnet. **Ab dem Jahr 2019** werden gemäß Mittelfristiger Haushaltsplanung v. a. auf Gemeindeebene Überschreitungen jener Schwellenwerte angezeigt, die eine konjunkturgerechte Rückführung sowie Sanktionen im Sinne des ÖStP 2012 auslösen würden. Das Jahr 2018 verdeutlicht aber, dass für aussagekräftige Analysen eine **akkurate Einschätzung des laufenden und mittelfristigen Budgetpfades** sowie **Informationen über rezente Budgetentwicklungen** aller subsektoralen Ebenen nötig sind.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Fiskalrates

Anknüpfend an die Ausführungen und Analysen des vorliegenden Berichts über die Einhaltung der Fiskalregeln 2018 bis 2023 verabschiedet der Fiskalrat folgende Empfehlungen zur Finanzpolitik öffentlicher Haushalte in Österreich:

Freie Entfaltung der Wirkung der automatischen Stabilisatoren sowie Sicherstellung der Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels

Ausgangslage: Gemäß aktueller FISK-Frühjahrsprognose ist die Budgetpolitik Österreichs im Jahr 2019 leicht kontraktiv und folglich antizyklisch bzw. makroökonomisch stabilisierend ausgerichtet, im Jahr 2020 weitgehend neutral. Das MTO wird im gesamten Prognosezeitraum deutlich erfüllt.

Hauptergebnisse und Empfehlungen

Empfehlungen:

- Der eingeschlagene Weg einer **stabilitätsorientierten Budgetpolitik** Österreichs, der zugleich eine dauerhafte **Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels** (–0,5% des BIP) gewährleisten soll, sollte **konsequent weiterverfolgt** werden. Dies setzt **antizyklische Budgetpolitik** voraus, die Budgetüberschüsse in konjunkturellen Hochphasen (positiver Outputgap) sowie Budgetdefizite in konjunkturellen Tiefphasen (negativer Outputgap) vorsieht.
- Im Kontext der bevorstehenden Nationalratswahl im September 2019 weist der FISK auf seine Empfehlung vom Dezember 2018 hin, dass vor allem **komplexe, große Reformvorhaben** – bei denen finanzielle Auswirkungen bzw. Verhaltensänderungen der privaten Haushalte oder Unternehmen zusätzlich zu erwarten sind – **strengen wirkungsorientierten Kriterien im BHG** unterliegen sollten. Diese könnten u. a. Folgende sein:
 - **Beachtung der komplexen fiskalischen und ökonomischen Effekte von Steuer- und Transferreformen** (Interaktion der Steuern und Transfers, Anreizeffekte) durch Nutzung von entsprechenden bewährten **Modellen** (Mikrosimulationsmodelle, Makromodelle sowie kombinierte Modelle).
 - **Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Kostenschätzung** und der getroffenen **Annahmen**
 - der Schätzung der direkten und indirekten fiskalischen Effekte (Mehrkosten und Kosteneinsparungen) und der gesamtwirtschaftlichen Effekte
 - der Schätzung des Personal- und Verwaltungsaufwands und
 - des Kostenaufbaus bis zur Erreichung der vollen Wirksamkeit der Reform.
 - **Darstellung von Szenarien** zur Verdeutlichung der Auf- und Abwärtsrisiken der Kostenschätzung (Bandbreiten).
 - Verpflichtende **externe Evaluierung der Kostenschätzung** durch **unabhängige Institutionen** ab bestimmten, näher festzulegenden **relevanten Größenordnungen**.
 - Es sind geeignete Maßnahmen zu setzen, dass auch bei **Initiativanträgen** qualitativ hochwertige **Wirkungsorientierte Folgeabschätzungen (WFA)** gewährleistet werden.

Absicherung nachhaltiger Staatsfinanzen durch strukturelle Reformen

Ausgangslage: Aufgrund des **vorzeitigen Endes der 26. Legislaturperiode** und der damit einhergehenden Neuwahl des Nationalrates im September 2019 sind **Reformaktivitäten** im Staatssektor derzeit nicht zu erwarten. Währenddessen zeigt sich ein Zeitfenster ökonomisch günstiger Rahmenbedingungen, um strukturelle Reformen umzusetzen: Gegenwärtig profitieren die öffentlichen Haushalte vom robusten konjunkturellen Umfeld, dem anhaltend niedrigen Marktzinsniveau sowie vom budgetären Spielraum, der sich durch den Wegfall außergewöhnlicher Belastungen (z. B. Bankenpaket), Konsolidierungsmaßnahmen und die jüngste Hochkonjunkturphase aufbauen konnte.

Empfehlung:

- Die **günstigen Rahmenbedingungen** sollten für die **Umsetzung struktureller Reformen** genutzt werden, um die **langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen** abzusichern. Vorrang sollte einer Aufgabenreform der Gebietskörperschaften und strukturellen Reformprojekten

einschließlich nachhaltiger Finanzierungsmodelle in den altersabhängigen Ausgabenbereichen (Gesundheit, Pflege, Pensionen, Bildung) eingeräumt werden.

- Nach Konstituierung einer neuen Bundesregierung sollte eine möglichst **rasche Festlegung der Budgetpolitik** (in Form des BFG und BFRG) erfolgen, die Stabilitätsziele verfolgt sowie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung unterstützt.
- Um die strategische Budgetdebatte des Bundes, aber auch die Rolle des Nationalrats im Haushaltsprozess zu stärken, sollte das Frühjahr dazu genutzt werden, die **finanzpolitische Strategie der Bundesregierung** umfassend zu **diskutieren** und **strategische sowie wirtschaftspolitische Zielsetzungen zu beschließen** (z. B. Budgetsaldo des Bundes nach Maastricht, generelle konjunkturpolitische Budgetausrichtung, Schwerpunkte der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, Nachhaltigkeit etc.). Dabei sollten die **strategischen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen möglichst präzise (budgetär quantifiziert)** erarbeitet und die **budgetären Auswirkungen** des geplanten Budgetkurses sowie mögliche **Szenarien** transparent gemacht werden.

Schrittweise Erhöhung der Qualität der öffentlichen Finanzen durch Priorisierung von Investitionen in Infrastruktur und Humankapital

Ausgangslage: Die Verlagerung budgetärer Mittel in Richtung Innovation, Investition, Bildung und Beschäftigung erhöht die Qualität der öffentlichen Finanzen und sollte zugleich zu deren langfristigen Tragfähigkeit, aber auch zu höherem Wirtschaftswachstum und höherer Beschäftigung beitragen. Allerdings stagniert der Anteil der gesamten Bruttoanlageinvestitionen und sozialen Sachleistungen (im Bildungsbereich) an den gesamtstaatlichen Ausgaben Österreichs und liegt im Jahr 2019 bei 6,5%. Zudem liegen staatliche Infrastrukturinvestitionen zum Großteil im Ermessensbereich, der im Wesentlichen einen Anknüpfungspunkt bei kurzfristigen Konsolidierungserfordernissen darstellt (z. B. Streckung der ÖBB-Infrastrukturinvestitionen im Kontext des Doppelbudgets 2018/19 des Bundes).

Empfehlungen:

- Die **Qualität der öffentlichen Finanzen** sollte durch aktive Schwerpunktsetzung in Richtung investiver Ausgabenbereiche, insbesondere im Bereich der **Infrastrukturinvestitionen**, aber auch bei Investitionen zur Bildung von **Humankapital**, erhöht werden.
- Vor diesem Hintergrund sollten **Investitionsvorhaben**, die möglichst **weitreichende** (v. a. gesamtwirtschaftliche, sozial- und umweltpolitische) **Wirkungsdimensionen** erschließen, prioritär umgesetzt werden, um damit eine **Neuausrichtung der Ausgabenstrukturen** zu ermöglichen.

Erhöhung der Anreizwirkung des heimischen Steuer- und Transfersystems

Ausgangslage: Einzelmaßnahmen im Bereich des Steuerrechts können im Gesamtsystem zu Widersprüchen führen und Inkonsistenzen hervorrufen.

Empfehlungen:

- Das Zusammenspiel zwischen der Einkommensteuer, den Sozialversicherungsbeiträgen (z. B. den Krankenversicherungsbeiträgen) sowie der Ausgestaltung von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Mindestsicherung und sonstigen regional differenzierten Sozialtransfers sollte **widerspruchsfreie Arbeitsanreize** sicherstellen (Sprungstellen oder lokale effektive Grenzsteuersätze von 100% und höher etc. sind zu vermeiden).
- Die **Anreizwirkungen des Steuersystems** sollten erhöht und verstärkt genutzt werden, um ein möglichst breites Zielbündel zu adressieren. So könnte z. B. eine strukturelle Veränderung des

Hauptergebnisse und Empfehlungen

Steuersystems durch den Ausbau der ökologischen Elemente zur Entlastung des vergleichsweise hoch besteuerten Faktors Arbeit beitragen und zugleich erwünschte umweltpolitische (Verringerung des Schadstoffausstoßes), aber auch fiskalpolitische Nebeneffekte (Vermeidung drohender Strafzahlungen bei Überschreitung von CO₂-Grenzen) generieren.

- Bei einer Weiterentwicklung des **heimischen Steuersystems** wie z. B. einer Indexierung der Einkommensteuer durch Abschaffung der kalten Progression, sollte die **Gesamtheit des Abgaben- und Transfersystems** bedacht werden. Dadurch könnten Inkonsistenzen, die durch partielle Eingriffe entstehen würden, vermieden werden.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für ein steuerungsrelevantes nationales Fiskalregel- und Monitoringsystem

Ausgangslage: Zur Erfassung der Abweichungen zwischen den realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften von den jährlichen Vorgaben wurden – als Teil des multidimensionalen Fiskalregelsystems gemäß ÖStP 2012 – Anfang 2019 erstmals **Kontrollkonten eingerichtet**. Der **Fiskalrat** ist mit der **Beobachtung von Umständen** und der **Verabschiedung von Empfehlungen** betraut, die den automatischen Korrekturmechanismus aktivieren, verlängern oder beenden. Darunter ist die erforderliche Rückführung von negativen Kontrollkontoständen zu verstehen, die nach Überschreitung bestimmter Schwellenwerte einsetzen muss. Das nationale **Fiskalregelwerk** ist äußerst **komplex**. Erste Analysen der Kontrollkontostände der Gebietskörperschaften, insbesondere im Kontext des Fiskaljahres 2018 auf Landes- und Gemeindeebene auf Basis der Mittelfristigen Haushaltsplanung, zeigen **Schwächen der gegenwärtigen Datengrundlage**, die einen zukunftsgerichteten und steuerungsrelevanten Monitoringprozess erschweren.

Empfehlungen:

- Die nach Etablierung der Kontrollkonten mögliche **neue Fokussierung im multidimensionalen System nationaler Fiskalregeln** gemäß ÖStP 2012 sollte genutzt werden, um die Komplexität des ÖStP zu reduzieren. Dies könnte durch eine Vereinfachung der Ausgabenregel, andererseits durch eine sequentielle Anwendung der Ausgabenregel – etwa erst in der Phase einer erforderlichen Rückführung der Kontrollkontostände – erfolgen.
- Um eine realistische Einschätzung über mögliche budgetäre Schief lagen und damit einhergehende Verfehlungen der Fiskalregeln insbesondere auf Landes- und Gemeindeebene bekommen zu können, sind **Informationen über rezente Budgetentwicklungen** sowie **akkurate mittelfristige Haushaltspläne** unerlässlich.
- Die angezeigten Überschreitungen der Schwellenwerte in den Kontrollkonten einzelner Länder und Gemeinden pro Bundesland **ab dem Jahr 2019** sollten aus der Sicht des FISK zum Anlass genommen werden, auf einen **strikten Budgetvollzug** im laufenden Jahr zu achten und **rechtzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen** vorzusehen. Diese sollten bereits bei der Aktualisierung der mittelfristigen Haushaltspläne für die Jahre 2019 bis 2023 einfließen.

1 VORWORT

1.1 Gesetzauftrag 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** (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger sowie staatsnahe Einheiten wie Infrastrukturbetriebe, Fonds etc.) **im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG)** 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** für die Jahre 2018 bis 2023 auf Basis des aktuellen **Stabilitätsprogramms** vom April 2019 (BMF, 2019) und auf Basis **eigener Budgetprognosen** für die Jahre 2019 und 2020. 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** eingegangen. Dabei gilt den **Abweichungen von den strukturellen Budgetvorgaben** besonderes Augenmerk, die – basierend auf dem aktuellen Stabilitätsprogramm sowie der mittelfristigen Budgetplanung der Länder und Gemeinden pro Bundesland – erstmals in **Kontrollkonten** erfasst werden. Schließlich werden **Problemfelder des gegenwärtigen nationalen Fiskalregelwerks aus Sicht des Fiskalrates (FISK)** aufgezeigt.

Die eigene **FISK-Budgetprognose** für die **Jahre 2019 und 2020** 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 Expertinnen und 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. Daran anknüpfend werden **Empfehlungen des FISK** zur Budgetpolitik formuliert.

In **Kapitel 2** werden die im aktuellen Stabilitätsprogramm (April 2019) erwarteten **makroökonomischen Rahmenbedingungen** beleuchtet und der **Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission** vom Mai 2019 gegenübergestellt. Ferner werden Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm aufgezeigt.

Die **gesamtstaatlichen Budgetergebnisse des Jahres 2018** und der **geplante Budgetkurs** in den Jahren 2019 bis 2023 laut **aktuellem Stabilitätsprogramm** (BMF, 2019) ist Gegenstand von **Kapitel 3**. Dabei werden bedeutende **Reformvorhaben** und **Maßnahmen** für die 26. Legislaturperiode vor dem Hintergrund der ökonomischen Rahmenbedingungen analysiert und **potenzielle Risiken** des geplanten mittelfristigen Budget- und Verschuldungspfads des Staates thematisiert.

Auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms Österreichs analysiert **Kapitel 4** für die Jahre 2018 bis 2023 die Einhaltung bzw. Verfehlung der **mehrdimensionalen Fiskalregeln** des **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts** (Maastricht-Kriterien, strukturelle Anpassung, Ausgaben- und Schuldenregel), die für die **Ausgestaltung der Budgetpolitik** in Österreich maßgeblich sind. Dazu wird das **mehrdimensionale EU-Fiskalregelwerk** einschließlich aktueller Interpretationen und Konkretisierungen erläutert. Die Ausführungen schließen die Neuberechnungen zur **Festlegung des mittelfristigen Budgetziels für die Jahre 2020 bis 2022** ein.

Kapitel 5 präsentiert die Ergebnisse der **eigenen Fiskalprognose für die Jahre 2019 und 2020** vom Mai 2019. Zunächst werden die **Maastricht-Effekte bedeutender diskretionärer Maßnahmen** dargestellt, die bei dem detaillierten methodischen Ansatz der FISK-Prognose einfließen. In weiterer Folge werden die Prognoseergebnisse des Fiskalrates für die **gesamtstaatlichen Einnahmen** und **Ausgaben** erläutert und ausgewiesen. Daraus werden **Kenngrößen der Budgetentwicklung** (Budgetsaldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgabenentwicklung, Staatsverschuldung) abgeleitet und im Vergleich zum aktuellen Stabilitätsprogramm dargestellt.

In **Kapitel 6** werden die **Einhaltung der Fiskalregeln in Österreich** anhand der **eigenen FISK-Prognose überprüft**, **Abweichungen zum offiziellen Budgetpfad** gemäß Stabilitätsprogramm 2019 und 2020 aufgezeigt und eine **Gesamteinschätzung des Budgetkurses** durch den Fiskalrat vorgenommen.

Kapitel 7 bildet den Abschluss des vorliegenden Berichts und widmet sich dem nationalen Fiskalregelwerk gemäß **Österreichischem Stabilitätspakt 2012 (ÖStP)**. Der Fokus liegt auf der erstmaligen Darstellung der **Kontrollkonten für Bund, Länder und die Gemeinden pro Bundesland**, die die **Abweichungen** zwischen den realisierten **strukturellen Budgetsalden** der Gebietskörperschaften von den jährlichen Vorgaben erfassen. Dabei wird die **mittelfristige Budgetausrichtung** der Gebietskörperschaften bis 2023 im Licht jener Schwellenwerte analysiert, die einen **sanktionsrelevanten Sachverhalt** nach sich ziehen. Im Vergleich dazu wurde im Bericht über die öffentlichen Finanzen 2017–2019 (Fiskalrat, 2018) die **bisherige Erfüllung der rechtlichen Vorgaben** gemäß ÖStP 2012 adressiert. Abschließend werden jene **Problemfelder des gegenwärtigen nationalen Fiskalregelwerks aus Sicht des FISK** aufgezeigt, die Anpassungen des ÖStP 2012 nahelegen.

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

2. ERWARTETER WACHSTUMSPFAD FÜR ÖSTERREICH BIS 2023

Die mittelfristige Finanzplanung der öffentlichen Haushalte in Österreich, die von der Bundesregierung im **österreichischen Stabilitätsprogramm** (BMF, 2019) jährlich veröffentlicht wird, stützt sich ebenso wie die **Budgetprognose des FISK** auf die **Wirtschaftsprognose des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO)**.² Diese makroökonomischen Entwicklungen (mittelfristige WIFO-Prognose vom **März 2019**) werden im Folgenden dargestellt.

2.1 Makroökonomische Eckdaten für Österreich

Mit einem realen Wachstum der **österreichischen Wirtschaft** von 2,7% setzte sich im Jahr 2018 die Phase der Hochkonjunktur fort, allerdings flaute die Dynamik ab Mitte des Jahres ab. Für 2019 wird laut Stabilitätsprogramm ein Wirtschaftswachstum von 1,7% erwartet. Mittelfristig wird von einem stabilen Wachstum ausgegangen, das sich bis zum Jahr 2023 auf 1,4% abschwächt und mit 1,6% im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2023 geringfügig unter dem Durchschnittswert der Jahre 2013 bis 2018 liegt (+1,8%). Laut Einschätzung des WIFO verringert sich insbesondere das Wachstum des österreichischen Außenhandels in Folge der nachlassenden internationalen Konjunkturdynamik im Prognosezeitraum, bleibt aber auf einem stabilen Wachstumspfad. Das Wachstum der **Weltwirtschaft** wird laut IWF im Jahr 2019 3,3% betragen (2018: 3,6%). Im **Euroraum** ergibt sich nach einer konjunkturellen Eintrübung in der zweiten Jahreshälfte 2018 gemäß Frühjahrsprognose 2019 der Europäischen Kommission (EK) ein Wirtschaftswachstum von 1,9%. Für 2019 nimmt die EK ihre Wachstumsprognose im Vergleich zur Einschätzung vom Herbst 2018 deutlich von 1,9% auf 1,2% zurück.

Die österreichischen Exporte expandierten im Jahr 2018 noch merklich um real 4,4%, die Dynamik schwächte sich jedoch bereits im Herbst ab. Dabei wirkte sich der temporäre Produktionsausfall in der deutschen Automobilindustrie, ausgelöst durch Verzögerungen bei den Zertifizierungen neuer Vorschriften für die Abgasmessung, auf die österreichische Zulieferindustrie aus. Auf anderen Absatzmärkten, vor allem in den USA und Ostmitteleuropa, wird jedoch weiterhin eine gute Auftragslage erwartet: Laut Stabilitätsprogramm wird das reale **Exportwachstum** im Jahr 2019 3,1% betragen und sich – nach etwas höheren Wachstumsraten von 3,6% im Jahr 2020 und 3,5% im Jahr 2021 – bis 2023 auf diesem Niveau stabilisieren. Die **Importe** steigen im Jahr 2019 um 2,5%, in den Jahren 2020 bis 2023 wird der Zuwachs bei durchschnittlich 3,1% pro Jahr liegen. Während des gesamten Prognosezeitraums wird ein positiver Außenbeitrag erwartet.

Nach einem stark expansiven Wachstum der **Bruttoanlageinvestitionen** von real 3,3% im Jahr 2018 wird im Jahr 2019 mit einem Anstieg von 2,3% im Jahresabstand gerechnet. Bedingt durch die abkühlende Industriekonjunktur werden die Zuwächse in den Jahren 2020 bis 2023 1,8% bis 1,3% betragen. Die Investitionsquote Österreichs³ bleibt über jener der meisten Euroraum-Länder und beträgt laut EK-Prognose im Jahr 2019 24,0% im Vergleich zu 21,2% im Durchschnitt der Eurozone bzw. 21,1% in Deutschland. Die durchschnittliche Kapazitätsauslastung in der Industrie ist nach wie vor hoch, wenn auch seit dem Herbst 2018 rückläufig. Die Ausrüstungsinvestitionen legen im Jahr 2019 noch um 2,8% zu. Bis zum Ende des Prognosezeitraums wird mit einer Abschwächung des Wachstums der Ausrüstungsinvestitionen auf 1,5% gerechnet.

Der **Konsum der privaten Haushalte** verzeichnete im Jahr 2018 ein robustes Wachstum von real 1,6%.

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

3 Bruttoanlageinvestitionen in % des BIP.

Makroökonomische Rahmenbedingungen

Tabelle 1: Makroökonomische Eckdaten für die Jahre 2018 bis 2023: Stabilitätsprogramme 2019 und 2018 sowie Europäische Kommission im Vergleich

Indikator (jährliche Wachstumsrate in %)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Durchschnitt 2019-2023
Reales BIP-Wachstum							
Stabilitätsprogramm 2019	2,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,4	1,6
EK-Prognose 2019	2,7	1,5	1,6	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	3,2	2,2	1,9	1,6	1,5	-	-
Potenzialwachstum							
Stabilitätsprogramm 2019	1,9	1,9	1,9	1,9	1,7	1,6	1,8
FISK-Prognose Mai 2019	1,9	1,9	1,9	1,9	1,7	1,6	1,8
EK-Prognose 2019	1,8	1,8	1,9	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	2,0	2,1	2,4	2,3	2,2	-	-
Outputlücke (in % des Potenzialoutputs)							
Stabilitätsprogramm 2019	0,9	0,7	0,5	0,4	0,2	0,0	0,3
FISK-Prognose Mai 2019	0,9	0,7	0,5	0,4	0,2	0,0	0,3
EK-Prognose 2019	1,0	0,7	0,5	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	0,8	0,8	0,6	0,3	0,0	-	-
Verbraucherpreisindex							
Stabilitätsprogramm 2019 (VPI)	2,0	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
EK-Prognose 2019 (HVPI)	2,1	1,8	1,9	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018 (VPI)	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	-	-
Aktiv erwerbstätige Personen							
Stabilitätsprogramm 2019	2,3	1,5	1,0	1,0	1,0	0,9	1,1
EK-Prognose 2019 ¹⁾	1,4	1,0	0,5	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	1,8	1,1	1,1	1,1	0,9	-	-
Arbeitslosenquote (in % der Erwerbspersonen)							
Stabilitätsprogramm 2019	4,9	4,6	4,6	4,6	4,7	4,7	4,6
EK-Prognose 2019	4,9	4,7	4,7	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	5,2	5,0	5,0	5,1	5,1	-	-
Nominales BIP-Wachstum							
Stabilitätsprogramm 2019	4,4	3,8	3,7	3,4	3,3	3,1	3,5
EK-Prognose 2019	4,4	3,6	3,5	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	4,9	4,0	3,7	3,6	3,4	-	-
Private Konsumausgaben, nominell							
WIFO-Mittelfristprognose März 2019	3,7	3,5	3,5	3,5	3,4	3,3	3,4
EK-Prognose 2019	3,7	3,5	3,4	-	-	-	-
WIFO-Mittelfristprognose März 2018	3,7	3,5	3,4	3,4	3,3	-	-
Bruttolohn- und Gehaltssumme, nominell							
WIFO-Mittelfristprognose März 2019	4,7	4,0	3,1	3,1	3,0	2,9	3,2
EK-Prognose 2019	5,0	4,0	3,1	-	-	-	-
WIFO-Mittelfristprognose März 2018	4,5	3,8	3,6	3,5	3,2	-	-
Betriebsüberschuss und Selbstständigeneinkommen							
WIFO-Mittelfristprognose März 2019	4,5	4,1	4,6	3,9	3,8	3,5	4,0
EK-Prognose 2019	4,5	3,5	4,0	-	-	-	-
WIFO-Mittelfristprognose März 2018	6,4	4,6	4,1	4,1	3,7	-	-

1) Inländische erwerbstätige Personen laut ESVG 2010.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm 2019 und 2018), Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2019), FISK-Prognose (Mai 2019) und eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Entwicklung der Komponenten des realen BIP 2018 bis 2023: Stabilitätsprogramme 2019 und 2018 sowie Europäische Kommission im Vergleich

Indikator (jährliche Wachstumsrate in %)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Durchschnitt 2019-2023
Privater Konsum							
Stabilitätsprogramm 2019	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6
EK-Prognose 2019	1,6	1,6	1,6	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	1,8	1,6	1,6	1,4	1,4	-	-
Öffentlicher Konsum							
Stabilitätsprogramm 2019	0,2	0,7	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
EK-Prognose 2019	0,2	0,9	0,7	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	-	-
Bruttoanlageinvestitionen							
Stabilitätsprogramm 2019	3,3	2,3	1,8	1,5	1,4	1,3	1,7
EK-Prognose 2019	3,3	2,0	1,6	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	3,5	2,5	2,1	1,8	1,7	-	-
Exporte							
Stabilitätsprogramm 2019	4,4	3,1	3,6	3,5	3,3	3,1	3,3
EK-Prognose 2019	4,4	2,8	3,2	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	5,5	4,5	3,8	3,4	3,2	-	-
Importe							
Stabilitätsprogramm 2019	2,8	2,5	3,0	3,3	3,2	3,1	3,0
EK-Prognose 2019	2,8	2,9	2,8	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2018	4,6	3,8	3,7	3,3	3,1	-	-

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm 2019 und 2018) sowie Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2019).

In den Jahren 2019 bis 2023 setzt sich diese Dynamik mit einem Wachstum von 1,7 bis 1,5% fort. Der private Konsum liefert in diesen Jahren den größten Wachstumsbeitrag. Gestützt wird diese Entwicklung sowohl von einem stabilen Wachstum der Brutto Lohn- und Bruttogehaltssumme, das sich von 4,0% im Jahr 2019 auf rund 3% in den Jahren bis 2023 einpendelt, als auch von der Erhöhung der Nettoeinkommen durch den Familienbonus in den Jahren 2019 und 2020.⁴

Bei der für die **Staatseinnahmen und -ausgaben** wesentlichen **nominellen Betrachtung** wird die Zunahme des BIP 3,8% im Jahr 2019 bzw. 3,7% im Jahr 2020 betragen und sich bis 2023 auf 3,1% verlangsamen. Der **BIP-Deflator**, der den heimischen Kostendruck misst, legt 2019 u. a. aufgrund des Anstiegs der Lohnstückkosten (+2,1%) um 2,0% zu. Die **Bruttolohn- und Bruttogehaltssumme** wird im Jahr 2019 noch überdurchschnittlich um 4,0%, steigen, am Ende des Prognosehorizonts wird ihre Zunahme bei rund 3% liegen. Zusammen mit einer Steigerung der Betriebsüberschüsse und der Selbstständigen-einkommen um 4,1% im Jahr 2019 und einem durchschnittlichen Zuwachs von 3,9% in den Jahren 2020 bis 2023, ergibt sich bis zum Ende des Prognosehorizonts eine günstige Entwicklung der Einkommen und damit der **Konsumausgaben der privaten Haushalte**, die 2019 bis 2023 nominell um durchschnittlich 3,4% pro Jahr steigen.

Der FISK führt eine eigene Schätzung des **Potenzialoutputs** nach den Methoden und Konzepten der EK auf Basis der aktuellen WIFO-Daten durch. Aufgrund der Hochkonjunktur ergab sich ab 2018 erstmals seit über zehn Jahren wieder ein **Potenzialwachstum** von knapp 2,0%, das sich bei weiterhin stabilen Wachstumsaussichten noch bis 2021 fortsetzt. Das reale BIP übersteigt ab 2018 den Potenzialoutput und

⁴ Effekte der Steuerreform 2019/2020 konnten in der WIFO-Mittelfristprognose vom März 2019 noch nicht berücksichtigt werden.

Makroökonomische Rahmenbedingungen

führt zu einer positiven Outputlücke von 0,9% des Potenzialoutputs. Ab 2019 verringert sich die positive Outputlücke und schließt sich bis 2023 aufgrund der methodischen Annahmen der EK vollständig.

Die österreichische **HVPI-Inflationsrate** verharrte im Jahr 2018, wie im Jahr davor, bei etwas über 2%, während sie im Euroraum und in Deutschland leicht auf 1,8% bzw. 1,9% zulegte. Der Inflationsabstand zu Deutschland und zum Durchschnitt des Euroraums verringerte sich dadurch erstmals seit zwei Jahren wieder. Unter der Annahme moderat fallender Rohölpreise reduziert sich die VPI-Inflation nach 2,0% im Jahr 2018 auf 1,7% im Jahr 2019 und bleibt in den Folgejahren weitgehend stabil bei 1,8%.⁵

Die Hochkonjunktur übertrug sich im Jahr 2018 auch auf den Arbeitsmarkt. Die Zahl der **aktiv erwerbstätigen Personen** nahm um 2,3% zu und die **Arbeitslosenquote** nach EUROSTAT-Definition ging auf 4,9% zurück. Im Jahr 2019 schwächt sich zwar die Dynamik ab – die Zahl der aktiv erwerbstätigen Personen nimmt um 1,5% zu –, die Arbeitslosenquote geht jedoch weiter auf 4,6% zurück. In den Jahren 2020 bis 2023 wird ein Beschäftigungswachstum von rund 1% jährlich erwartet, dem die anhaltend starke Zunahme des Arbeitsangebots durch die Zuwanderung von Arbeitskräften und steigende Erwerbsquoten gegenüberstehen. Insgesamt sinkt die Arbeitslosenquote daher ab 2020 nicht mehr. Nach nationaler Definition beträgt die Arbeitslosenquote in den Jahren 2019 und 2020 7,3% und erhöht sich bis 2023 auf 7,5%.

Die **Unsicherheiten in der Einschätzung des Konjunkturverlaufs** sind gegenwärtig **hoch und vor allem abwärtsgerichtet**. Das WIFO geht davon aus, dass sich das Wirtschaftswachstum in der ersten Hälfte des laufenden Jahres abschwächt und sich danach stabilisiert. Der Rückgang des WIFO-Frühindicators vom April 2019 bestätigt diese Einschätzung. Bei der Inlandsnachfrage könnten sich die Investitionen jedoch schwächer entwickeln als in der Prognose angenommen. Derzeit wird erwartet, dass die konjunkturelle Schwäche im Euroraum überwunden wird und z. B. die Produktionsausfälle in der deutschen Autoindustrie im Laufe des Jahres kompensiert werden. Allerdings würde eine Verschlechterung der Handelsbeziehungen zwischen Europa und den USA – insbesondere Strafzölle auf europäische Autos – die österreichische Wirtschaft treffen. Die Ausgestaltung und die wirtschaftlichen Folgen des Brexit könnten die Konjunktur in Europa ebenfalls stärker schwächen als angenommen. Auch eine ausbleibende Stabilisierung der italienischen Wirtschaft würde das Wachstum der österreichischen Exporte aufgrund der ausgeprägten Handelsverflechtungen mit Italien beeinträchtigen.

2.2 Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm

Die Revisionen im aktuellen Stabilitätsprogramm gegenüber dem Stabilitätsprogramm vom März 2018 spiegeln die Eintrübung der Konjunktur wider. Von Abwärtsrevisionen ist vor allem das reale Wirtschaftswachstum der Jahre 2018 und 2019 betroffen, das jeweils um 0,5 Prozentpunkte unter der Prognose des Frühjahrs 2018 liegt. Die Wachstumserwartungen ab 2020 repräsentieren – wie schon vor einem Jahr – einen abflachenden Konjunkturverlauf und fallen nur geringfügig niedriger aus als noch im Frühjahr 2018 angenommen. Während sich die Inlandsnachfrage weiterhin stabil entwickelt und sowohl der private Konsum als auch die Bruttoanlageinvestitionen gegenüber der Einschätzung vor einem Jahr nur geringen Revisionen unterworfen waren, fällt vor allem das Exportwachstum schwächer aus: um 1,1 Prozentpunkte (2018) und um 1,4 Prozentpunkte (2019) im Vergleich zu den Erwartungen im Frühjahr 2018.

Die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt wurde vor einem Jahr unterschätzt: Der Rückgang der Arbeitslosenquote auf unter 5% war nicht absehbar, wodurch sie von 2018 bis 2022 durchwegs um 0,3 bis 0,4 Prozentpunkte unter den Werten des Stabilitätsprogramms von 2018 liegt.

5 Details siehe OeNB (2019), Inflation aktuell, Q1/19.

3. BUDGETKURS ÖSTERREICHS GEMÄSS STABILITÄTS-PROGRAMM 2018 BIS 2023

Ende April 2019 legte die Bundesregierung das österreichische **Stabilitätsprogramm für die Jahre 2018 bis 2023** vor.⁶ Als **budget- und wirtschaftspolitische Ziele** für die **26. Legislaturperiode** wurden dabei folgende angeführt:

- **Einhaltung der nationalen und internationalen Fiskalregeln**, insbesondere die Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), des Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) und der nationalen Schuldenbremse: Dabei soll das **Medium Term Objective (MTO)** eines strukturellen Defizits des Gesamtstaates von max. 0,5% des BIP im **gesamten Zeitraum eingehalten** sowie die **Rückführung der gesamtstaatlichen Verschuldungsquote auf 60% des BIP** bis zum Ende der Legislaturperiode erzielt werden.
- **Erreichung eines Budgetüberschusses des Bundeshaushalts** in **administrativer** Darstellung ab dem Jahr **2019**.
- **Mittelfristige Reduktion der Abgabenquote in Richtung 40% des BIP**.
- Umsetzung der politischen Schwerpunkte und Zukunftsthemen der 26. Legislaturperiode, wie die Erhaltung der **wirtschaftlichen und sozialen Stabilität Österreichs**.

Der mittelfristige Budgetpfad bis zum Jahr 2023 wurde vor dem Hintergrund einer **abkühlenden Konjunktur** festgelegt: Für das BIP wird in den Jahren 2018 bis 2023 im Durchschnitt ein Zuwachs von real 1,6% erwartet. Nach den hohen Wachstumsraten 2018 (real 2,7%, nominell 4,4%) werden für 2019 BIP-Wachstumsraten von real 1,7% und nominell 3,8% erwartet (Tabelle 1 bzw. Kapitel 2). **Die Einhaltung** des vorgesehenen mittelfristigen **Budgetkurses** und der Zins- sowie Konjunkturprognosen würde bis 2023 die **Staatsverschuldung Österreichs deutlich** – von gegenwärtig etwa 74% auf 59,8% des BIP – **reduzieren** (Tabelle 4).

Vor dem Hintergrund des **vorzeitigen Endes der 26. Legislaturperiode** und der damit einhergehenden Neuwahl des Nationalrates im September 2019 unterliegt der **unterstellte Budgetpfad** bzw. die **legistische Umsetzung** beschlossener Maßnahmen **besonders großen Unsicherheiten**.

3.1 Reformvorhaben für die 26. Legislaturperiode

Die Erreichung der **angeführten Ziele** für den **Gesamtstaat 2019 bis 2023** (Stabilitätsprogramm vom April 2019) soll durch **effizienzsteigernde** und **kostenminimierende Maßnahmen** gewährleistet werden. Die durch zurückhaltende Ausgabenpolitik geschaffenen budgetären Spielräume sollen für eine deutliche steuerliche Entlastung genutzt werden. Im Folgenden werden die **wichtigsten Maßnahmen** skizziert, deren **budgetäre Wirkung** – anhand von Budgetunterlagen, Wirkungsorientierten Folgeabschätzungen o. Ä. quantifiziert – in den Zeitraum 2019 bis 2023 fällt:

- **Bis 2018 beschlossene steuerliche Maßnahmen:** Mit dem **Jahressteuergesetz 2018** trat ab 2019 ein Familienabsetzbetrag in der Höhe von maximal 1.500 EUR pro Kind und Jahr (500 EUR für über 18-Jährige) in Kraft („**Familienbonus Plus**“; 750 Mio EUR im ersten Jahr, danach **1,5 Mrd EUR p. a.**). Im Gegenzug werden der Kinderfreibetrag und die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (0,3 Mrd EUR p. a.) entfallen. Weiters erfolgte zu Beginn des Jahres 2019 eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur **Allgemeinen Unfallversicherung (AUVA)** von 1,3% auf 1,2% (–0,1 Mrd EUR). Die im Zuge der Steuerreform 2015/2016 vorgenommene Erhöhung der **MWSt auf touristische**

⁶ <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).

Nächtigungen von 10 auf 13% wurde mit November 2018 wieder zurückgenommen (–120 Mio EUR).

- **Steuerreform 2020:** Die im Ministerrat vom 1.5.2019 beschlossene **Steuerreform 2020** sieht eine stufenweise Abgabensenkung um **1,3 Mrd EUR ab dem Jahr 2020**, um zusätzliche **2 Mrd EUR ab 2021** und um weitere **3,2 Mrd EUR ab 2022** vor. Zu den aufkommensrelevantesten Maßnahmen des Pakets zählen die **Senkung der Krankenversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen** ab 2020 (–0,9 Mrd EUR)⁷, die schrittweise **Reduktion des Einkommensteuertarifs** 2021 und 2022 (–3,9 Mrd EUR) sowie die stufenweise **Senkung der Körperschaftsteuer** in den Jahren 2022 und 2023 (–1,6 Mrd EUR). Flankiert werden diese Maßnahmen durch weitere kleinere Steuersenkungen (u. a. Anhebung Werbekostenpauschale und Gewinnfreibetrag, zusammen –0,2 Mrd EUR), Maßnahmen zur Entbürokratisierung und Vereinfachungen (u. a. Abschaffung der Bagatellsteuern, einfache Pauschalierung für Kleinunternehmer, Neukodifikation des Einkommensteuergesetzes („EStG 2020“) bzw. zur Erhöhung der Rechtsicherheit und Verkürzung der Verfahrensdauer (u. a. Betriebsprüfung auf Antrag) sowie **Ökologierungsmaßnahmen** (u. a. steuerliche Förderungen von erneuerbaren Energieträgern, Vorsteuerabzug für Elektrofahrräder, aufkommensneutrale⁸ ökologische Umgestaltung der motorbezogenen Versicherungssteuer, der Kraftfahrzeugsteuer sowie der Normverbrauchsabgabe).⁹ Die **Gegenfinanzierung** besteht zu einem Teil aus **steuerlichen Maßnahmen** (Digitalsteuergesetz 2020 und Abgabenbetrugsbekämpfungsgesetz 2020, zusammen 0,5 Mrd EUR) und soll weiters aus –vage formulierten – **Einsparungen** (Kürzung der Ausgaben über alle Ministerien um 1%, Einsparung bei Beteiligungen, bei Förderungen des Bundes und beim Zugang zum Sozialsystem für Migranten, maßvolle Gehaltsabschlüsse im öffentlichen Dienst und Maßnahmen zur Heranführung des faktischen an das gesetzliche Pensionsantrittsalter) sowie dem **Selbstfinanzierungseffekt** entstehen.¹⁰
- **Pensionen, soziale Sicherung und Arbeitsmarkt:** Die deutlich gestiegene Inanspruchnahme der **Altersteilzeit** und die damit verbundene Zunahme der entsprechenden Förderung soll durch eine schrittweise **Anhebung** des entsprechenden **Zugangsalters** ab 2019 gebremst werden (–100 Mio EUR). Für 2019 wurde eine **außertourliche Pensionsanpassung** vorgenommen, bei der niedrige Pensionen überproportional angehoben wurden. Ab dem Jahr 2020 fällt die **Auflösungsabgabe** von 124 Euro bei Beendigung eines Dienstverhältnisses weg. Ferner wurde eine weitgehende **Angleichung der Rechte von Arbeitern an Angestellte** beschlossen, wobei die Umsetzung meist erst ab dem Jahr 2021 erfolgen soll. Hier geht es insbesondere um eine Verbesserung beim Kündigungsschutz und einheitliche Regeln für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall. Zur Stärkung der Arbeitsanreize wurden ab Mitte 2018 die **Beiträge zur Arbeitslosenversicherung** für Niedrigverdiener gesenkt (–140 Mio EUR). Seit Juli 2018 erfolgt **keine Anrechnung des Partnereinkommens** bei der Festlegung der **Notstandshilfe** (–140 Mio EUR). Beide Maßnahmen entfalten daher die Hälfte ihrer budgetären Wirkung erstmals im Jahr 2019. Das im Frühjahr 2019 beschlossene **Sozialhilfe-Grundsatzgesetz** sieht eine Neugestaltung und Harmonisierung der Mindestsicherung (neue „Sozialhilfe“) vor und soll bis Anfang 2020 in entsprechende Ausführungsgesetze der Länder münden.
- **Pflege: Länder** dürfen seit Anfang 2018 **keine Ersatzansprüche** auf das Vermögen von **Bewohnern von Pflegeheimen bzw. deren Angehörigen** geltend machen (Verfassungsbestimmungen im ASVG). Der Bund verpflichtete sich, den Einnahmenausfall mit bis zu 340 Mio EUR zu ersetzen.

7 Der daraus resultierende Einnahmefall für die Sozialversicherungsträger soll durch Bundesmittel gedeckt werden.

8 Zusätzliches Ziel des Gesetzesentwurfs ist es, ein etwaiges Mehraufkommen aus der Umstellung des Messverfahrens in Summe zu vermeiden. In ihren Stellungnahmen zum Begutachtungsentwurf bezweifeln österreichische Verkehrsclubs die Aufkommensneutralität der geplanten Neuregelung.

9 Teile der Steuerreform werden durch die Aufkommensteilung im Rahmen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben von den Ländern und Gemeinden mitgetragen.

10 Eine ausführliche Zusammenstellung der Maßnahmen und deren budgetäre Wirkung findet sich unter <https://www.fiskalrat.at/Publikationen/Sonstige/sonstige-ausarbeitungen-des-bueros.html>.

Der **Pflegefonds** (2017: 350 Mio EUR) wird ab dem Jahr 2018 bis 2021 mit +4,5% p. a. **valorisiert**. Als **Kostendämpfungspfad** im Bereich der Pflege wurde ein Anstieg von 4,6% p. a. für die Jahre 2017 bis 2021 vereinbart. Zur Frage der langfristigen Finanzierung der Pflegeversorgung soll ein fundiertes Konzept inklusive Gesetzesvorhaben bis Ende 2019 präsentiert werden.

- **Gesundheitswesen:** Die auf Bund-Länder-Ebene neu akkordierten Vereinbarungen gemäß Artikel-15a B-VG im **Gesundheitsbereich** für die Jahre 2017 bis 2021 schreiben über weite Teile die vorangegangenen Vereinbarungen fort. Der Österreichische Strukturplan Gesundheit (ÖSG) bzw. die Regionalen Strukturpläne (RSG) sind die zentralen Planungsinstrumente für die Versorgung auf Bundes- und Länderebene. Neu ist, dass ÖSG und RSG in Zukunft **verbindlich auch für den niedergelassenen Bereich** gelten. Die Bildung von Primärversorgungseinheiten (PVE) wird künftig via RSG festgelegt. PVE sollen als Praxisnetzwerke, aber auch zentral als Gruppenpraxen oder als in Krankenanstalten integrierte PVE errichtet werden. Die **zentrale Frage der komplexen sektorenübergreifenden Finanzierung** wurde nicht gelöst. Der **Kostendämpfungspfad** für den **Gesundheitsbereich** wurde im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen jedoch verlängert. Der maximal zulässige Ausgabenanstieg von gegenwärtig 3,6% p. a. soll bis 2021 auf 3,2% p. a. rückgeführt werden. Die Gebietskrankenkassen haben sich auf eine weitgehende **Leistungsharmonisierung** verständigt, die Mehrkosten von 84 Mio EUR p. a. zur Folge haben soll. Das **Sozialversicherungs-Organisationsgesetz** sieht darüber hinaus eine Zusammenführung der derzeit bestehenden 21 auf fünf Sozialversicherungsträger und die Schaffung eines neuen Dachverbands anstelle des derzeitigen Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger in den kommenden Jahren vor. Die angestrebte (kumulierte) Einsparung von 1 Mrd EUR bis 2023 gemäß WFA infolge von Effizienzsteigerungen berücksichtigt keine etwaigen Fusionskosten und ist nicht nachvollziehbar (Budgetdienst, 2018).
- **Bildung:** Dem **Bildungsinvestitionsgesetz** für den Ausbau der **Ganztagschulen** folgend sollen – nach Streckung des Auszahlungszeitraums, wodurch entsprechend weniger Budgetmittel bis 2023 zur Verfügung gestellt werden als ursprünglich vorgesehen – in den Jahren 2018 bis 2032 insgesamt 428 Mio EUR für Infrastrukturmaßnahmen im Freizeitbereich der Pflichtschulen, 248 Mio EUR für Lehrerkosten an Pflichtschulen und 74 Mio EUR v. a. an allgemeinbildende höhere Schulen fließen. Im Rahmen der Vereinbarungen gemäß Artikel-15a B-VG über die **Elementarpädagogik** wurden die Zweckzuschüsse des Bundes für den Ausbau der Kinderbetreuung, die sprachliche Frühförderung und das verpflichtende Kindergartenjahr zusammengeführt und für die Jahre 2018 bis 2022 (in Summe 143 Mio EUR) fortgeführt.
- **Tertiäre Bildung und Forschung:** Mitte 2017 wurde die **Leistungsvereinbarung der Universitäten** für die Periode 2019 bis 2021 beschlossen, die eine **Erhöhung von insgesamt 1,35 Mrd EUR** vorsieht. Ferner kam es im Jahr 2018 zu einer Änderung des Universitätsgesetzes, das eine getrennte Studienplatzfinanzierung nach Lehre und Forschung sowie die Möglichkeit von Kapazitätsbeschränkungen vorsieht. Ab Herbst 2019 dürfen Universitäten – neben den bisherigen Zugangsbeschränkungen – Aufnahmeverfahren in den Rechtswissenschaften, Fremdsprachen und Erziehungswissenschaften einführen. Darüber hinaus können Studienplatzbeschränkungen in lokal überfrequentierten Studienrichtungen implementiert werden. Im Rahmen des im Oktober im Ministerrat beschlossenen Fachhochschul-Entwicklungs- und Finanzierungsplans 2018/19 bis 2022/23 kommt es neben der bereits geplanten zu einer zusätzlichen Erhöhung von bundesfinanzierten FH-Studienplätzen im Umfang von 3.100 Plätzen. Damit bildet der FH-Sektor im Vollausbau ab 2024 knapp 57.700 FH-Studierende aus. Zusätzlich werden die bisher bestehenden Fördersatzhöhen nicht mit 1.1.2020 gesenkt, sondern bis 31.12.2023 auf dem derzeitigen Niveau beibehalten.
- **Breitbandausbau und Sicherheitspaket:** Für den Ausbau des Breitbandnetzes wurde eine „**Breit-**

Budgetkurs gemäß Stabilitätsprogramm 2018-2023

bandmilliarde“ (verlängert bis zum Jahr 2021) bereitgestellt. Bislang kam es zu einer geringen Ausnutzung der bereitgestellten Fördermittel (Rechnungshof, 2018b). Ferner kommt es laut Personalplan des Bundes zu einer Aufstockung der Budgetmittel und des Personals im Bereich Innerer Sicherheit.

- **Infrastrukturinvestitionen in die Schiene:** Der im Vorjahr vorgelegte Rahmenplan Infrastruktur 2018–2023 weist gegenüber dem Rahmenplan 2017–2022 deutlich geringere Investitionsvolumina auf. Für die Jahre 2019 bis 2022 reduziert sich das geplante Investitionsvolumen um 1,5 Mrd EUR. Aufgrund eines gleichzeitigen deutlichen Anstiegs des geplanten Investitionsvolumens ab 2023 ist von einer Verschiebung der ursprünglich geplanten Investitionszeitpunkte in die Zukunft auszugehen.
- **Hubschrauber- und Mobilitätspaket** für die Sicherstellung des Katastrophenschutzes durch das Österreichische Bundesheer: Im Rahmen dieses Pakets kommt es zur Anschaffung von 21 Hubschraubern (12 leichte Mehrzweck-, 6 Schulungshubschrauber und 3 Black Hawks) und 115 neuen Fahrzeugen, die noch im Jahr 2019 konkretisiert werden soll.

3.2 Gesamtstaatlicher und subsektoraler Budgetpfad 2018 bis 2023 laut Stabilitätsprogramm

Im **Jahr 2018** verbesserte sich der gesamtstaatliche Maastricht-Saldo Österreichs markant um 0,9 Prozentpunkte, sodass ein geringer **Budgetüberschuss** von 0,1% des BIP erzielt wurde (2017: –0,8% des BIP). Den treibenden Faktor stellte die günstige Konjunktur dar, die sich in einem überdurchschnittlichen Anstieg der Steuereinnahmen (+5,4% im Vergleich zu 2017; 5-Jahresdurchschnitt: +3,1%) und der dynamischen Entwicklung am Arbeitsmarkt widerspiegelte. Auch das **strukturelle Budgetdefizit** ging im Jahr 2018 weiter zurück und lag bei 0,4% des BIP (2017: 0,7%). Damit erfüllte Österreich sein mittelfristiges Budgetziel in Höhe von –0,5% des BIP – selbst ohne Anrechnung der „Klauseln“ für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung (siehe Box 1 bzw. Abschnitt 4.1).

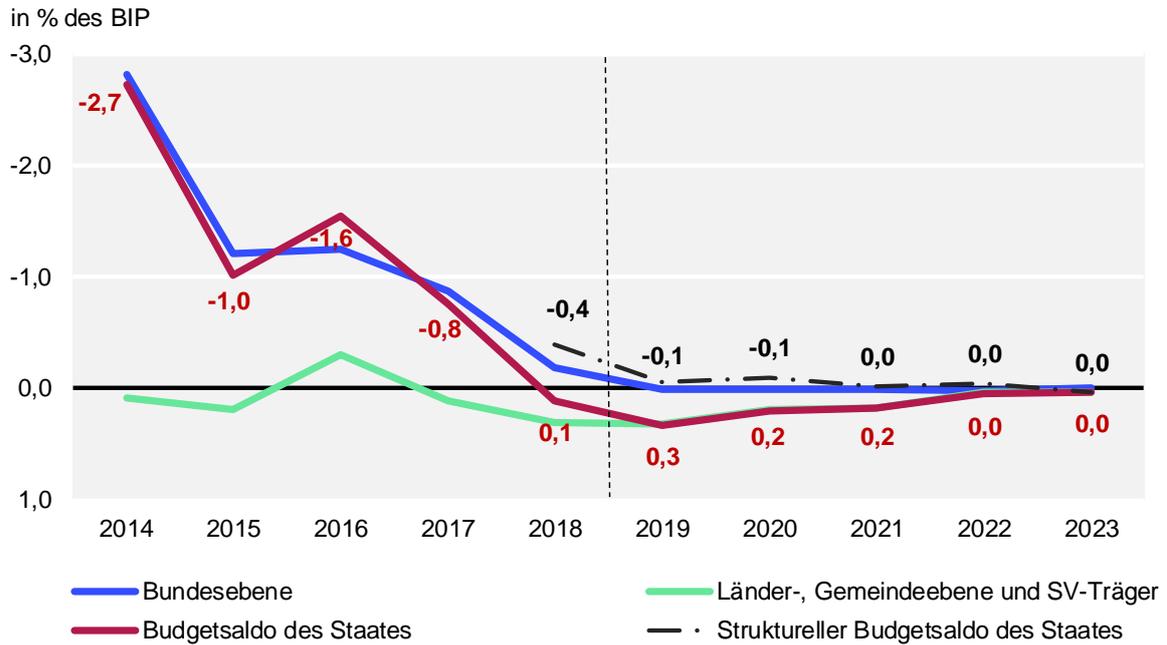
Tabelle 3: Budgetpfad des Staates und der Subsektoren 2018 bis 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Ø-Änderung 2018/2023 in %
in % des BIP							
Finanzierungssaldo Staat	0,1	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	.
davon:							
Bundessektor	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	.
Länder und Gemeinden	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	.
Sozialversicherungsträger	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	.
Struktureller Budgetsaldo	-0,4	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	.
Staatseinnahmenquote	48,6	48,3	47,7	47,1	46,6	46,3	.
Staatsausgabenquote	48,5	47,9	47,5	46,9	46,6	46,3	.
Vorjahresänderung in %							
Staatseinnahmen, nominell	+4,8	+3,1	+2,5	+2,1	+2,2	+2,4	+2,5
Staatsausgaben, nominell	+2,9	+2,6	+2,8	+2,2	+2,5	+2,4	+2,5
Bruttoinlandsprodukt, real	+2,7	+1,7	+1,8	+1,7	+1,6	+1,4	+1,6
Bruttoinlandsprodukt, nominell	+4,4	+3,8	+3,7	+3,4	+3,3	+3,1	+3,5
Vorjahresänderung der Quote in Prozentpunkten ¹⁾							
Struktureller Budgetsaldo	+0,4	+0,3	-0,0	+0,1	-0,0	+0,1	.

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

Quelle: STAT, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2019), WIFO und eigene Berechnungen.

Grafik 1: Öffentlicher Finanzierungssaldo laut Maastricht 2014 bis 2023*)

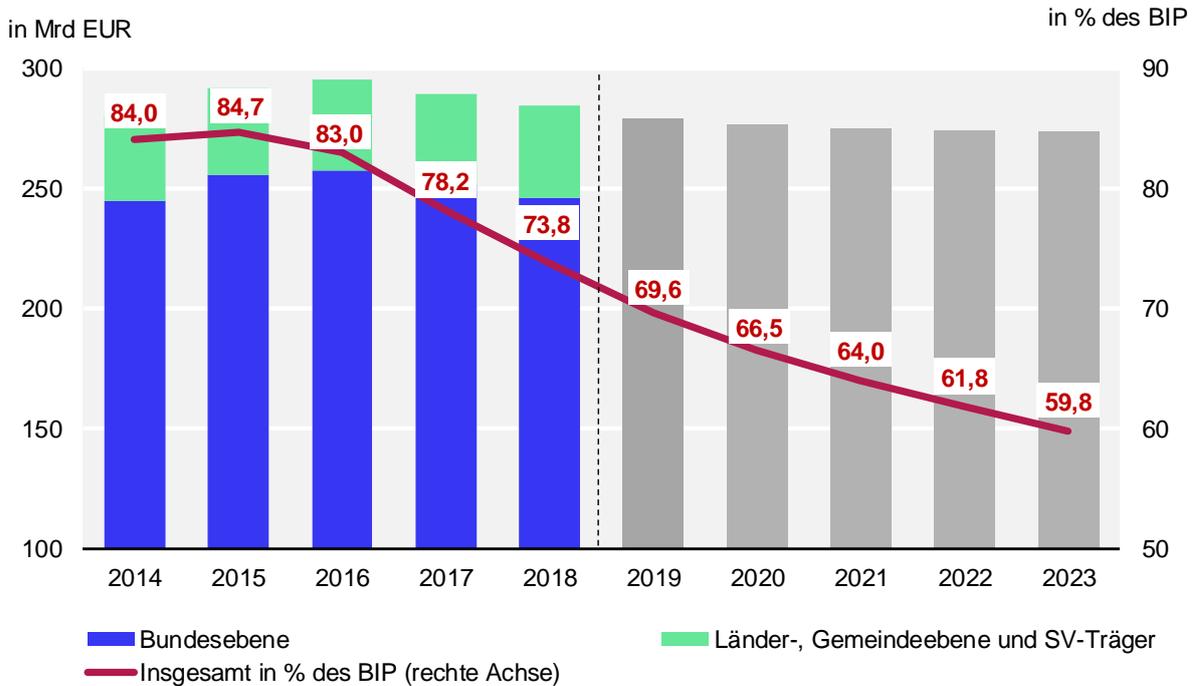


*) Gemäß ESVG 2010.

Quelle: Statistik Austria, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2019) und WIFO.

Grafik 2: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2014 bis 2023

Jahresendstände



Quelle: Statistik Austria, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2019) und WIFO.

Budgetkurs gemäß Stabilitätsprogramm 2018-2023

Der strukturelle Budgetsaldo inklusive anrechenbarer „Klauseln“ betrug 2018 $-0,1\%$ des BIP. **Gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm** zeigt sich für das **Jahr 2019** eine weitere Verbesserung des **gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos** auf $+0,3\%$ des BIP. **Ab 2020** sinkt der Finanzierungssaldo wieder, bleibt aber über den gesamten Betrachtungshorizont positiv. Ebenso verbessert sich der **strukturelle Budgetsaldo 2019** auf $-0,1\%$ des BIP. **Ab dem Jahr 2021** wird mit einem ausgeglichenen strukturellen Saldo gerechnet.

Während im Jahr **2018** noch ein negativer **Finanzierungssaldo** der **Bundesebene** ausgewiesen wurde, soll **ab 2019** die Bundesebene über den gesamten Betrachtungszeitraum ausgeglichen bilanzieren. **Länder und Gemeinden** schlossen bereits **2018** mit einem Finanzierungsüberschuss von $0,2\%$ des BIP ab. **Bis 2023** wird von einer Verringerung des Überschusses auf $0,0\%$ des BIP ausgegangen. Durch die gute Konjunkturlage und die positive Beschäftigungsentwicklung stiegen auch die Einnahmen der Sozialversicherung 2018 besonders stark ($+5,6\%$ gegenüber dem Vorjahr): Im Vergleich zur gesamtstaatlichen Einnahmenentwicklung nahmen die Beiträge zur Pensionsversicherung ($+6,0\%$), Krankenversicherung ($+4,9\%$) und Arbeitslosenversicherung ($+4,4\%$) überdurchschnittlich zu. Vor diesem Hintergrund erzielte die **Sozialversicherung** 2018 abermals einen positiven Finanzierungssaldo, der bis 2021 bei $0,1\%$ des BIP verharren und sich in den Jahren 2022 und 2023 auf $0,0\%$ des BIP verringern soll.

Die **gesamtstaatlichen Ausgaben** stiegen **2018** um $2,9\%$ bzw. $5,3$ Mrd EUR im Jahresabstand und erreichten ein Volumen von $187,2$ Mrd EUR. Im Vergleich zu den Vorjahren verzeichneten die Ausgaben einen stärkeren Zuwachs (5-Jahresdurchschnitt: $+1,7\%$), obwohl in den letzten Jahren Sondereffekte (Bankenunterstützungsleistungen und Zusatzausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung) zum Tragen kamen. Insbesondere erhöhten sich Transfers an die EU und die privaten Haushalte sowie Subventionen. Dämpfend wirkten dabei vor allem die rückläufigen Unterstützungsleistungen für Arbeitslose infolge der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt bzw. der weiter fallenden Arbeitslosenquote (2017: $5,5\%$; 2018: $4,9\%$). Aber auch die Sistierung und geringe Inanspruchnahme von prozyklischen Arbeitsmarktprogrammen, wie der Beschäftigungsaktion 20.000 und dem Beschäftigungsbonus, führten zu einem geringeren Anstieg der Ausgaben als erwartet. Hervorzuheben ist auch der wiederholt starke Rückgang der Zinsausgaben ($-6,2\%$ gegenüber dem Vorjahr 2017), welcher ausgabendämpfend wirkte. Laut **aktuellem Stabilitätsprogramm** wachsen die **Ausgaben 2019** ($+2,6\%$) geringer als die Einnahmen, ab 2020 wird ein höheres Ausgaben- als Einnahmenwachstum prognostiziert (2023 sollen die Wachstumsraten gegenüber den Vorjahren gleich sein). Dämpfend, wenn auch in geringerem Ausmaß als in den Vorjahren, wirken die niedrigeren Ausgaben für Leistungen für Arbeitslose und das weiterhin bestehende Niedrigzinsumfeld. Auf der Ausgabenseite sollen vor allem **strukturelle Reformen** in den Bereichen Gesundheit und Pflege den Anstieg der Ausgaben dämpfen, die allerdings noch nicht spezifiziert wurden.

Die **Einnahmen des Staates** stiegen **2018** im Jahresabstand um $4,8\%$ oder $8,6$ Mrd EUR nochmals stark und erreichten $187,6$ Mrd EUR. Für diese Entwicklung war das anhaltend positive gesamtwirtschaftliche Umfeld verantwortlich, das alle für die Staatseinnahmen relevanten makroökonomischen Indikatoren (BIP real/nominell, privater Konsum real/nominell, Arbeitnehmerentgelte, Bruttobetriebsüberschüsse) erfasste und diskretionär bedingte Einnahmefälle wie z. B. die Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages klar kompensierte. Eine besonders dynamische Entwicklung war bei der Kapitalertragsteuer ($+17,5\%$), der Körperschaftsteuer ($+14,7\%$), der veranlagten Kapitalertragsteuer ($+10,9\%$) und der Lohnsteuer ($+7,1\%$) zu beobachten. Das Abkühlen der Konjunktur, sowie die Einführung des Familienbonus, der einnahmenreduzierend wirkt, führt zu einem etwas geringeren Anstieg der **Einnahmen 2019** ($+3,1\%$). Die **Folgejahre** werden durch die geplante **Steuerreform „Entlastung Österreich“** geprägt, die in mehreren Etappen zwischen 2020 und 2023 umgesetzt werden soll. Folglich wird ab 2020 mit geringeren Einnahmewachstums gerechnet. Der Einnahmefall durch die Steuerreform soll durch **Gegenfinanzierungsmaßnahmen** (u. a. Einsparungen in der Bundesverwaltung, Einsparungen bei den

ausgegliederten Einheiten und der Versicherungsanstalt öffentlicher Bediensteter sowie Mehreinnahmen aus dem Digitalsteuerpaket) abgedeckt werden.

Über den gesamten Betrachtungshorizont geht die Regierung davon aus, die **Fiskalregeln** bezüglich Maastricht-Saldo sowie strukturellem Budgetsaldo einzuhalten. Diese **Einschätzung** teilt der **Fiskalrat** auf Basis seiner aktuellen Frühjahrsprognose für die Jahre 2019 und 2020 (Näheres Kapitel 4 bzw. 6).

3.3 Gesamtstaatlicher Verschuldungspfad 2018 bis 2023

Im Jahr 2018 setzte sich die markante Rückführung der **gesamstaatlichen Schuldenquote** fort, die nach einem Höchststand von 84,7% des BIP zum Jahresende 2015 einsetzte: Ausgehend von 78,2% des BIP im Jahr 2017 ging die Schuldenquote des Staates um 5,7 Prozentpunkte auf 73,8 % des BIP (2018) zurück. In den Jahren bis 2023 soll die gesamstaatliche Schuldenquote gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm weiter reduziert und das Maastricht-Limit von 60 % des BIP unterschritten werden (2023: 59,8% des BIP).

Tabelle 4: Bestimmungsgründe der Veränderung der Schuldenquote des Staates 2018 bis 2023

in % des BIP	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Schuldenquote	73,8	69,6	66,5	64,0	61,8	59,8
Veränderung der Schuldenquote	-4,4	-4,1	-3,1	-2,5	-2,2	-2,0
davon Beitrag ¹⁾						
des primären Saldos ²⁾	-1,8	-1,8	-1,6	-1,5	-1,2	-1,1
der Zinszahlungen des Staates	1,7	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
des nominellen BIP-Wachstums	-3,3	-2,7	-2,5	-2,2	-2,1	-1,8
des Stock-Flow-Adjustments	-1,1	-1,1	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1

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

2) - = Primärüberschuss.

Quelle: BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2019).

Für die Rückführung der Schuldenquote **im Jahr 2018** gibt es zwei wesentliche Faktoren, deren Einfluss sich im Verlauf des Geltungszeitraums des aktuellen Stabilitätsprogramms abschwächt: den ausgeprägten **BIP-Nenner-Effekt** und den hohen **Primärüberschuss**. Der BIP-Nenner-Effekt resultiert aus dem starken Wachstum des nominellen BIP (+4,4%), wodurch sich die Schuldenquote 2018 um 3,3 Prozentpunkte reduzierte. Der Primärüberschuss, der den Konsolidierungskurs gemäß Stabilitätsprogramm widerspiegelt, trug zu einer Reduktion der Schuldenquote um 1,8 Prozentpunkte bei. Zusätzlich unterstützte der markante **Schuldenabbau der Abwicklungsgesellschaften** (HETA, Immigon, KA Finanz) den Rückgang der gesamstaatlichen Schuldenquote. Dies zeigt sich in den Stock-Flow-Adjustments: Beispielhaft ist die vorzeitig erfolgte Tilgung von Verbindlichkeiten der HETA im Umfang von 2,4 Mrd EUR zu nennen, die durch eine im Juli 2018 erfolgte Auflösung von Barreserven finanziert wurde. Im **Jahr 2019** wurde vom Freistaat Bayern, im Zuge des Vergleichs zwischen HETA und Bayerischer Landesbank, die Vorauszahlung Österreichs aus dem Jahr 2015 in der Höhe von 1,23 Mrd EUR an den Bund zurückgezahlt. Der Beitrag der Abwicklungsbanken durch den kontinuierlichen Schuldenabbau reduziert sich über den Betrachtungshorizont. Dies spiegelt sich in den deutlich geringeren und rückläufigen Stock-Flow-Adjustments ab 2020 wider. Durch das weiterhin erwartete niedrige Zinsumfeld sowie rückläufige Schuldenniveaus sinken auch die Beiträge der Zinszahlungen zur Entwicklung der Verschuldungsquote in den kommenden Jahren.

4 ANWENDUNG DER EU-FISKALREGELN FÜR DAS STABILITÄTSPROGRAMM 2018 BIS 2023

Die Fiskalpolitik Österreichs unterliegt **numerischen Vorgaben der EU**, deren Einhaltung auf Basis des **aktuellen Stabilitätsprogramms** vom April 2019 für den Gesamtstaat Österreich im folgenden Kapitel für die Jahre **2018 bis 2023** beurteilt wird. Diese Ergebnisse werden in weiterer Folge mit der **Budgetprognose des Fiskalrates** für die Jahre **2019 und 2020** (Kapitel 5 und 6) – 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 2019).¹¹

Das aktuelle Stabilitätsprogramm und die FISK-Schätzungen ergeben für die Jahre 2019 und 2020 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 zum aktuellen Stabilitätsprogramm einhergeht. Bis auf die Ausgabenregel 2018 und 2019 wird eine Erfüllung aller fiskalischen Vorgaben über den Betrachtungszeitraum erwartet. Der nominelle Ausgabenzuwachs auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms **weicht** in den Jahren **2018 und 2019 von der Obergrenze ab**. Ab 2020 kann aus heutiger Sicht auch von einer **Erfüllung der Ausgabenregel** ausgegangen werden. Der „**Frühwarnmechanismus**“ der EK sollte **für die Jahre 2018 und 2019**, trotz „erheblicher Regelverfehlung“ 2019, nicht ausgelöst werden, da ab 2018 von einer Erreichung des MTOs auszugehen ist (Näheres Box 4).

4.1 Ausgestaltung des EU-weiten Fiskalregelwerks

Budgetdisziplin kann durch unterschiedliche Formen der Budgetsteuerung gefördert werden. Darunter fallen neben stabilitätsorientierten **Budgetprozessen** (z. B. mittelfristige Finanzplanung) insbesondere auch **numerische Fiskalregeln** und **unabhängige Monitoring-Institutionen** zur Überwachung der Regeleinhaltung. **Fiskalregeln** verfolgen im Regelfall das Ziel, die **Staatsschuldenquote** auf ein **langfristig tragfähiges Niveau** zurückzuführen, um über einen **budgetären Handlungsspielraum** im Falle von Krisen und zur Glättung von Konjunkturschwankungen zu verfügen. Der budgetäre **Konsolidierungspfad** zur Erreichung der angestrebten Schuldenquote sollte dabei möglichst **abhängig von der Konjunkturlage** (antizyklisch) ausgerichtet sein.

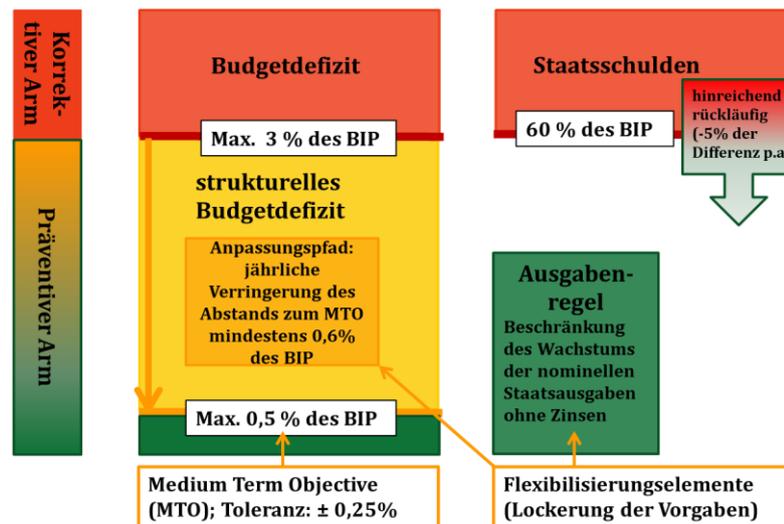
Diese Zielvorgaben geben den Rahmen für das **geltende EU-Fiskalregelwerk**¹² vor, das gesamtstaatliche **Obergrenzen** für

- die Höhe des **Budgetdefizits**,
- die Entwicklung und Höhe des **strukturellen Budgetdefizits**,
- die Entwicklung der **nominellen Ausgaben** des Staates sowie für
- die Entwicklung und den Stand der **Staatsverschuldung** festlegt (Grafik 3).

¹¹ 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.

¹² Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ergänzt mit dem „Sixpack“, der Fiskalpolitische Pakt als Teil des völkerrechtlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU sowie der „Twopack“.

Grafik 3: Überblick über die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts



Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Vorgaben wurden seit 1997 mehrfach weiterentwickelt und verfügen nunmehr über ein breites Spektrum an **Flexibilisierungsmechanismen**, die temporäre Abweichungen zulassen und länderspezifische Gegebenheiten beachten. So wurden beispielsweise Flexibilisierungsmechanismen, wie z. B. **Konsolidierungsvorgaben** in Abhängigkeit von der **Konjunkturlage** und den **Nachhaltigkeitsrisiken**, **Ausnahmetatbestände** in Bezug auf spezielle Ereignisse (z. B. Zusatzausgaben für Flüchtlingszuwanderung) sowie temporäre Abweichungen bei wachstumsfördernden **Investitionen** oder **Strukturenreformen**, eingeführt (Näheres in Fiskalrat, 2018a bzw. Europäische Kommission, 2019b).

Die **Evaluierung der Regeleinhaltung** auf **EU-Ebene** erfolgt durch die **EK** und **in weiterer Folge durch den ECOFIN bzw. Europäischen Rat** im Rahmen eines mehrstufigen Prozesses, der für Mitgliedstaaten des Euroraums bei „erheblichen Verfehlungen“ **finanzielle Sanktionen** vorsieht. Auf **nationaler Ebene** wurden zusätzlich **unabhängige Fiskalräte**¹³ eingerichtet. Sie sollen die Einhaltung der **EU-weiten** und diesbezüglicher **nationaler Fiskalregeln** überwachen. Die nationalen Fiskalregeln wurden in Österreich durch den **Österreichischen Stabilitätspakt 2012** rechtlich verankert (Abschnitt 7.1).

Bei der Anwendung numerischer Fiskalregeln und deren Interpretation sind einige **Aspekte** zu beachten:

- Angesichts vorgegebener, **numerischer Schwellenwerte** können bei knappen Ergebnissen bereits **geringe Datenrevisionen** zu unterschiedlichen Beurteilungen führen.
- Für die Interpretation der Ergebnisse sind **Detailkenntnisse zur Konzeption der einzelnen Fiskalregeln** erforderlich. So können z. B. buchungstechnische Veränderungen (Übergang von einer Brutto- zu einer Nettobuchung von einnahmen- und ausgabenseitigen Zahlungsströmen) das Ergebnis der Ausgabenregel verzerren oder ein Aufbau von finanziellen Aktiva die Verschuldungsentwicklung überhöht erscheinen lassen.
- **Änderungen bei den Wachstumsaussichten** im Sinne einer Trendbetrachtung wirken sich auf das **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).¹⁴

¹³ In Österreich wurde Anfang November 2013 der Fiskalrat im Sinne des „Twopack“ (EU-VO Nr. 473/2013) etabliert.

¹⁴ Eine Analyse zu den Revisionen der Komponenten des strukturellen Budgetsaldos findet sich in Hauth und Maidorn 2017.

Box 1: Strukturelle Budgetregel bei Zusatzkosten durch Flüchtlingszuwanderung 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 Flüchtlingszuwanderung sowie der Jahre 2016 und 2017 im Kontext der Terrorismusbekämpfung – jeweils im Vorjahresvergleich – erlaubt (Europäische Kommission, 2015 und 2019b).

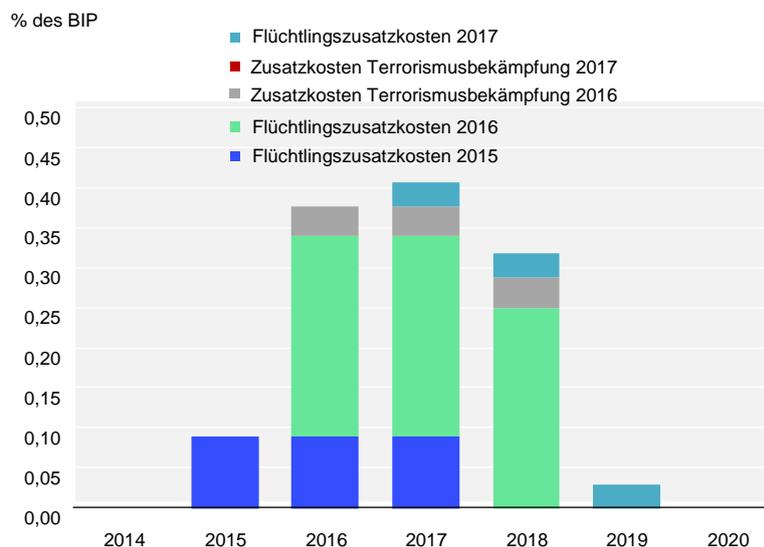
Im Fall Österreichs wurden im Rahmen der **Ex-post-Beurteilung** der Fiskalregeln der EK im Frühjahr 2016 für das Jahr 2015 temporäre Zusatzkosten gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 0,09% des BIP infolge der außergewöhnlich hohen Flüchtlingszuwanderung festgestellt. Diese Zusatzkosten des Jahres 2015 durften im selben Jahr, aber auch in den beiden Folgejahren 2016 und 2017 unmittelbar durch entsprechende **Reduktion der strukturellen Anpassungsvorgabe** geltend gemacht werden (Grafik 4). 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.

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

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.¹⁵

Grafik 4: Effekte „abzugsfähiger“ Zusatzkosten auf die strukturelle Budgetregel¹⁾



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

¹⁵ Dieser Wert fließt analog bei der Ausgabenregel durch entsprechende Anpassung des Ab- bzw. Zuschlags zur Referenzrate ein.

4.2 Positiver Maastricht-Saldo ab dem Jahr 2019 trotz Steuerreform

Ausgehend von einem leichten Budgetüberschuss 2018, wird sich der gesamtstaatliche **Budgetsaldo laut Maastricht 2019** gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm** auf **+0,3% des BIP** weiter verbessern. Trotz schrittweiser Einführung der Steuerreform und des Familienbonus bleiben die prognostizierten Maastricht-Saldi für die Jahre 2019 bis 2023 deutlich unterhalb der Defizitobergrenze von 3% des BIP (2020 und 2021 jeweils +0,2% des BIP; 2022 und 2023 jeweils +0,0% des BIP). Der Budgetpfad **erfüllt** daher während des gesamten Zeitraums die (nominelle) **Defizitregel deutlich** und es ist **keine Einleitung eines Übermäßigen Defizit-Verfahrens („ÜD-Verfahrens“)** zu erwarten. Wie im Kapitel 3 beschrieben, unterstützen konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen und Minderausgaben, die dynamische Entwicklung am Arbeitsmarkt und die Rücknahme von prozyklischen Maßnahmen den soliden Budgetpfad.

4.3 Einhaltung des mittelfristigen strukturellen Budgetziels ab 2019 laut Stabilitätsprogramm

Die Bestimmungen des **präventiven Arms des SWP** sehen die **nachhaltige Einhaltung** eines länderspezifischen **strukturellen Defizitziels** („Medium Term Objective“ – MTO) vor. Dieses **mittelfristige Budgetziel** eines beinahe ausgeglichenen Budgets wurde in Österreich **ab dem Jahr 2017** mit **-0,5% des BIP** festgelegt und bleibt auch für die **Jahre 2020 bis 2022 unverändert** (siehe Box 2). Dieser Zielwert entspricht dem **Mindesterfordernis**, das sich gemäß SWP und Fiskalpolitischem Pakt ableitet und drei Kriterien erfüllt: Einhaltung der Obergrenze von 3% des BIP für das (nominelle) Maastricht-Defizit, Sicherstellung langfristiger Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, rechtlich verankerte Mindesthöhe. Bei **Abweichungen vom MTO** ist der strukturelle Budgetsaldo jährlich anzupassen. Die Rückführung eines über dem MTO liegenden strukturellen Defizits hat **0,6% des BIP** p. a. bei normaler Konjunkturlage und vor Anwendung von Flexibilisierungsklauseln zu betragen. Ist die Abweichung vom MTO geringer als 0,6% des BIP, verkürzt sich die erforderliche Anpassung entsprechend (Box 3). Durch das **außergewöhnliche Ereignis der hohen Flüchtlingszuwanderung** und der **Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung** wurden die strukturellen Budgetvorgaben für Österreich im Zeitraum 2015 bis 2019 vorübergehend gelockert (Box 2).

Der **strukturelle Budgetpfad gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm** geht **im Jahr 2018** von einem **strukturellen Budgetdefizit von 0,4% des BIP** und folglich einer **Erreichung des MTO** aus. Zusätzlich sind Abweichungen aufgrund der Flüchtlingszusatzkosten 2016 und 2017 sowie der Zusatzkosten zur Terrorismusbekämpfung 2016 und 2017 (in Summe 0,32% des BIP) erlaubt. So lag der strukturelle Budgetsaldo 2018 „inklusive anrechenbarer Klauseln“ bei 0,1% des BIP (Tabelle 5).

Für das Jahr **2019** wird eine weitere Verbesserung des **strukturellen Saldos auf -0,1% des BIP** prognostiziert. Damit wird auch ohne Anrechnung der Zusatzkosten, welche 2019 nur mehr gering sind (in Summe 0,03% des BIP) und ohne Anwendung des Toleranzbereichs von 0,25 Prozentpunkten des BIP das **MTO 2019 erreicht**. In den Jahren **2020 bis 2023** wird eine **deutliche Erreichung des MTO** erwartet. Dieser Pfad deckt sich mit den Vorgaben des präventiven Arms des SWP.

Durch das Erreichen des MTO in den Jahren 2018 bis 2023 gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm – analog zur FISK-Frühjahrsprognose für die Jahre 2019 und 2020 – rücken **Vorgaben zur Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos** in den Hintergrund (Tabelle 5) und selbst eine erhebliche Abweichung im Rahmen der Ausgabenregel würde zu keiner Frühwarnung der EK führen.

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Tabelle 5: Strukturelle Anpassung des Budgetsaldos Österreichs gemäß Stabilitätsprogramm in den Jahren 2018 bis 2023

Staat insgesamt	2018	Präventiver Arm				
		2019	2020	2021	2022	2023
Zielvorgaben für die strukturelle Anpassung der Defizitquote¹⁾						
Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (in Prozentpunkten)	-0,2	0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
Realisierte strukturelle Anpassung der Defizitquote (ohne Klauseln)						
Struktureller Budgetsaldo (in % des BIP)	-0,4	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (in Prozentpunkten)	0,4	0,3	0,0	0,1	0,0	0,1
Erreichung der Zielvorgabe nach Gesamtbeurteilung (einschl. Klauseln)						
Abweichung von Vorgabe (in % des BIP)	0,6	0,1	0,4	0,5	0,5	0,5
Durchschnittliche Abweichung über 2 Jahre (in % des BIP) ²⁾	0,4	0,3	0,2	0,4	0,5	0,5
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	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
"Eingefrorener" struktureller Budgetsaldo inkl. Klauseln laut EK (in % des BIP) ⁴⁾						
	-0,8	-0,1	-0,1	.	.	.

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 April 2019), WIFO (Prognose vom März 2019) und eigene Berechnungen.

Die **Anpassungsvorgabe für 2019** leitet sich aus dem „most favourable value“ für den strukturellen Saldo 2018 gemäß Frühjahrs- oder Herbstprognose 2018 ab und wird bis zur Ex-post-Evaluierung im Frühjahr 2020 „eingefroren“. Da in diesen beiden EK-Prognosen aus dem Jahr 2018 noch von einer Verfehlung des MTO 2018 ausgegangen wurde, ist eine Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos um 0,3 Prozentpunkte für 2019 erforderlich.¹⁶ Österreich **erreicht** diese Vorgabe. Aus gegenwärtiger Sicht – im Frühjahr 2019 wies die EK ein strukturelles Budgetdefizit von 0,5% des BIP für 2018 aus – zeichnet sich eine nachträgliche Lockerung dieser Vorgabe für das Jahr 2019 ab. Der eingefrorene Wert hat auch entsprechende Implikationen für die Ausgabenregel (Näheres siehe Abschnitt 4.4). Für das **Jahr 2020** besteht kein strukturelles Anpassungserfordernis, da die EK von einer Erreichung des MTO im Jahr 2019 ausgeht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der **Budgetpfad** des **aktuellen Stabilitätsprogramms** eine **Erfüllung** des **MTO** und der **strukturellen Anpassung** im Sinne der EU-Definition für alle Jahre des Prognosezeitraums **vorsieht**. Dies obwohl die vorübergehend erlaubte Abweichung auf Basis der Klauseln (Zusatzkosten für Flüchtlingszuwanderung und Terrorismusbekämpfung) ab dem Jahr 2020 vollständig ausläuft. Aus heutiger Sicht wäre dieser Budgetpfad auch durch die angekündigte Steuerreform nicht gefährdet. So ist auf der Grundlage dieses **Budgetpfads** davon auszugehen, dass für Österreich weiterhin die **Bestimmungen des präventiven Arms** anzuwenden sind.¹⁷

16 Dies errechnet sich aus der Defizitquote 2018 gemäß EK-Frühjahrsprognose 2018 (–0,8% des BIP) minus MTO (–0,5 % des BIP) plus anrechenbare Klauseln (0,03% des BIP).

17 Selbst unter Zugrundelegung des Szenarios 2 gemäß Stabilitätsprogramm, das im Jahr 2019 eine kurze Rezession und in den Folgejahren reale BIP-Wachstumsraten zwischen +0,5% und +1,2% unterstellt, verbleibt die gesamtstaatliche Defizitquote deutlich unter 3% des BIP.

Box 2: Mittelfristiges Budgetziel für die Jahre 2020 bis 2022

Die **länderspezifischen strukturellen Budgetziele** werden von den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme jeweils **für die Dauer von drei Jahren** festgelegt und alle drei Jahre (oder im Zuge von Strukturreformen, die erheblichen Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen haben) aktualisiert (VO (EU) 1466/97). Dabei hat die nationale **Festlegung des MTO** nach folgenden Kriterien zu erfolgen:

- **Einhaltung einer Sicherheitsmarge zur Obergrenze von 3% des BIP für das (nominelle) Maastricht-Defizit:** Diese Sicherheitsmarge wird in Form der „**Minimum Benchmark**“ (MTO^{MB}) definiert und soll sicherstellen, dass die automatischen Stabilisatoren während eines Konjunkturzyklus wirken können, ohne dabei die (nominelle) Defizitobergrenze zu überschreiten. Dazu werden die Output-Volatilität der Vergangenheit sowie die Budgetsensitivität in Bezug auf Veränderungen der Outputlücke herangezogen.¹⁸ Mitgliedstaaten mit hohen Output-Schwankungen und/oder hoher Budgetsensitivität müssen ein ambitioniertes MTO ansetzen.
- **Gewährleistung langfristiger Tragfähigkeit der Staatsfinanzen:** Es wird eine Mindestgröße für das MTO berechnet, die nachhaltige Staatsfinanzen bzw. einen raschen Fortschritt in diese Richtung sicherstellen soll. Dabei werden die aktuelle Höhe der Staatsverschuldung und implizite Verpflichtungen durch Alterung der Bevölkerung berücksichtigt (MTO^{ILD} – „implicit liabilities and debt“). Das MTO^{ILD} setzt sich aus der Summe dreier Komponenten zusammen:

$$MTO^{ILD} = \underbrace{60\% \times y^{(2016-2070)}}_{(i)} + \underbrace{0,33 \times AgeingCost}_{(ii)} + \underbrace{(0,024 \times d_t - 1,24)}_{(iii)}$$

- i) Maastricht-Saldo, der eine Stabilisierung der Schuldenquote bei 60% des BIP gewährleistet; y entspricht dem durchschnittlichen nominellen BIP-Wachstum der Jahre 2016–2070;
 - ii) Komponente zur partiellen Abdeckung zusätzlicher Ausgaben, die durch Bevölkerungsalterung entstehen; $AgeingCost$ entspricht dem Barwert alterungsbedingter Kostensteigerung;
 - iii) Lineare Rückführung der Staatsschuldenquote, solange die Obergrenze von 60% überschritten wird; d_t entspricht der Schuldenquote des Jahres 2019.
- **Erfüllung der Mindesthöhe gemäß SWP**, die für Mitgliedstaaten des Euroraums mit -1% des BIP angesetzt wurde (MTO^{Euro}). Vertragspartner des Fiskalpolitischen Pakts verpflichteten sich, diese Mindesthöhe auf $-0,5\%$ des BIP anzuheben, solange die Verschuldungsobergrenze von 60% des BIP nicht deutlich unterschritten wird.

Das **mittelfristige Budgetziel eines Mitgliedstaates** (MTO^{min})¹⁹ muss zumindest mit dem höchsten Wert aus den drei berechneten Werten angesetzt werden, um alle drei Kriterien gleichzeitig zu erfüllen:

$$MTO^{min} = \max(MTO^{MB}, MTO^{ILD}, MTO^{Euro})$$

Für **Österreich** ist auf Basis aktueller Daten und Vorgaben ein **mittelfristiges Budgetziel** (MTO^{min}) **für die Jahre 2020–2022** von zumindest **$-0,5\%$ des BIP anzusetzen**. Dieses Ergebnis leitet sich aus der Neuberechnung der EK hinsichtlich des MTO^{MB} ($-1,5\%$ des BIP) und des MTO^{ILD} ($-0,75\%$ des BIP) sowie aus der Unterzeichnung des Fiskalpolitischen Pakts ($-0,5\%$ des BIP) ab.²⁰

18 Seit Februar 2019 wird zur Berechnung der Minimum Benchmark eine neue Methodologie verwendet, die stabilere Ergebnisse, geringere Sensitivität bezüglich Ausreißern und positive Korrelation zur länderspezifischen Output-Volatilität gewährleistet (Details siehe Europäische Kommission, 2019, Box 1.4).
 19 Im Sinne erreichbarer Zielvorgaben ist sicherzustellen, dass das gewählte MTO^{min} mit einem Primärüberschuss von weniger als 5,5% des BIP korrespondiert („Machbarkeitstest“).
 20 Siehe Annex 2 (Europäische Kommission, 2019).

Box 3: 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, 2019b): S. 15 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.²¹ 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 6) 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.²²

Tabelle 6: 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 4.4). Nach Erreichen des MTO muss der 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.

21 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.

22 Zur Bestimmung des Abstands zum MTO für die Vorgabe des Jahres t wird der Wert des strukturellen Budgetsaldos des Jahres t-1 laut EK-Frühjahrs- oder Herbstprognose des Jahres t-1 eingefroren und gegebenenfalls noch einmal im Frühjahr t+1 rückwirkend durch den „most favourable value“ ersetzt (z. B. für 2018 letzte Korrektur im Frühjahr 2020 möglich).

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 Terrorismusbekämpfung²³), 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 bzw. dauerhaft einhalten sollte, kämen angesichts der günstigen Konjunkturerwartungen in den Jahren **2019 bis 2023** (durchwegs positive Outputlücke) grundsätzlich die Vorgaben für **„normale Zeiten“** laut EU-Definition zur Anwendung. Aufgrund einer gesamtstaatlichen Schuldenquote von mehr als 60% des BIP 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 1).

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.²⁴ 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.

4.4 Ausgabenzuwachs über zulässiger Obergrenze in den Jahren 2018 und 2019

Der jährliche **nominelle Ausgabenzuwachs** des Staates wird mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs (Umrechnung in nominelle Referenzrate anhand des BIP-Deflators) begrenzt. Dieser Ausgabenregel wird ein **adaptiertes Ausgabenaggregat** zugrunde gelegt, das u. a. ohne Zinszahlungen, ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen, ohne Einmalmaßnahmen sowie abzüglich diskretionär bedingter Zusatzeinnahmen/zuzüglich diskretionär bedingter Einnahmefälle ermittelt wird (Box 4). Solange das MTO (ohne Toleranzbereich) nicht erreicht wird, reduziert sich die **zulässige Ausgabenobergrenze** und ist der Ausgabenzuwachs stärker zu dämpfen, während eine Übererfüllung des MTO im Vorjahr zusätzlichen Spielraum beim Ausgabenzuwachs des Jahres t eröffnet (Ab- bzw. Zuschlag). Analog zu strukturellen Anpassungsvorgaben verringern (erhöhen) bei der Ausgabenregel die abzugsfähigen Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung die Abschläge (Zuschläge). Zur Bestimmung des Abstands zum MTO für die Vorgabe des Jahres t wird der Wert des strukturellen Budgetsaldos des Jahres $t-1$ laut EK-Frühjahrs- oder Herbstprognose des Jahres $t-1$ eingefroren und gegebenenfalls noch einmal im Frühjahr $t+1$ rückwirkend durch den „most favourable value“ ersetzt (z. B. ist für den strukturellen Budgetsaldo 2018 die letzte Korrektur im

23 Massive Zusatzausgaben werden für Flüchtlinge und Asylwerber 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 1).

24 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: $(0,6 * 2 - 0,25 * 2) = 0,7$).

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Frühjahr 2020 möglich). Die durchschnittlichen realen Potenzialwachstumsraten sind für 2018 1,3% und ab 2019 1,7%.²⁵

Die **Obergrenzen** für den **nominellen Ausgabenzuwachs** im Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms von 2018 bis 2023 errechnen sich auf Basis von diesen durchschnittlichen Potenzialwachstumsraten und unter Berücksichtigung der Zu- bzw. Abschläge. Laut EK liegt 2018 die nominelle Obergrenze bei 3,3%, 2019 bei 2,9% und für 2020 ergibt sich ein zulässiges Ausgabenwachstum von 4,4%. Da die EK-Prognosen 2018 noch von einer Verfehlung des MTO für 2018 ausgegangen sind, ergibt sich ein Abschlag bzw. eine striktere nominelle Obergrenze für 2019. Aus heutiger Sicht ist aber davon auszugehen, dass dieser Zuschlag im Rahmen der Ex-post-Evaluierung des Jahres 2019 im Frühjahr 2020 – infolge der MTO-Erreichung im Jahr 2018 (siehe Abschnitt 4.3) – wegfallen wird.

Auf Basis des **aktuellen Stabilitätsprogramms** ergeben sich folgende Ausgabenzuwächse, die durch einen diskretionär bedingten **Einnahmenentfall**²⁶ (v. a. Familienbonus und Steuerreform 2020) geprägt sind, und Einschätzungen hinsichtlich der Erfüllung der Ausgabenregel (Tabelle 9):

- Im **Jahr 2018** lag das Wachstum des nominellen Ausgabenaggregats bei 3,7% (unter Berücksichtigung diskretionär bedingter Steuerausfälle von 0,2 Mrd EUR im Vergleich zum Vorjahr). Aufgrund der höheren Referenzrate ergab sich in diesem Jahr eine **geringfügige Überschreitung der Obergrenze** (0,4%) – die aber zu keiner erheblichen Verfehlung der Vorgabe führt.
- Im **Jahr 2019** wird ein nominelles Ausgabenwachstum von 3,7% prognostiziert (unter Berücksichtigung diskretionär bedingter Steuerausfälle von 1 Mrd EUR im Vergleich zum Vorjahr). Die im Vergleich zum Vorjahr striktere Obergrenze von 2,9% wird damit klar überschritten. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Jahre 2018 und 2019 liegt **knapp über der „Erheblichkeitsgrenze“** im Sinne der EU-Definition (**2-Jahres-Betrachtung**). Allerdings ist aus heutiger Sicht davon auszugehen, dass der Abschlag im Frühjahr 2020 rückwirkend revidiert und keine erhebliche Verfehlung – ceteris paribus – festgestellt werden wird.
- In den **Folgejahren 2020 bis 2023** wird eine **Unterschreitung der Obergrenze** – die endgültige Bestimmung erfolgt jeweils im Frühjahr des Jahres t für das Jahr t-1 – erwartet. Ab dem **Jahr 2020** ergibt sich auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms – trotz Mindereinnahmen infolge der Steuerreform – eine **vollständige Erfüllung** der Ausgabenregel.

Die **EU-Ausgabenregel** ist jene numerische Fiskalregel, deren Einhaltung im Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms durch die Nicht-Einhaltung in einzelnen Jahren wieder die größte Herausforderung darstellt. In den Jahren **2018 und 2019** zeigen sich **Verfehlungen** der Ausgabenregel, die im Jahr 2019 **knapp zu einer „erheblichen“ Abweichung** (2-Jahresbeurteilung) führen. Da für das Jahr 2018 bereits von einer **Erfüllung des MTO** ausgegangen und auch für die Folgejahre eine Erreichung erwartet wird, sollte aber kein „Frühwarnmechanismus“ der EK ausgelöst werden. Die „Ausgabenregel“ (Box 4), 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).

²⁵ 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 2,8% für 2018 und 3,4% für die Jahre 2019, 2021, 2022, 2023 und 3,6% für 2020.

²⁶ Bei der Ermittlung des Ausgabenaggregats wirken diskretionäre Einnahmenerhöhungen ausgabenreduzierend, während diskretionär bedingte Einnahmenausfälle das Ausgabenaggregat erhöhen.

Tabelle 7: Ausgabenentwicklung des Staates gemäß Stabilitätsprogramm

Staat insgesamt	Präventiver Arm					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Zielvorgabe für das nominelle Ausgabenwachstum (Veränd. zum Vj. in %) ¹⁾	3,3	2,9	4,4	4,3	4,4	4,4
Realisierte Rate des Ausgabenaggregats (Veränd. zum Vj. in %) ²⁾	3,7	3,7	3,4	3,5	3,8	3,0
Abweichung zur Vorgabe (1-Jahres-Kriterium; in Prozentpunkten) ³⁾	-0,4	-0,8	1,0	0,8	0,7	1,3
Erreichung der Zielvorgabe: Ausgabenwachstum (1- oder 2-Jahres-Kriterium) ³⁾	NEIN	NEIN	JA	JA	JA	JA
Auswirkung der Zielabweichung auf strukturellen Budgetsaldo (in % des BIP)	-0,2	-0,3	0,4	0,3	0,3	0,6
Auswirkung der Zielabweichung auf strukt. Budgetsaldo über 2 Jahre (in % des BIP) ⁴⁾	0,0	-0,3	0,0	0,4	0,3	0,4
Erhebliche Abweichung: ⁵⁾	NEIN	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Verfehlung des 1-Jahres-Kriteriums	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Verfehlung des 2-Jahres-Kriteriums ⁴⁾	NEIN	JA	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 April 2019), WIFO (Prognose vom März 2019) und eigene Berechnungen.

Box 4: 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, 2019b): S. 27 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.²⁷ Der jährliche (**nominelle**) **Zuwachs öffentlicher Ausgaben**²⁸ (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 Einnahmenausfälle** – durch „symmetrische“ Anwendung – **das Ausgabenaggregat**.

Die **Referenzrate** des Jahres t wird auf Basis der Potenzialoutput-Schätzung der EK im Rahmen der Frühjahrsprognose des Jahres t-1 jährlich neu ermittelt und ebenfalls anhand des BIP-Deflators in eine nominelle Referenzrate umgerechnet. 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 5) 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 Ausgabenaggre-

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

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

gats verursacht haben, **korrigiert**.²⁹

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 3), 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.

4.5 Schuldenregel durchwegs erfüllt; Rückführung unter 60%-Marke bis 2023

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 5).

Gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm** soll die **gesamtstaatliche Verschuldungsquote** Österreichs ausgehend von 73,8% des BIP per Jahresende 2018 bis zum Ende des Geltungszeitraums des Stabilitätsprogramms schrittweise zurückgeführt werden (2023: 59,8% des BIP). Damit wäre Österreichs Schuldenquote 2023 seit dem EU-Beitritt 1995 erstmals unter der 60%-Marke.

In den Jahren 2018 bis 2023 werden **sämtliche Benchmarks** der Schuldenregel – die zukunftsgerichtete, die vergangenheitsbezogene sowie die konjunkturbereinigte Benchmark – **erreicht**. Damit **entspricht** der gesamtstaatliche **Verschuldungspfad gemäß Stabilitätsprogramm** – ebenso nach **Einschätzung des FISK** (Kapitel 6) – den **Vorgaben der Schuldenregel**.

²⁹ Mitteilung des WFA vom 29.11.2016 (https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/12/46/EU_124681/imfname_10675839.pdf).

Tabelle 8: Anwendung der Schuldenregel¹⁾ 2018 bis 2023

Staat insgesamt in % des BIP	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Benchmarkquoten:						
Verschuldungsquote (b_t)	73,8	69,6	66,5	64,0	61,8	59,8
Vergangenheitsbezogene Benchmark (bb_t)	79,7	76,4	72,4	68,9	66,0	63,7
Zukunftsgerichtete Benchmark (bb_{t+2})	72,4	68,9	66,0	63,7	61,6	60,4
Konjunkturbereinigte Benchmark ($b_t^{adjusted}$)	75,4	71,6	68,1	64,8	62,7	60,7
Erfüllung der Schuldenregel:²⁾						
$b_t < bb_t$	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 April 2019), WIFO (Prognose vom März 2019) und eigene Berechnungen.

Box 5: 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, 2019b): S. 46 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-Annahmen³⁰; 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 Benchmark-Werts ergeben.³¹

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.

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

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

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Box 6: Anwendung der EU-Fiskalregeln auf den Budgetpfad gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm unter der „No-Policy-Change“-Annahme

Aufgrund des vorzeitigen Endes der 26. Gesetzgebungsperiode und der für September 2019 anvisierten Neuwahl des Nationalrates ist die Realisierung all jener Maßnahmen fraglich, die zu Redaktionsschluss noch in Umsetzung oder im Gesetzwerdungsprozess befindlich waren (siehe Abschnitt 5.1).

Tabelle 9: Anwendung der Fiskalregeln unter der „No-Policy-Change“-Annahme gemäß Stabilitätsprogramm vom April 2019

Staat insgesamt	BMF-Schätzung					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. anrechenbarer Klauseln)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Strukturelle Anpassung der Defizitquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ausgabenwuchs des Staates	⊗	⊗	✓	✓	✓	✓
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)						
Finanzierungssaldo laut Maastricht	0,1	0,3	0,4	0,7	0,9	0,9
Struktureller Budgetsaldo	-0,4	-0,1	0,0	0,3	0,5	0,5
Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln	-0,1	0,0	0,0	0,3	0,5	0,5
Gesamtausgaben (real, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen, Veränd. in %)	3,7	3,7	3,0	2,8	3,0	2,9
Verschuldung (Jahresendstände)	73,8	69,6	66,3	63,3	60,2	57,4

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm, April 2019), WIFO (Prognose, März 2019) und eigene Berechnungen.

Legt man der **Regelbeurteilung** jenen **Budgetpfad** des aktuellen Stabilitätsprogramms zugrunde, der unter der „No-Policy-Change“-Annahme erstellt wurde (BMF, 2019), werden sämtliche diskretionär bedingten Maßnahmen ausgeblendet, die noch nicht gesetzlich verankert wurden. In diesem Szenario der „unveränderten Politik“ bleibt vor allem die Steuerreform 2019/20 außer Acht – und zwar nur in jenem Ausmaß, in dem sie im Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogramms berücksichtigt wurde. Aus diesem Blickwinkel ergeben sich folgende **Implikationen bei der Anwendung der EU-Fiskalregeln** für die Jahre 2020 bis 2023:

- Verbesserung des Maastricht-Saldos um bis zu 0,9 Prozentpunkte sowie des strukturellen Budgetsaldos um bis zu 0,5 Prozentpunkte pro Jahr.
- Raschere Rückführung der Staatsschuldenquote um 2,4 Prozentpunkte zum Jahresende 2023.
- Geringerer Zuwachs des adaptierten Ausgabenaggregats um bis zu 0,8 Prozentpunkte p. a. infolge des Wegfalls der diskretionär bedingten Mindereinnahmen, die im Kontext dieser Fiskalregel ausgabenerhöhend wirken.

Insgesamt würde sich in diesem Szenario die **schon bisher erwartete vollständige Erfüllung der EU-Fiskalregeln** ab dem Jahr 2020 durch Österreich nicht ändern, sondern noch **weiter verfestigen**. Allerdings besteht durch die aktuelle innenpolitische Situation Österreichs generell **große Unsicherheit** bezüglich der **zukünftigen Budgetausrichtung**.

5. ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE 2019 UND 2020

Kapitel 5 präsentiert die Ergebnisse der FISK-Frühjahrsprognose für die Jahre 2019 und 2020. Dem methodischen Ansatz der FISK-Prognose folgend werden zunächst die Prognoseergebnisse für die **gesamstaatlichen Einnahmen und Ausgaben** erläutert. Danach werden die **Kenngrößen der Budgetentwicklung** abgeleitet (Abschnitt 5.4) und im Hinblick auf die EU-Fiskalregeln (Budgetsaldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgabenentwicklung, Staatsverschuldung) evaluiert (Kapitel 6). Eine Übersicht über die Entwicklung der einzelnen ESG-Kategorien 2019 und 2020 findet sich in Tabelle 14.

5.1 Saldowirkung der in der FISK-Prognose berücksichtigten diskretionären Maßnahmen

Im Folgenden werden die – in der aktuellen FISK-Prognose – unterstellten **budgetären Wirkungen bedeutender Maßnahmen** präsentiert (Tabelle 10). Dabei wird zwischen diskretionären Maßnahmen, die bereits in der FISK-Herbstprognose 2018 berücksichtigt wurden (u. a. **Arbeitsprogramm 2017/2018**, **Nationalratsbeschlüsse vom 12.10.2017** sowie bis dahin umgesetzte Maßnahmen des **Regierungsprogramms 2017–2022**) und „**neuen Maßnahmen**“ unterschieden. Insgesamt wird in der FISK-Frühjahrsprognose für **2019** und **2020** von einer **Defizitwirkung im Vergleich zum Vorjahr im Ausmaß von 1,0 Mrd EUR (0,3% des BIP)** bzw. **1,7 Mrd EUR (0,4% des BIP)** ausgegangen, wobei die Annahmen für das Jahr 2019 gegenüber der FISK-Herbstprognose 2018 de facto unverändert geblieben sind.

Tabelle 10: Saldowirkung bedeutender diskretionärer Maßnahmen in den Jahren 2019 und 2020 laut FISK-Prognose

Maßnahmen (budgetäre Wirkung im Vorjahresvergleich*) in Mio EUR	2019	2020
Maßnahmen vor Dezember 2018:		
Arbeitsprogramm 2017/2018 (u. a. Beschäftigungsbonus und -aktion 20.000, Forschungsprämie) ²⁾	-253	173
Nationalratssitzung 12.10.2017 (u. a. Ausweitung Notstandshilfe, Abschaffung Auflösungsabgabe) ²⁾	-204	-70
Regierungsprogramm 2017-2022 (u. a. Familienbonus, Rücknahme div. Subventionen, Streckung ÖBB-Investitionen, Senkung AL-Versicherungsbeitrag und USt auf touristische Nächtigungen) ²⁾	-872	-881
Sonstige (u. a. Steuerreform 2015/2016, Start-up-Paket, Auslaufen alter Offensivmaßnahmen) ²⁾	319	49
Summe	-1.010	-729
Maßnahmen seit Dezember 2018:		
Sozialhilfegrundgesetz ²⁾	-3	-21
Anschaffung militärischer Hubschrauber ¹⁾	0	-150
Senkung KV-Beiträge für niedrige Einkommen ²⁾	0	-900
Steuerreformgesetz 2019/2020 ²⁾	0	36
Digitalsteuergesetz ²⁾	0	55
Abgabenbetrugsbekämpfungsgesetz ²⁾	0	48
Summe	-3	-933
Insgesamt	-1.013	-1.661
davon einnahmenseitig	-1.005	-1.242
davon ausgabenseitig	-8	-419
Insgesamt (in % des BIP)	-0,25	-0,40

Anmerkung: *) Negative Werte bedeuten eine Verschlechterung des Finanzierungssaldos.

1) Quelle: FISK-Einschätzung.

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

FISK-Prognoseergebnisse 2019 und 2020

Die mit dem Doppelbudget 2018/19 für das Jahr 2019 beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung (**Regierungsprogramm 2017–2022**) wirken expansiv im Ausmaß von 0,9 Mrd EUR. Diese setzen sich in erster Linie aus dem halben Effekt der unterjährigen Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags für Niedrigverdiener ab Mitte 2018 (–0,1 Mrd EUR), der Senkung der Umsatzsteuer auf touristische Nächtigungen (–0,1 Mrd EUR) sowie dem Effekt des über die Lohnverrechnung abgerechneten Familienbonus (–0,8 Mrd EUR) zusammen. Die zweite Hälfte des fiskalischen Effekts des Familienbonus tritt 2020 im Zuge der Veranlagung auf.

Die erste Etappe der **Steuerreform 2020** ist im Ausmaß von netto –0,8 Mrd EUR im Jahr 2020 berücksichtigt und setzt sich aus der **Senkung der** Krankenversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen (–0,9 Mrd EUR), der Anhebung der Kleinunternehmergrenze und steuerlichen Ökologierungsmaßnahmen (–0,1 Mrd EUR) zusammen, abzüglich der steuerlichen Gegenfinanzierungsmaßnahmen des Steuerreformgesetzes I 2019/20 (Anhebung der Tabaksteuer und der Schließung von Steuerlücken, zusammen 0,1 Mrd EUR) sowie den Maßnahmen des Digitalsteuer- sowie des Abgabenbetrugsbekämpfungsgesetzes (zusammen 0,1 Mrd EUR). Zusätzliche diskretionäre Ausgaben entstehen aus der Reform der **Mindestsicherung** sowie der Anschaffung **militärischer Hubschrauber**, deren Budgetrelevanz laut ESVG auf dem Zeitpunkt der Lieferung basiert.

Von der gesamten **Saldowirkung** (im Vorjahresvergleich) von –1,0 Mrd EUR bzw. –1,7 Mrd EUR entfällt mit –1,0 Mrd EUR bzw. –1,2 Mrd EUR der **Großteil auf einnahmenseitige Maßnahmen**. Ergänzend ist auf einige Unsicherheiten in Bezug auf die Budgetwirkung der angeführten Maßnahmen hinzuweisen. Zum einen ist die Konformität der **Indexierung** von kinderbezogenen Absatzbeträgen sowie der **Familienbeihilfe** für im Ausland lebende Kinder mit **europäischem Recht** offen. Auch sind die **exakte zeitliche Aufteilung der fiskalischen Wirkungen des Familienbonus** sowie die **makroökonomischen Implikationen der ersten Etappe der Steuerreform 2020**³² noch mit Unsicherheit behaftet. Darüber hinaus ist das Inkrafttreten des gesamten neuen Maßnahmenvolumens im Ausmaß von –0,9 Mrd EUR für das Jahr 2020 aufgrund des **vorzeitigen Endes der 26. Gesetzgebungsperiode** und der für September 2019 anvisierten Neuwahl des Nationalrates fraglich.³³

5.2 Entwicklung der Staatseinnahmen 2019 und 2020

Laut FISK-Frühjahrsprognose betragen die **Einnahmen des Sektors Staat** für die Jahre **2019 und 2020** 193,4 bzw. 198,8 Mrd EUR. Dies entspricht einem Wachstum gegenüber dem Vorjahr von 3,1% bzw. 2,8%. Das durchschnittliche Einnahmenwachstum der Jahre 2019 und 2020 von 2,9% p. a. fällt damit leicht unter die durchschnittliche Wachstumsrate der letzten 5 Jahre von 3,1% p. a. bzw. deutlich unterhalb der Steigerung des Vorjahres von 4,8%. Der klare Rückgang der Einnahmendynamik erklärt sich einerseits durch das sich **abschwächende konjunkturelle Umfeld** und andererseits durch **diverse Abgabensenkungen** (u. a. Familienbonus, Arbeitslosen-, Unfall- und Krankenversicherungsbeiträge, Umsatzsteuer auf touristische Nächtigungen).

Grafik 5 zeigt die Entwicklung der **gesamtstaatlichen Einnahmenquote**, die ausgehend von 48,7% im Jahr 2016 leicht auf 48,6% (2018) fiel und im Prognosezeitraum mit Werten von 48,3% (2019) bzw.

32 Im Gegensatz zu einem Großteil der in Tabelle 10 angeführten Maßnahmen wurde die erste Etappe der Steuerreform 2020 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 in der vorliegenden Fiskalprognose nicht inkludiert.

33 Abgesehen vom Sozialhilfegrundsatzgesetz waren alle der neu angeführten Maßnahmen zu Redaktionsschluss noch in Umsetzung befindlich oder im Gesetzwerdungsprozess. Das Volumen der gesetzlich noch nicht beschlossenen Maßnahmen in Tabelle 10 beträgt –912 Mio EUR bzw. –0,2% des BIP.

47,9% (2020) deutlicher sinken sollte. Die **Abgabenquote nach nationaler Definition**³⁴ liegt im Prognosezeitraum mit 42,1% im Jahr 2019 und 41,8% im Jahr 2020 nahe am Durchschnittswert der letzten drei Jahre von 42,0%. Grafik 6 veranschaulicht die Entwicklung der **Einnahmen des Staates nach Hauptkategorien** (ESVG-1-Steller), die im Folgenden näher beschrieben wird.

Das Wachstum der Einnahmen aus **indirekten Steuern** (ESVG-Code D.2 Produktions- und Importabgaben) wird auf 3,0% für 2019 und 3,1% für 2020 geschätzt und liegt somit über dem durchschnittlichen Wachstum der letzten fünf Jahre (2,6% p. a.). Das Aufkommen aus der **Mehrwertsteuer** wuchs im Vorjahr mit 3,6% leicht schwächer als der nominelle private Konsum (+3,7%). Trotz abschwächender Konjunktur erwartet das WIFO eine weiterhin belebte Entwicklung des privaten Konsums (nominell je +3,5% für 2019 und 2020) infolge leicht überdurchschnittlicher Lohnabschlüsse und der expansiven Wirkung des Familienbonus. Die FISK-Prognose geht mit einer Mehrwertsteueraufkommensschätzung von +3,2% für 2019 und +3,4% für 2020 von einem Wachstumsabschlag in beiden Prognosejahren infolge diskretionärer Maßnahmen aus. Im Jahr 2019 wirkt erstmals ein Großteil der Senkung des Steuersatzes auf Übernachtungen von 13% auf 10%, die am 1. November 2018 in Kraft trat (-0,1 Mrd EUR). Im Folgejahr wird das Aufkommenswachstum leicht durch die Anhebung der Kleinunternehmergrenze und umsatzsteuerrelevante ökologische Maßnahmen (Vorsteuerabzug Elektrofahrräder und reduzierter Steuersatz auf E-Books und E-Papers) gedämpft. Das Aufkommen der **Verbrauchsabgaben** (laut ESVG-Einzelsteuerliste) fiel im Vorjahr um 0,8% und sollte laut Prognose mit +1,5% (2019) bzw. +1,8% (2020) wieder moderat steigen. Der Rückgang 2018 war hauptsächlich der **Mineralölsteuer**, der größten Einzelsteuer unter den Verbrauchsabgaben, geschuldet, deren Aufkommen um 4,1% sank. Dies dürfte aus Aufkommensüberläufen zwischen den Monaten der Jahresgrenze resultieren (2017 stieg das Aufkommen der Mineralölsteuer mit 4,9% außergewöhnlich stark). Im Prognosehorizont wird mit einem moderaten Wachstum der Mineralölsteuer um durchschnittlich 1,5% p. a. gerechnet. Für die **Normverbrauchsabgabe** wird trotz rückläufiger PKW-Neuzulassungen (Jänner bis April 2019 gegenüber vorjährigem Vergleichszeitraum: -7,8%) ein moderates Wachstum um 2,0% erwartet. Es wird davon ausgegangen, dass der Effekt aus der indirekten Anhebung aufgrund der Anwendung neuer Abgastests zur Ermittlung der Verbrauchswerte den negativen Mengeneffekt überkompensiert.³⁵ Nach den zeitlich gestaffelten Senkungen der Beiträge zum **Familienlastenausgleichsfonds** (FLAF) sollte die schwache Aufkommensentwicklung der beiden Vorjahre (2017: -5,7%, 2018: -1,6%) von einer regulären Dynamik von +3,9% (2019) bzw. +3,1% (2020) entsprechend der Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte abgelöst werden. Aufgrund der Periodenabgrenzung der Abschlagszahlung zur **Stabilitätsabgabe** wird für 2019 und 2020 von einem im Vergleich zu 2018 nahezu unveränderten Aufkommen im Prognosezeitraum von jeweils 0,3 Mrd EUR ausgegangen.

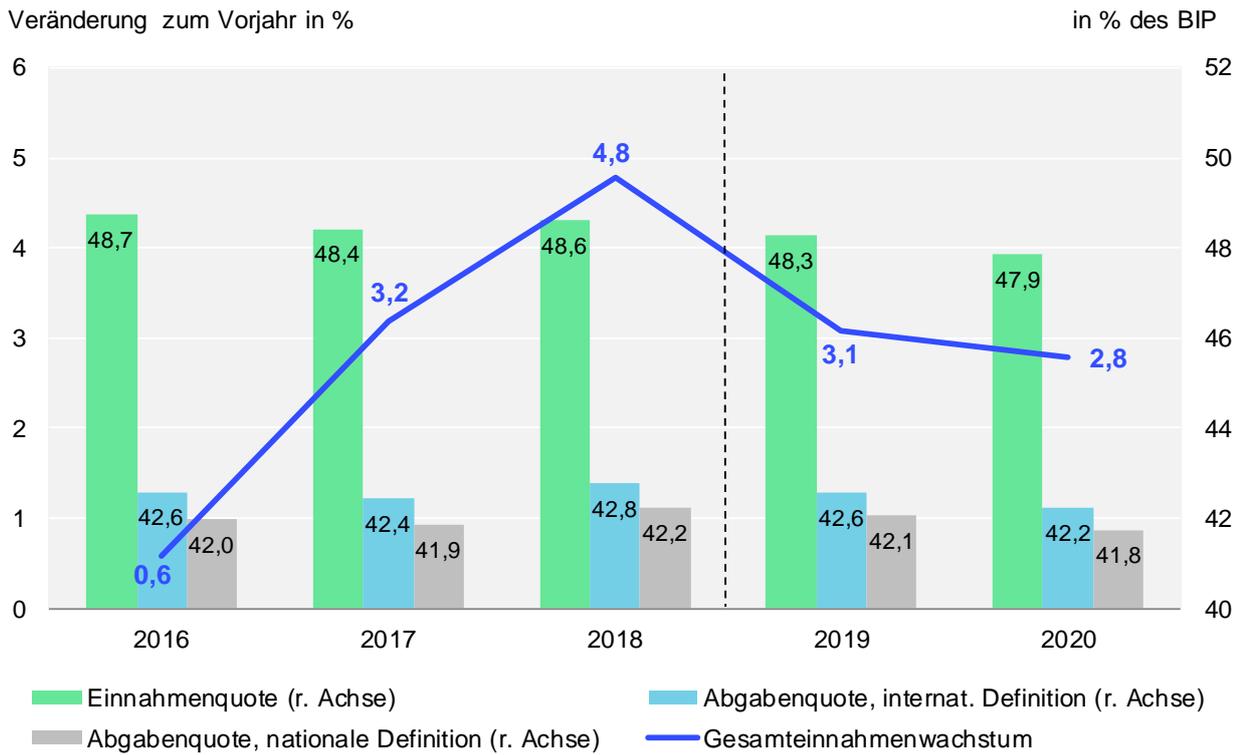
Die **direkten Steuern** (ESVG-Code D.5 Einkommen- und Vermögensteuern) trugen 2018 mit einem Wachstum von 8,4% deutlich **überproportional zum Anstieg der Staatseinnahmen** (2018: +4,8%) bei. Das schwächere konjunkturelle Umfeld sowie die Einführung des Familienbonus lassen das Wachstum im Prognosezeitraum auf 3,6% für 2019 sowie 4,4% für 2020 sinken. Der Wachstumsunterschied zwischen 2019 und 2020 erklärt sich hauptsächlich durch die stärkere Wirkung der diskretionären Maßnahmen auf die direkten Steuern im laufenden Jahr. Das **Lohnsteueraufkommen** sollte nach einem Anstieg von 7,1% im Jahr 2018 in den Folgejahren deutlich an Dynamik verlieren. Das prognostizierte Beschäftigungswachstum liegt 2019 bzw. 2020 mit 1,6% bzw. 1,1% klar unter der Steigerung 2018 im Ausmaß von 2,5%, während das Wachstum der Lohn- und Gehaltssumme pro unselbstständig Aktivbeschäftigtem im Prognosezeitraum mit durchschnittlich 2,2% p. a. nahezu unverändert bleiben sollte. 2019 wird das

34 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 und Zahlungen an den *Einlagensicherungsfonds* sowie den *Einheitlichen Abwicklungsfonds*.

35 2018 erzielte die Normverbrauchsabgabe einen Aufkommenszuwachs um 12,5% trotz eines Rückgangs an PKW-Neuzulassungen um 3,5%.

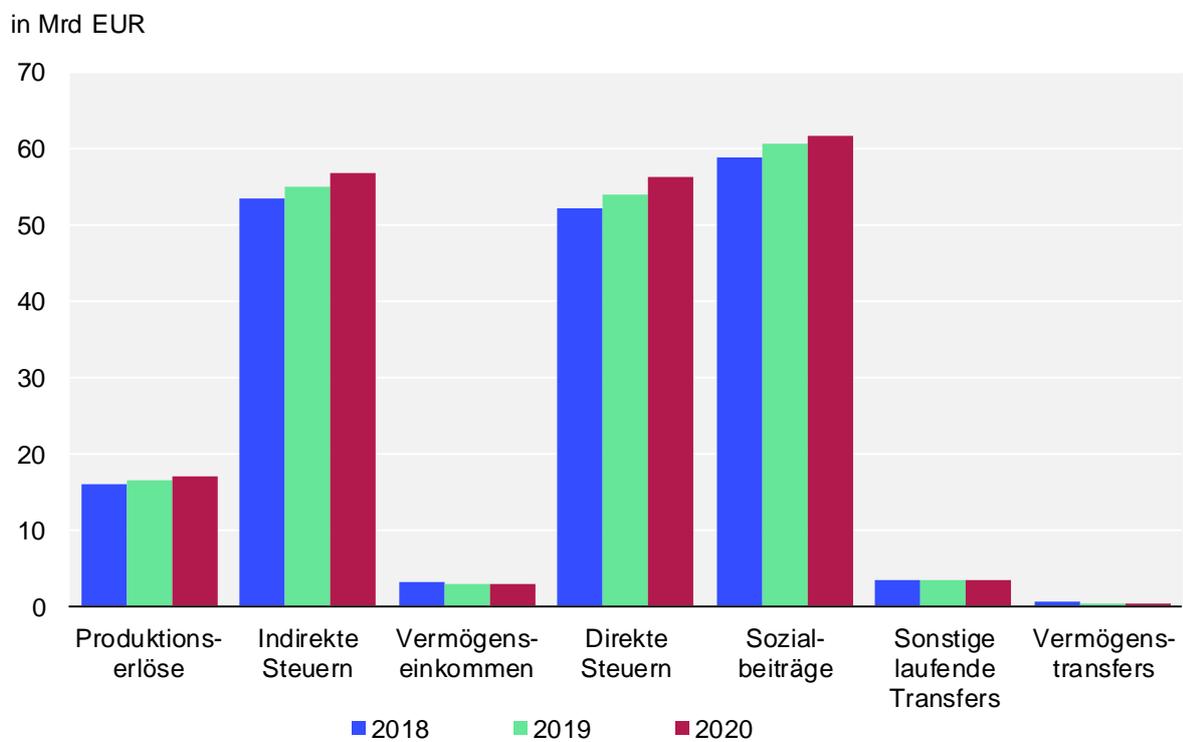
FISK-Prognoseergebnisse 2019 und 2020

Grafik 5: Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2019.

Grafik 6: Einnahmenkomponenten des Gesamtstaates



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2019.

Lohnsteueraufkommen zusätzlich aufgrund der Einführung des Familienbonus gedämpft. Dabei wurde – der Einschätzung des BMF folgend – unterstellt, dass der Familienbonus im Ausmaß von 1,5 Mrd EUR in etwa zur Hälfte über die Lohnverrechnung und somit der Lohnsteuer sowie über die Veranlagung und somit der veranlagten Einkommensteuer im Folgejahr verrechnet wird. In Summe wird mit einem Wachstum des Lohnsteueraufkommens von 2,8% (2019) bzw. 5,1% (2020) gerechnet. Für die **veranlagte Einkommensteuer** wird nach einer Steigerung von 10,8% im Vorjahr ein moderates Wachstum von 2,3% für 2019 prognostiziert, bevor 2020 von einem Rückgang um 3,6% ausgegangen wird, der sich hauptsächlich aus Maßnahmen im Ausmaß von –0,4 Mrd EUR erklärt. Dieses Volumen setzt sich aus aufkommensenkenden (veranlagter Teil des Familienbonus im Ausmaß von –0,8 Mrd EUR) und aufkommenserhöhenden Maßnahmen (Abschaffung des Kinderfreibetrags sowie der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten im Ausmaß von 0,3 Mrd EUR) zusammen. Die Entwicklung der **Kapitalertragsteuer** war nach einem vorzieheffektbedingten Einbruch 2016 in den letzten beiden Jahren von einem Aufholeffekt geprägt (2017: +16,9%, 2018: +11,6%). Im Prognosezeitraum wird von einer Normalisierung der Dynamik ausgegangen, wobei das Aufkommen 2019 durch bereits realisierte Rückverrechnungen für das Vorjahr etwas belastet wird. Im Prognosehorizont wird ein Aufkommenswachstum von 4,5% für 2019 bzw. 6,0% für 2020 erwartet. Die **Körperschaftsteuer** trug in den letzten drei Jahren mit einem durchschnittlichen Aufkommenszuwachs in Höhe von 12,7% p. a. überdurchschnittlich zur Entwicklung der Staatseinnahmen bei. Dies ist – auf Basis der verfügbaren Daten und Informationen – durch die Entwicklung der Bruttobetriebsüberschüsse (4,3% p. a.) schwer zu erklären, selbst wenn das Mehraufkommen aus Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Steuerreform 2015/2016 (strengere Vorschriften bei Gebäudeabschreibung, Betrugsbekämpfung) laut Ex-ante-Schätzungen berücksichtigt wird. In der FISK-Prognose wird daher unterstellt, dass sich die Dynamik des Körperschaftsteueraufkommens (ausgehend von dem hohen Niveau des Vorjahres) wieder gemäß dem langfristig beobachtbaren Zusammenhang mit den Bruttobetriebsüberschüssen entwickelt. Zusätzlich sollte die Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung von Steuerermeidung (ATAD) sowie der Schließung weiterer Steuerlücken (Einschränkung der Verhinderung steuerwirksamer Zuschreibungen durch gezielte Umgründungen) im Prognosezeitraum einen weiteren leichten Impuls für die Aufkommensentwicklung liefern. Weiters aufkommenserhöhend wirkt 2019 der Wegfall eines Großteils des Abzugs der Abschlagszahlung zur Stabilitätsabgabe von der Steuerbasis. Leicht gedämpft wird die Entwicklung durch den erstmals möglichen Abzug der Zahlung an die FTE-Nationalstiftung von der Körperschaftsteuerbasis der OeNB. In Summe wird mit einer Steigerung des Körperschaftsteueraufkommens um 5,9% (2019) bzw. 6,6% (2020) ein weiterhin deutlicher, jedoch nicht so stark wie in den Vorjahren ausgeprägter, Wachstumsüberhang im Vergleich zu den Bruttobetriebsüberschüssen erwartet.

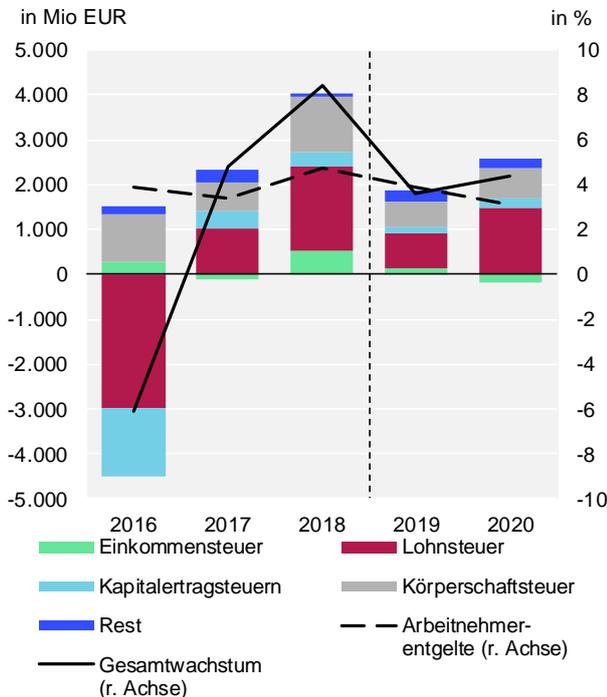
Für die Entwicklung der **Sozialbeiträge** (ESVG-Code D.6) wird – nach dem stärksten Anstieg innerhalb der nach ESVG2010 verfügbaren Zeitreihe (ab 1995) um 4,9% im Jahr 2018 – ein Zuwachs von 3,4% für 2019 und 1,4% für 2020 erwartet. Das Nachlassen des Wachstums der Sozialbeiträge erklärt sich zum Teil durch die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte (2018: +4,7%, 2019: +3,9%, 2020: +3,1%), die wiederum auf das schwächere Beschäftigungswachstum im Prognosezeitraum (2018: +2,5%, 2019: +1,6%, 2020: +1,1%) zurückzuführen ist. Zusätzlich wird 2019 das Wachstum der Sozialbeiträge durch die Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags für Niedrigverdiener Mitte 2018, die 2019 erstmals das gesamte Jahr betrifft (–0,1 Mrd EUR) und die Reduktion der Beiträge zur Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA) (–0,1 Mrd EUR) abgeschwächt. 2020 treten mit der Senkung der Beiträge zur Krankenversicherung für geringe Einkommen (–0,9 Mrd EUR) sowie der Abschaffung der Auflösungsabgabe (–0,1 Mrd EUR) weitere Maßnahmen in Kraft. Zusätzlich wird die Aufkommensentwicklung durch das sinkende Aufkommen der unterstellten Beiträge für Beamtenpensionen gedämpft.

Bei den **Vermögenseinkommen** (ESVG-Code D.4) des Staates (Zinseinnahmen, Ausschüttungen und Entnahmen) ist seit 2011 ein durchschnittlicher Rückgang um 3,6% p. a. zu beobachten. Der Hauptgrund

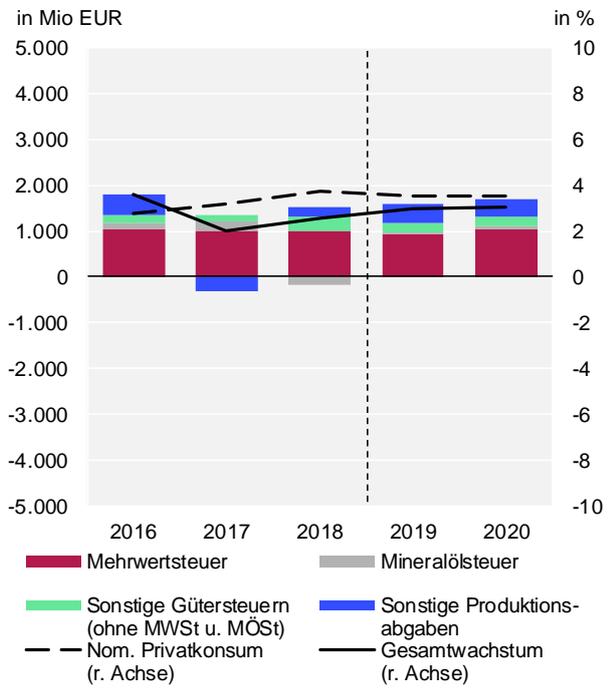
FISK-Prognoseergebnisse 2019 und 2020

Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Einnahmenkategorien des Staates

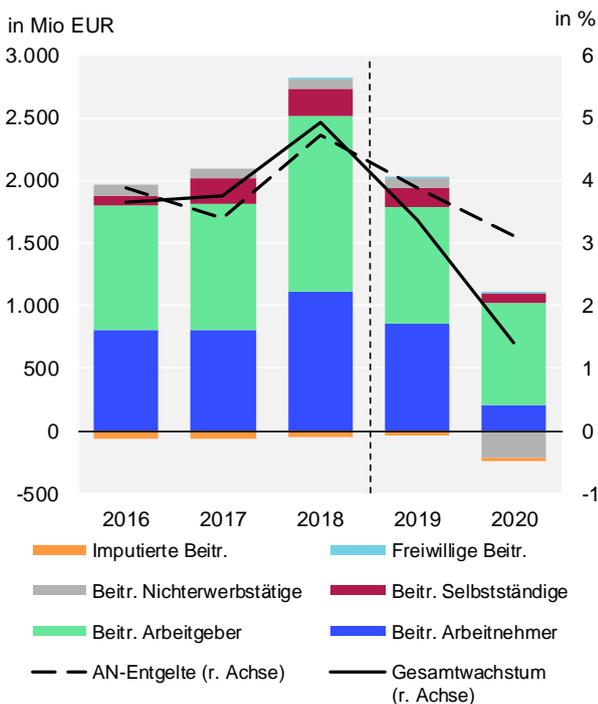
Grafik 7: Direkte Steuern
(Veränderung zum Vorjahr)



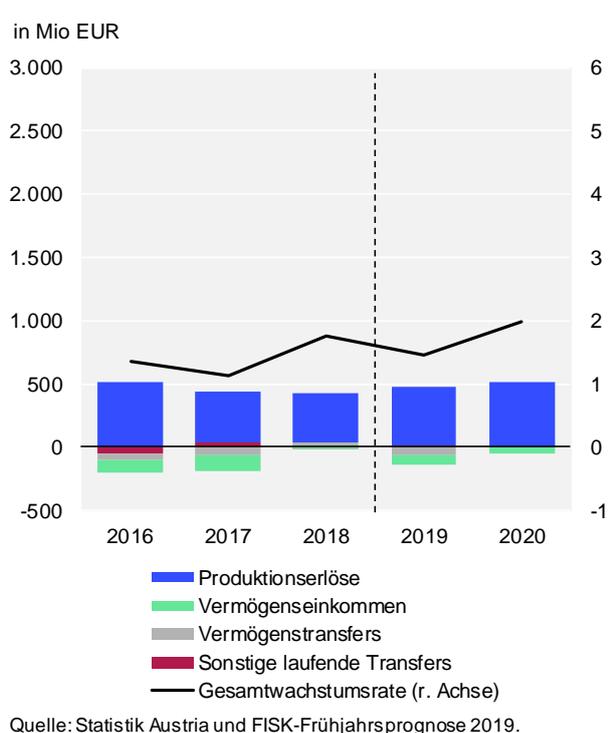
Grafik 8: Indirekte Steuern
(Veränderung zum Vorjahr)



Grafik 9: Sozialbeiträge
(Veränderung zum Vorjahr)



Grafik 10: Sonstige Einnahmen
(Veränderung zum Vorjahr)



liegt in den sinkenden Zinseinnahmen des Staates aufgrund des niedrigen Zinsniveaus. Seit 2015 nehmen zudem die Zinseinnahmen der staatlichen Abbaubanken aufgrund der laufenden Veräußerungen deutlich ab. Für den Prognosehorizont wird mit einem weiteren Rückgang der Zinseinnahmen gerechnet, während die Einnahmen aus Ausschüttungen in der Größenordnung des Vorjahres erwartet werden. In Summe wird ein Rückgang der Vermögenseinkommen um 2,5% (2019) bzw. 1,6% (2020) prognostiziert.

Die Dynamik der **Produktionserlöse, sonstigen laufenden Transfers** und **Vermögenstransfers** (ESVG-Codes P.1 ohne P.132; D.7 und D.9) wird im Prognosehorizont durch keine außergewöhnlichen Ereignisse beeinflusst. Die Prognose erfolgt anhand einer Trendfortschreibung unter Berücksichtigung diskretionärer Maßnahmen und statistischer Zeitreihenbrüche. Das erwartete durchschnittliche Wachstum im Prognosezeitraum von 2,3% p. a. liegt leicht über der Steigerung des Vorjahres von 2,1%, das durch die Senkung der Mieten der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) gedämpft war.

5.3 Entwicklung der Staatsausgaben 2019 und 2020

Laut FISK-Prognose betragen die **Staatsausgaben** in den Jahren **2019 und 2020** 191,6 Mrd EUR bzw. 197,1 Mrd EUR. Im historischen Vergleich (10-Jahresdurchschnitt 2009 bis 2018: 2,5%) liegt die **Wachstumsrate 2020 über dem Durchschnitt**:

Das gegenüber dem Vorjahr (2018: +2,9%) **geringere Ausgabenwachstum 2019** ist vorrangig auf den Wegfall des unerwartet hohen Anstiegs der Transfers an die EU (Ab-Überweisungen) im Jahr 2018, die Beendigung der Aktion 20.000 und weiter **sinkende Zinsausgaben** aufgrund des Niedrigzinsumfelds zurückzuführen. Dem stehen deutliche **Erhöhungen bei Arbeitnehmerentgelten** und **Pensionsausgaben** vor allem aufgrund hoher Lohnabschlüsse und eines Anstiegs der für die Pensionserhöhung relevanten Inflationsrate (v. a. 2016 auf 2017) gegenüber. Im **Jahr 2020** wird ein **Anstieg des Ausgabenwachstums** auf 2,9% erwartet. Dieser Anstieg ist vorwiegend auf einen deutlichen **Anstieg der Investitionen** (v. a. ÖBB-Infrastrukturinvestitionen und Anschaffung von Hubschraubern für das Militär) und einen **geringeren Dämpfungseffekt durch rückläufige Zinsausgaben zurückzuführen** und wird durch **geringere Ausgaben** im Rahmen des **Beschäftigungsbonus** abgeschwächt. Ausgabenerhöhungen durch in den Vorjahren beschlossene konjunkturfördernde Maßnahmen (u. a. Aktion 20.000, Beschäftigungsbonus) wirken trotz im Vorjahr erfolgter Beendigung im Prognosezeitraum budgetär weiter, werden aber bis 2020 deutlich rückgeführt.

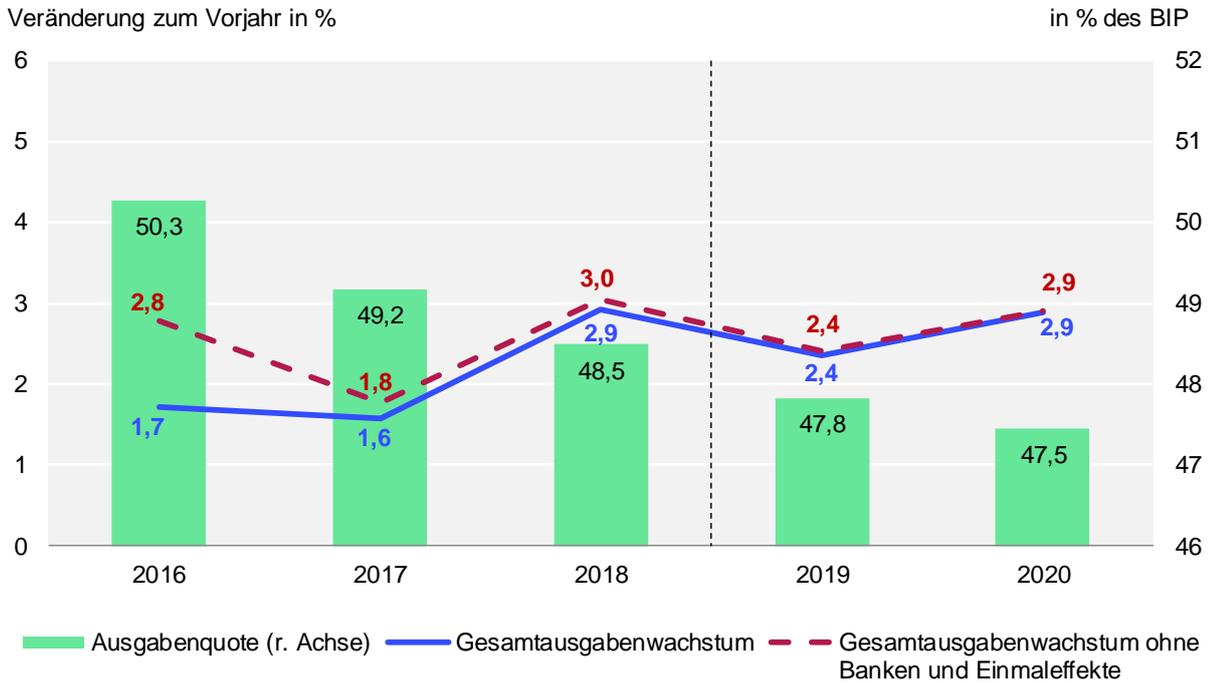
Die Ausgabenquote (Ausgaben in % des BIP; Grafik 11) weist seit dem Jahr 2014 (Gründungsjahr der HETA) einen kontinuierlich rückläufigen Trend auf. Der besonders starke Rückgang der Quote im Vorjahr (um 0,7 Prozentpunkte auf 48,5%) ist auf ein starkes BIP-Wachstum bei gleichzeitig relativ geringem Ausgabenwachstum zurückzuführen. Eine Entwicklung, die sich in den Jahren 2019 und 2020 (47,8% und 47,5%) laut FISK-Prognose fortsetzen wird.

Die Ausgabenentwicklung des Staates hängt vorrangig vom Ausgabenvolumen der staatlichen **Sozialleistungen (Monetär- und Sachleistungen)** und den **Arbeitnehmerentgelten** für die im Sektor Staat Beschäftigten ab (2018: in Summe rund 66,4% der Staatsausgaben). Den Ausgaben für monetäre Sozialleistungen (36,9% der Staatsausgaben), und hier im Speziellen den **Pensionsausgaben** (28,2% der Staatsausgaben), kommt aufgrund ihres hohen Ausgabenvolumens und der im Vergleich zum Ausgabenaggregat dynamischen Entwicklung eine besondere Bedeutung zu. **Grafik 12** gibt einen Überblick über die gesamtstaatlichen Ausgaben nach **Hauptkategorien** (ESVG-1-Steller) und deren erwartete Entwicklung.³⁶

³⁶ Die ESVG-Kategorien „Produktions- und Importabgaben“, „Einkommen- und Vermögensteuern“ und „Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern“ wurden in der Kategorie „Sonstiges“ zusammengefasst.

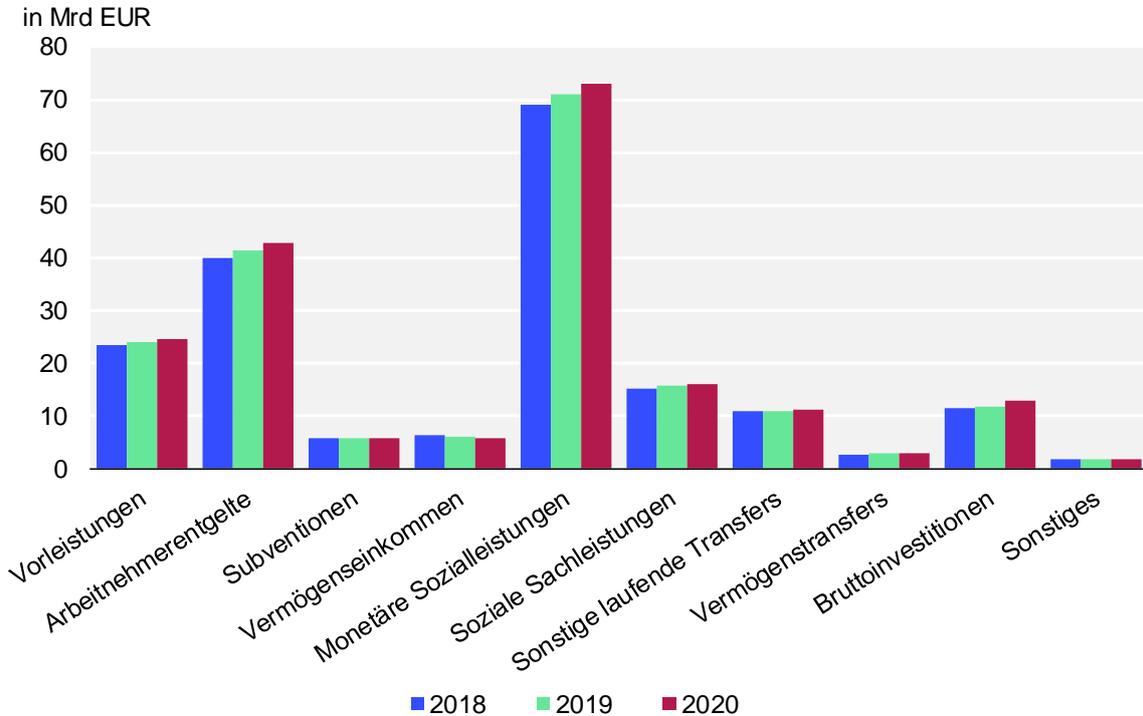
FISK-Prognoseergebnisse 2019 und 2020

Grafik 11: Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung der Einmalmaßnahmen



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2019.

Grafik 12: Ausgabenkomponenten des Gesamtstaates



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2019.

Die FISK-Prognose erwartet für die **Jahre 2019** und **2020** ein Ausgabenwachstum für **Vorleistungen** im Umfang von 2,7% bzw. 2,2%. Diskretionäre Ausgabenerhöhungen für Forschung und Entwicklung, die vor allem im Jahr 2019 ihre Wirkung entfalten, erhöhen das Ausgabenwachstum der Vorleistungen in beiden Prognosejahren gegenüber dem geringen Wachstum 2018 (+1,8%).

Für die **Arbeitnehmerentgelte** der im **Sektor Staat Beschäftigten** erwartet die FISK-Prognose in den Jahren 2019 und 2020 ein Wachstum von 3,5% bzw. 3,0% (2018: +2,7%). Dabei geht die FISK-Prognose für **2019** von einer überdurchschnittlichen Erhöhung der Löhne und Gehälter aus, die in etwa dem Tariflohnindex der öffentlich Beschäftigten für Jänner bis März (3,1%) entspricht und damit leicht über dem von der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst verhandelten Gehaltsabschluss (im Durchschnitt +2,8%) und deutlich über der Inflationsrate des Vorjahres (2,0%) liegt. Ein Teil der Ausgabenerhöhung der Arbeitnehmerentgelte des Staates im Jahr 2019 geht auf die Wirkung der Mittelaufstockung für die Universitäten und Fachhochschulen zurück, die die Anzahl der Beschäftigten erhöht. Die Reduktion der budgetären Belastung durch die Beschäftigungsaktion 20.000 schwächt den Anstieg der Arbeitnehmerentgelte im Prognosezeitraum hingegen ab. Das erwartete geringere Wachstum der Arbeitnehmerentgelte im Jahr **2020** gegenüber dem Vorjahr ist auf niedrigere Lohn- und Gehaltsabschlüsse (+2,6%) aufgrund der geringeren Inflationsrate 2019 und der Verschlechterung des konjunkturellen Umfelds zurückzuführen. Für beide Prognosejahre wird – den Erfahrungen aus den Vorjahren folgend – von einer Unterschreitung der im BVA 2018/19 kommunizierten Personalpläne des Bundes ausgegangen.

Die Entwicklung im Bereich der **Subventionen** (2019: –1,2%; 2020: –0,9%) ist maßgeblich durch die Redimensionierung bzw. **Einstellung der Investitionsförderungsprogramme** (Investitionsprämien für KMU und große Unternehmen, Start-up-Paket) und des **Beschäftigungsbonus** bestimmt, wobei die Beendigung der Investitionsprämien aufgrund der geringen bisherigen Ausnutzung zu sehr kleinen budgetären Effekten führen sollten. Der Rückgang der Subventionen im Jahr 2019 aufgrund des Wegfalls der Ausbildungsgarantie bis 25 Jahre und des für zwei Jahre (2017 und 2018) ausgabenreduzierenden Effekts der Anhebung des Zugangsalters für die Altersteilzeit wird durch die Anhebung der Forschungsprämie abgeschwächt. Im Jahr 2020 wirkt v. a. der Rückgang der Ausgaben im Rahmen des Beschäftigungsbonus sowie die Einstellung der Fördermittel der KMU-Investitionszuwachsprämie und im Rahmen des Start-up-Pakets ausgabenreduzierend.

Ausgaben im Rahmen der Kategorie **Vermögenseinkommen** umfassen im Prognosezeitraum ausschließlich Zinszahlungen für die Staatsverschuldung Österreichs. In der FISK-Prognose wird davon ausgegangen, dass sich der starke jährliche Rückgang der Zinsausgaben aus dem Vorjahr (2018: –6,2%)³⁷ im Jahr 2019 fortsetzt und sich danach (2020) merklich abschwächt: Der erwartete **Rückgang der Zinszahlungen** der Staatsschuld für die Jahre 2019 und 2020 beläuft sich auf 6,1% bzw. 3,6% und ist vorrangig auf das Rollieren von über dem Marktzinsniveau (langfristiger Zinssatz laut WIFO 2019 und 2020: 0,7% bzw. 1,8%)³⁸ verzinster Anleihen (Rollierungsvolumen 2019: 25,8 Mrd EUR und 2020: 14,8 Mrd EUR) zurückzuführen (Grafik 15).

Für die Ausgaben der Kategorie **monetäre Sozialleistungen** wird für die Jahre 2019 und 2020 ein jährlicher Anstieg in Höhe von 2,8% bzw. 3,0% prognostiziert (Grafik 14). Der Wachstumsanstieg im Jahr **2019** gegenüber dem Vorjahr (2,4%) ist vor allem auf die beschlossene durchschnittliche Pensionserhö-

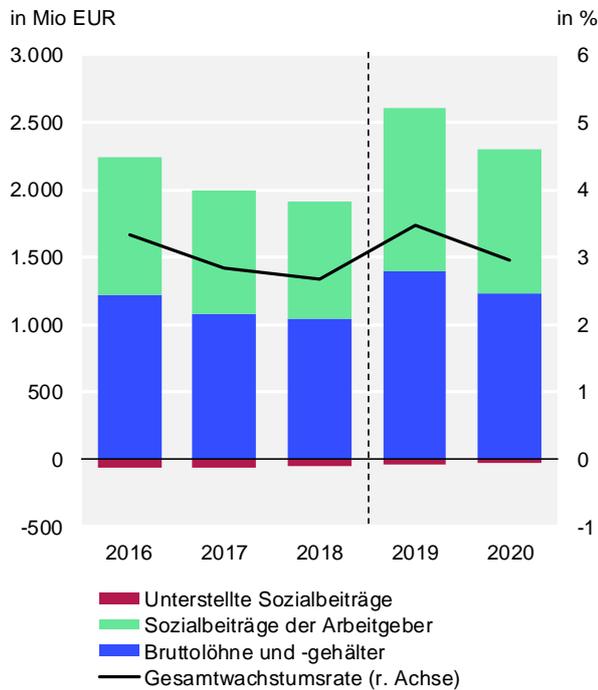
37 Aufgrund eines Anstiegs der durchschnittlichen Restlaufzeit der Bundesanleihen von 9,0 Jahren auf 10,21 Jahren im Laufe des Jahres 2018 wurde ein noch deutlicherer Rückgang verhindert.

38 Für 2020 geht die FISK-Prognose aufgrund jüngster Entwicklungen (konjunkturelle Verschlechterung und Kommunikation der EZB) von einem geringeren Anstieg der kurz- und langfristigen Zinsen als die WIFO-Prognose aus.

FISK-Prognoseergebnisse 2019 und 2020

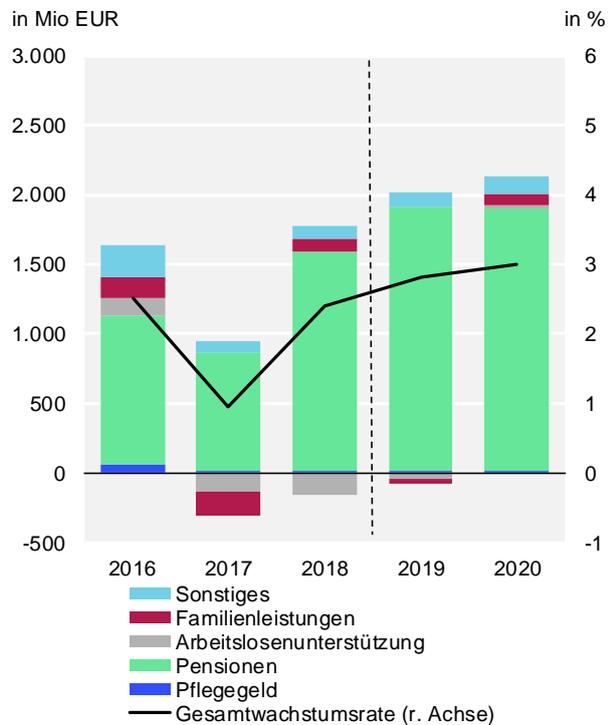
Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Ausgabenkategorien des Staates

Grafik 13: Arbeitnehmerentgelt (Veränderung zum Vorjahr)



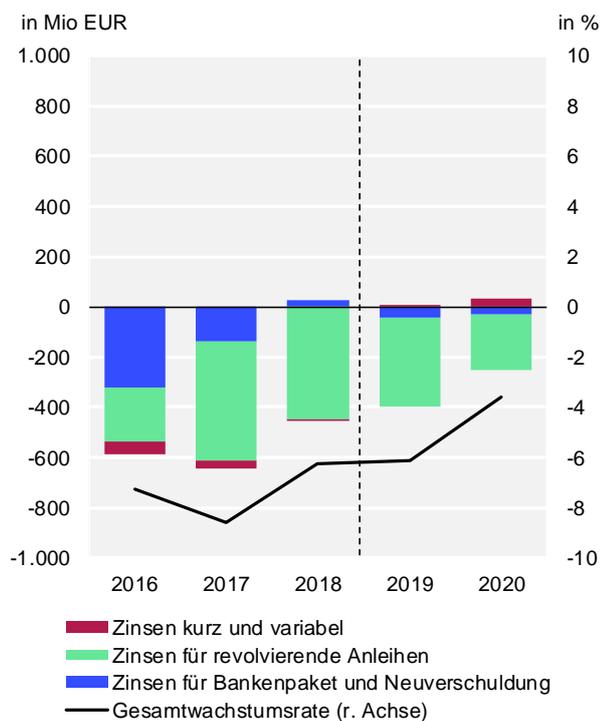
Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2019.

Grafik 14: Monetäre Sozialleistungen (Veränderung zum Vorjahr)



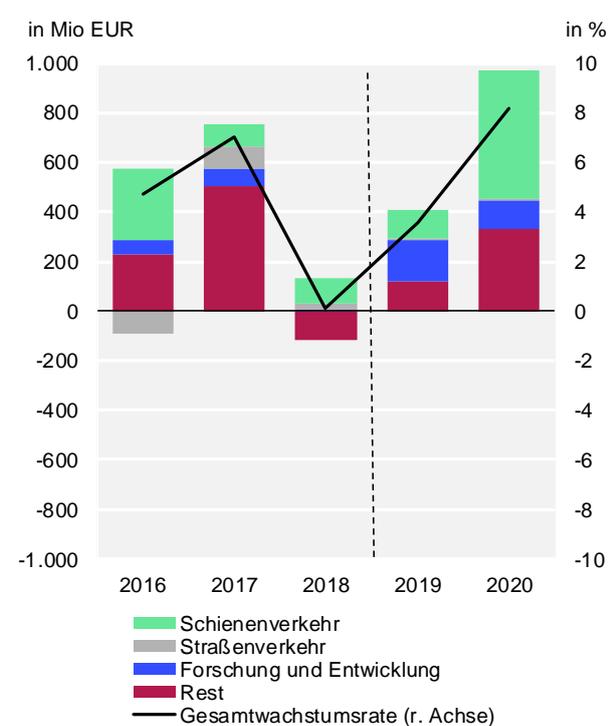
Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2019.

Grafik 15: Zinszahlungen (Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2019.

Grafik 16: Bruttoinvestitionen (Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2019.

hung (gestaffelt 2,0 bis 2,6%) über dem Richtwert³⁹ (2,0%) und einen starken Zuwachs an Alterspensionen zurückzuführen. Die im Vorjahr implementierte Leistungsharmonisierung der Gebietskrankenkassen und die Aufhebung der Anrechnung des Partnereinkommens für den Bezug der Notstandshilfe wird 2019 erstmals voll wirksam und erhöht gemeinsam mit einem Anstieg der Ausgaben für die bedarfsorientierte Mindestsicherung aufgrund des Anstiegs der Anzahl an arbeitssuchenden Asylberechtigten die Ausgaben für monetäre Sozialleistungen (Tabelle 11). Ein Teil des Ausgabenanstiegs wird durch Minderausgaben für Familien aufgrund der Indexierung der Familienbeihilfe kompensiert. Die leichte Erhöhung des Ausgabenwachstums der monetären Sozialleistungen im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr ist auf die Wirkung des Sozialhilfe-Grundgesetzes und das Ausbleiben ausgabenenkender diskretionärer Maßnahmen zurückzuführen. Der inflationsbedingt leichte Rückgang der Pensionserhöhungen (Richtwert 2020: 1,9%) wird durch einen erhöhten Zuwachs an gesetzlichen Pensionen kompensiert (deutlicher Anstieg der Alterspensionen bei gleichzeitig starkem Rückgang von Berufsunfähigkeits- und Invaliditätspensionen).

Tabelle 11: Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylberechtigte

EU-fiskalregelrelevante Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Asylwerbern¹⁾

in Mrd EUR (sofern nicht anders angegeben)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zum Verfahren zugelassene Asylanträge (Anzahl)	79.000	36.000	20.200	11.400	11.400	11.400
Anfängliche Aufnahmekosten (GV und asylberechtigte UMF)	0,5	0,9	0,8	0,6	0,5	0,5
Transportkosten	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesundheitsversorgung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verwaltungskosten	0,1	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	1,1
Davon: Bedarfsorientierte Mindestsicherung	0,2	0,3	0,5	0,6	0,6	0,7
Gesamtauswirkung auf den Haushaltssaldo	0,9	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6

1) Exklusive Familienbeihilfe, Familienabsetzbetrag und Grenzmanagement.

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

Quelle: BMI, Eurostat, RIS und eigene Berechnungen.

Das Wachstum der Ausgaben für **soziale Sachleistungen** reduziert sich gegenüber dem Vorjahreswert von 5,3%, der maßgeblich durch die Ausgabenerhöhungen aufgrund der Abschaffung des Pflegeregresses⁴⁰ zurückzuführen war, in den Jahren 2019 und 2020 mit 2,6% und 3,2% deutlich. Zusätzlich führt der Rückgang der Asylanträge in beiden Prognosejahren zu geringeren Ausgaben im Bereich der öffentlich organisierten Grundversorgung (Unterbringung und Verpflegung von Flüchtlingen), die im Rahmen der sozialen Sachleistungen verbucht wird.

Das prognostizierte Wachstum der Ausgaben für **sonstige laufende Transfers** beträgt für die Jahre 2019 und 2020 -0,1% und 2,6%. Der unerwartet hohe Abruf von 3,6 Mrd EUR durch die Europäische Kommission vom Artikel 9-Konto für den EU-Beitrag Österreichs, der als Transfer an die EU verbucht wird, zeichnete im Vorjahr vorrangig für den Anstieg dieser Ausgabenkategorie im Ausmaß von 14,0% verantwortlich. Für den Prognosezeitraum ist von einer Stabilisierung dieser Transfers auf die im Rahmen des mittelfristigen Haushaltsplans der EU kommunizierten Niveaus auszugehen.

Für die Jahre 2019 und 2020 sind keine budgetrelevanten Stützungsmaßnahmen für die verstaatlichten **Banken** zu erwarten. Aufgrund des weiter voranschreitenden Verkaufs der Assets der verstaatlichten

39 Der Richtwert bestimmt den Automatismus der jährlichen Erhöhung der Pensionen und errechnet sich aus dem arithmetischen Durchschnitt der monatlichen Inflationsraten von August t-2 bis Juli des Vorjahres (t-1). Die Aufwertungszahl der Pensionszahlungen basiert auf dem Richtwert, kann aber mit Hilfe eines Gesetzes von diesem Wert abweichen (z. B. einkommensabhängige gestaffelte Pensionserhöhungen 2018 und 2019).

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

FISK-Prognoseergebnisse 2019 und 2020

Banken reduzieren sich die erhaltenen Zinsen im Prognosezeitraum weiter. 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 2019 und 2020 etwas langsamer als die Zins-einnahmen, wodurch sich über den Prognosehorizont ein leicht ansteigender Defiziteffekt im Umfang von jeweils 0,2 Mrd EUR ergibt. Die **Wirkung der Maßnahmen im Rahmen des Bankenpakets** seit 2008 auf das Maastricht-Defizit (kumuliert bis 2018: 14,4 Mrd EUR) und den Schuldenstand (brutto, d. h. ohne Gegenrechnung der Vermögenswerte bis Ende 2018: 21,0 Mrd EUR) sind in Tabelle 12 dargestellt. Neben der 2019 bereits erfolgten Rückzahlung der Vorauszahlung der Republik Österreich an den Freistaat Bayern im Umfang von 1,2 Mrd EUR geht die FISK-Prognose von einer weiteren Rückführung der Verbindlichkeiten der verstaatlichten Banken in den Jahren 2019 und 2020 im Umfang von 3,2 und 1,8 Mrd EUR aus.

Vor diesem Hintergrund rechnet die FISK-Prognose in der Ausgabenkategorie **Vermögenstransfers** für die Jahre 2019 und 2020 mit geringen Volumina und einem Wachstum der Ausgaben im Umfang von 0,5% bzw. 2,9 %. Das höhere Ausgabenwachstum im Jahr 2020 geht v. a. auf den geplanten verstärkten Breitband-Internetausbau zurück, dessen bisherige Umsetzung aber weit unter Plan lag (Rechnungshof, 2018b).

Tabelle 12: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets

in Mrd EUR		2008-2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Staatseinnahmen	(1)	3,4	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2
Haftungsentgelte		0,6	0,1	0,0	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	0,1
Dividenden (Partizipationskapital)		1,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Staatsausgaben	(2)	9,5	6,0	2,8	0,7	0,7	0,5	0,4	0,4
Finanzierungskosten		2,1	0,4	0,9	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
Vermögenstransfers		7,1	5,4	1,8	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Maastricht-Finanzierungssaldo	(3)=(1)-(2)	-6,1	-5,3	-2,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Stock-Flow-Adjustments	(4)	10,4	6,2	7,3	-4,2	-6,9	-6,2	-4,5	-1,8
Veränderung des Schuldenstandes	(5)=(4)-(3)	16,5	11,6	9,5	-4,0	-6,6	-6,0	-4,2	-1,6
Maastricht-Schuldenstand		16,5	28,1	37,6	33,6	27,0	21,0	16,8	15,2

Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose.

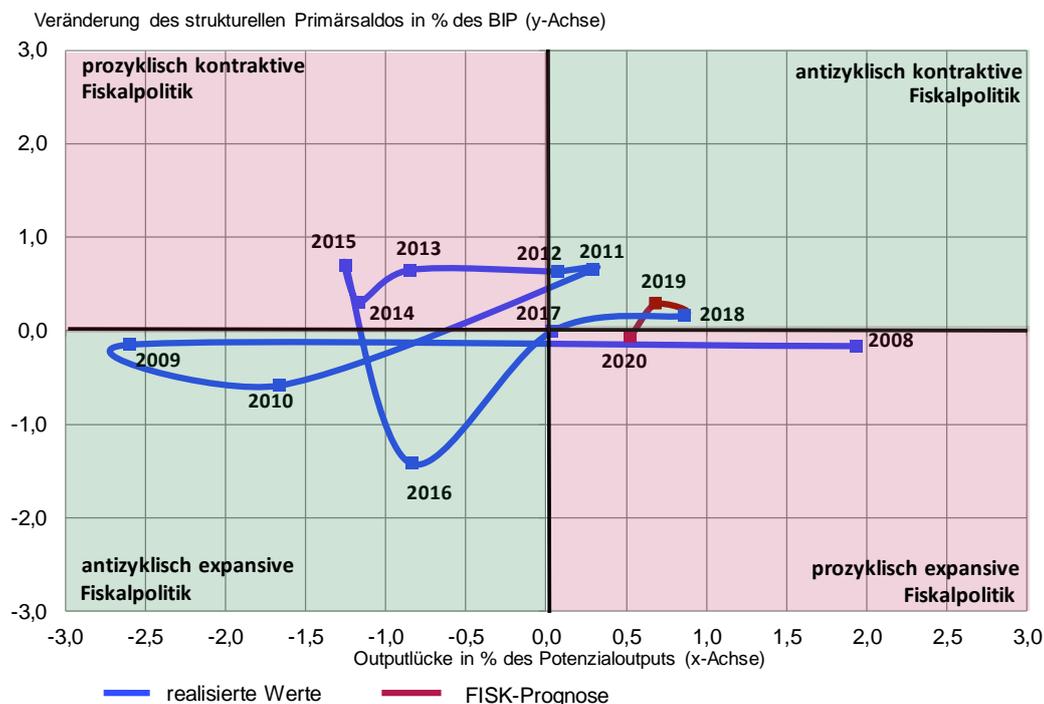
Im Bereich der **Bruttoinvestitionen** wird für die Jahre 2019 und 2020 ein Ausgabenwachstum im Umfang von 3,6% bzw. 8,1% prognostiziert. Das Wachstum wird dabei vor allem durch Investitionen im Gesundheitsbereich, für Forschung und Entwicklung und den Schienenverkehr getrieben. Aufgrund der Aufhebung der „Ausgabenbremse“ für die Sozialversicherungen im ersten Halbjahr 2019 wird mit Nachholinvestitionen für beide Prognosejahre gerechnet. Zusätzlich führt die Ausweitung der Mittel für Universitäten, Fachhochschulen, ISTA und OeAW zu erhöhten Investitionen für Forschung und Entwicklung. Dem Rahmenplan 2018–2023 der ÖBB-Infrastruktur folgend, kommt es zu kräftigen Investitions-erhöhungen, die sich v. a. in der deutlichen Erhöhung des Investitionswachstums im Jahr **2020** niederschlagen. Das hohe Wachstum im Jahr 2020 wird zusätzlich durch den Erwerb von Hubschraubern durch das Bundesheer unterstützt, deren Lieferzeitpunkte – die dem ESVG-Regelwerk folgend den Verbu- chungszeitpunkt in der FISK-Prognose festlegen – zur Hälfte im Jahr 2020 und zur Hälfte im Folgejahr angenommen wurden. Die staatliche Investitionsquote erhöht sich im Prognosezeitraum leicht von 3,0% (2018) auf 3,1% des BIP im Jahr 2020.

5.4 FISK-Prognoseresultate und Vergleich zum Stabilitätsprogramm vom April 2019

Die erwartete Einnahmen- und Ausgabenentwicklung laut FISK-Prognose führt in den **Jahren 2019 und 2020** zu einem **positiven Maastricht-Finanzierungssaldo** in der Höhe von jeweils 0,4% des BIP (2018: 0,1% des BIP). Für die **Verbesserung der Saldoquote** im **Jahr 2019** gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Prozentpunkte sind vor allem moderate Ausgabenzuwächse der monetären Sozialleistungen und ein weiterer Rückgang der Zinszahlungen verantwortlich, die den Rückgang der Einnahmenquote überkompensieren. Im **Jahr 2020** kommt es zu einer **marginalen Änderung der Finanzierungssaldoquote**, da ausgabenseitige Verbesserungen der Quote, v. a. bedingt durch die Entwicklung der monetären Sozialleistungen, Vorleistungen und Zinsausgaben, von einer starken Erhöhung der Bruttoinvestitionen und einer deutlichen Reduktion der einnahmeseitigen Sozialbeiträge aufgewogen werden.

Die prognostizierte **Staatseinnahmenentwicklung** ist – verglichen mit dem herausragenden Jahr 2018 (+4,8% bzw. +8,6 Mrd EUR) – gedämpft (2019: +3,1% bzw. +5,8 Mrd EUR, 2020: +2,8% bzw. +5,4 Mrd EUR) und sollte somit schwächer ausfallen als das Wachstum des nominellen BIP. Die Ursache für den Rückgang der Einnahmenquote liegt vorrangig in einem durch **diskretionäre Maßnahmen bedingten Einnahmefall** im Ausmaß von 1,0 Mrd EUR (2019 gegenüber dem Vorjahr) bzw. 1,2 Mrd EUR (2020 gegenüber dem Vorjahr). Dabei stellen die Einführung des Familienbonus 2019 sowie die Senkung der Krankenversicherungsbeiträge 2020 die betragsmäßig wichtigsten Maßnahmen dar. Trotz gedämpfter Einnahmendynamik übersteigt der Einnahmewachstum jenen der Ausgaben im laufenden Jahr deutlich (um 1,4 Mrd EUR), während sich 2020 das absolute Wachstum von Einnahmen und Ausgaben in etwa die Waage hält, sodass es zu keiner weiteren Verbesserung des Finanzierungssaldos kommt. Der Rückgang der **Staatsausgaben** in Prozent des BIP ist v. a. auf den starken, sich aber abschwächenden Rück-

Grafik 17: Veränderung des struktureller Primärsaldos des Staates und Outputlücke 2008 bis 2020



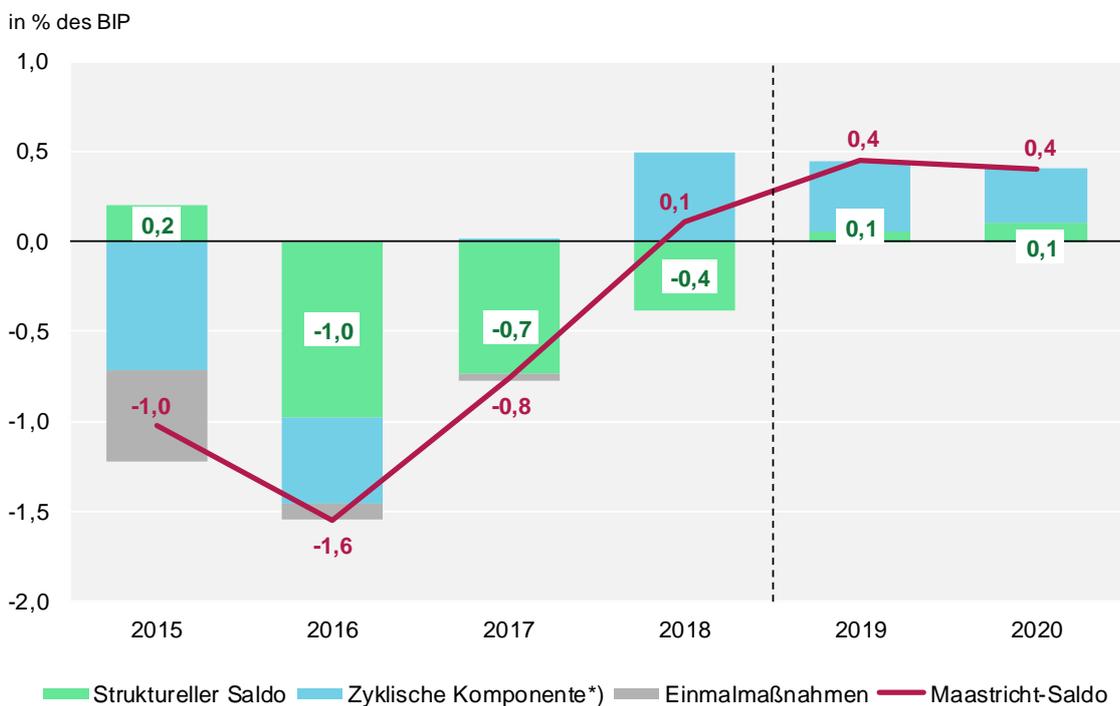
FISK-Prognoseergebnisse 2019 und 2020

gang der Zinszahlungen, einen diskretionär bedingten moderaten Anstieg der Subventionen, auf die Beendigung der Beschäftigungs- und Investitionsförderprogramme, auf ein geringeres Wachstum der Vorleistungen und einen deutlichen Rückgang der Transfers an die EU zurückzuführen. Hohe geplante Investitionen v. a. bei der Schieneninfrastruktur im Jahr 2020 wirken dieser Entwicklung entgegen.

Nach einer nahezu neutralen bzw. leicht kontraktiven Wirkung der Budgetpolitik in den Jahren 2017 und 2018 geht die FISK-Prognose für das **Jahr 2019** von einem **leicht kontraktiven Impuls** der Budgetpolitik aus (Grafik 17)⁴¹: Einer erwarteten positiven Outputlücke steht eine Erhöhung des strukturellen Primärüberschusses um 0,3 Prozentpunkte gegenüber. Die Fiskalpolitik wirkt somit antizyklisch und kontraktiv und bewirkt eine leichte makroökonomische Stabilisierung. Trotz eines Rückgangs des BIP-Wachstums wird für das **Jahr 2020** weiterhin von einer positiven Outputlücke ausgegangen. Aufgrund einer erwarteten geringen Verschlechterung des strukturellen Primärsaldos um 0,1 Prozentpunkte ist in diesem Jahr von einer **neutralen Budgetpolitik** auszugehen.

Ausgehend von einem **strukturellen Budgetsaldo** von $-0,4\%$ des BIP im Jahr 2018 ist im **Jahr 2019** mit einem knappen Überschuss des strukturellen Haushalts ($0,1\%$ des BIP) zu rechnen (Grafik 18). Die Verbesserung des strukturellen Saldos ist auf den Anstieg des Finanzierungssaldos zurückzuführen, der durch einen leichten Rückgang der zyklischen Komponente aufgrund der Schließung der positiven Outputlücke etwas kompensiert wird. Im **Jahr 2020** bleibt der strukturelle Saldo mit $+0,1\%$ des BIP, wie auch der Finanzierungssaldo, nahezu unverändert. In der Prognose werden für 2019 und 2020 **keine regelrelevanten Einmalmaßnahmen** unterstellt.

Grafik 18: Budgetsaldo des Staates und seine Komponenten



*) Budgetsensitivität x Outputlücke.

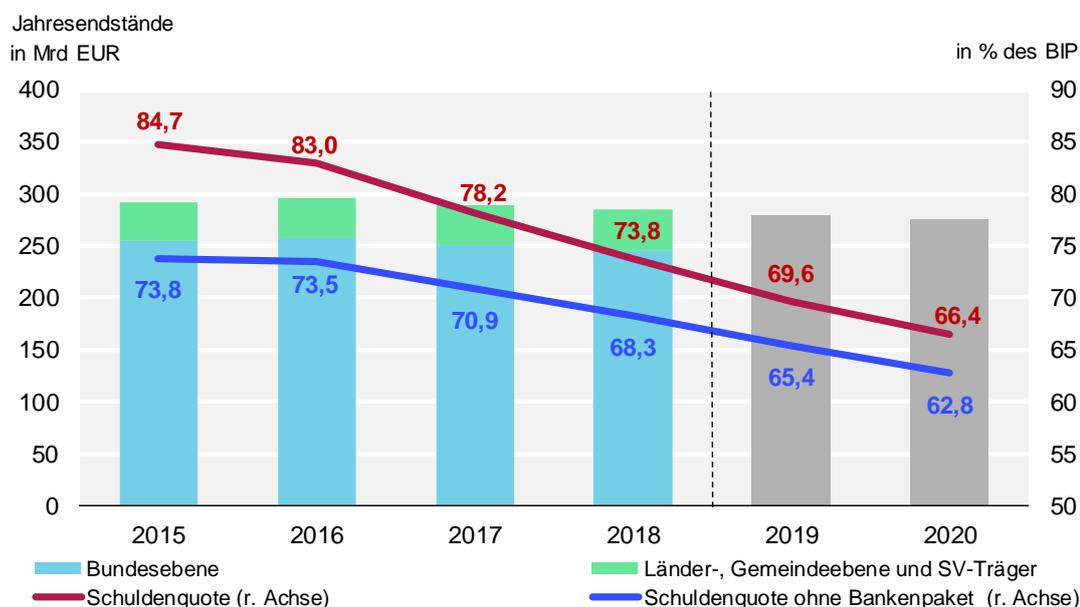
Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2019.

41 Der Fiscal Stance wird üblicherweise als budgetpolitischer Impuls dargestellt, der durch die Veränderung des strukturellen Primärsaldos repräsentiert wird (z. B. EZB, 2016). Je nach Fragestellung sind aber auch andere Konzepte bzw. Indikatoren in Verwendung (z. B. die Höhe des strukturellen Primärsaldos als Indikator der budgetären Grundausrichtung der Budgetpolitik).

Die deutliche Rückführung der **öffentlichen Schuldenquote Österreichs** seit dem Höchststand im Jahr 2015 setzt sich auch in den Jahren 2019 und 2020 mit einem Rückgang der Schuldenquote um 4,1 Prozentpunkte auf 69,6% des BIP (2019) bzw. um 3,2 Prozentpunkte auf 66,4% des BIP (2020) fort.⁴² Der Rückgang setzt sich dabei aus vier Komponenten zusammen: Der Zinsendienst geht in den Jahren 2019 und 2020 auf 1,5% bzw. 1,4% des BIP zurück und erhöht damit die Verschuldung in immer geringerem Ausmaß. Die Primärüberschüsse reduzieren den Schuldenstand im gleichen Zeitraum um 1,9% bzw. 1,8% des BIP. Zudem reduziert der „BIP-Nenner-Effekt“ angesichts des starken BIP-Wachstums die Schuldenquote in den Jahren 2019 und 2020 um 2,7 bzw. 2,5 Prozentpunkte. Der Beitrag der Stock-Flow-Adjustments zur Senkung der Schuldenquote beläuft sich 2019 und 2020 auf 1,0 bzw. 0,3 Prozentpunkte und reduziert sich gegenüber den Vorjahren.

Die **Zusammensetzung der Stock-Flow-Adjustments** wird vom Portfolioabbau der verstaatlichten Banken (Tabelle 12) dominiert. In diesem Zusammenhang führt die laufende Tilgung der Verbindlichkeiten der immigon portfolioabbau ag, der HETA und der KA-Finanz AG in den Jahren 2019 und 2020 zu einem erwarteten Schuldenabbau im Umfang von 3,2 bzw. 1,8 Mrd EUR.⁴³ In der Abschätzung der Rückführung der Verbindlichkeiten der verstaatlichten Banken spielt das Portfolio der KA-Finanz AG eine übergeordnete Rolle, da hier noch der bei weitem größte Stand an zu verwertenden Assets und Verbindlichkeiten vorliegt. Zusätzlich zum laufenden Abbau der Verbindlichkeiten kam es bereits Anfang 2019 zur Rücküberweisung der im Rahmen des Vergleichs der Republik Österreich mit dem Freistaat Bayern getätigten Vorauszahlungen im Umfang von 1,23 Mrd EUR. Insgesamt reduziert sich der Gesamteffekt des **Bankenpakets** auf den Schuldenstand Österreichs von 5,4% des BIP im Jahr 2018 auf 4,2% bzw. 3,7% des BIP in den Jahren 2019 bzw. 2020 (Grafik 19). Neben dem Abbau der Verbindlichkeiten der verstaatlichten Banken führen vor allem die Periodenabgrenzung der Zinszahlungen und Steuern und Überpari-Emissionen zu Stock-Flow-Adjustments. Ohne Berücksichtigung der schuldenreduzierenden Effekte des Bankenpakets geht die FISK-Prognose in den Jahren 2019 und 2020 von schulden erhöhenden Stock-Flow-Adjustments von jeweils 0,5 Mrd EUR aus.

Grafik 19: 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 2019.

42 Wenn auch die prognostizierte Entwicklung der Schuldenquote jener gemäß Stabilitätsprogramm sehr ähnlich ist, bestehen Unterschiede hinsichtlich des Budgetsaldos sowie der Zusammensetzung der Stock-Flow-Adjustments.

43 Für den Abbau der Verbindlichkeiten der HETA vor dem Jahr 2023 ist eine Zustimmung der FMA nötig.

FISK-Prognoseergebnisse 2019 und 2020

Tabelle 13: Budgetäre Kenngrößen der FISK-Frühjahrsprognose im Vergleich zum BMF-Stabilitätsprogramm

in % des BIP	FISK-Frühjahrsprognose			BMF-Stabilitätsprogramm		
	Mai 2019			April 2019		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Finanzierungssaldo	0,1	0,4	0,4	0,1	0,3	0,2
Zyklische Budgetkomponente	0,5	0,4	0,3	0,5	0,4	0,3
Einmalmaßnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Struktureller Budgetsaldo	-0,4	0,1	0,1	-0,4	-0,1	-0,1
Memo: Regelrelevante Zusatzausgaben ¹⁾	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0
Struktureller Budgetsaldo inkl. "Klauseln"	-0,1	0,1	0,1	-0,1	0,0	-0,1
Reales BIP-Wachstum	2,7	1,7	1,8	2,7	1,7	1,8
Potenzialwachstum	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Outputlücke	0,9	0,7	0,5	0,9	0,7	0,5
Staatsverschuldung	73,8	69,6	66,4	73,8	69,6	66,5

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

Tabelle 14: Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates

	ESVG-Code	2018	2019	2020	2018	2019	2020
		in % des BIP			Veränderung in %		
Gesamteinnahmen	TR	48,6	48,3	47,9	4,8	3,1	2,8
Produktions- und Importabgaben	D.2	13,8	13,7	13,7	2,6	3,0	3,1
Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	13,5	13,5	13,6	8,4	3,6	4,4
Vermögenstransfers	D.91	0,1	0,1	0,1	5,8	-11,2	0,0
Sozialbeiträge	D.61	15,2	15,2	14,8	4,9	3,4	1,4
Vermögenseinkommen	D.4	0,8	0,8	0,7	-0,4	-2,5	-1,6
Sonstige		5,1	5,0	5,0	2,0	2,4	2,6
Gesamtausgaben	TE	48,5	47,8	47,5	2,9	2,4	2,9
Arbeitnehmerentgelt	D.1	10,4	10,4	10,3	2,7	3,5	3,0
Intermediärverbrauch	P.2	6,1	6,0	5,9	1,8	2,7	2,2
Sozialleistungen	D.62, D.631	21,8	21,6	21,5	2,9	2,8	3,0
davon: Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung		1,1	1,0	1,0	-3,6	-1,1	0,4
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	D.41	1,7	1,5	1,4	-6,2	-6,1	-3,6
Subventionen	D.3	1,5	1,4	1,4	10,8	-1,2	-0,9
Bruttoanlageinvestitionen	P.51g	3,0	3,0	3,1	0,1	3,6	8,1
Vermögenstransfers	D.9	0,7	0,7	0,7	-3,9	0,5	2,9
Sonstige		3,3	3,2	3,2	12,7	0,5	2,6
Finanzierungssaldo	B.9	0,1	0,4	0,4	.	.	.

Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2019.

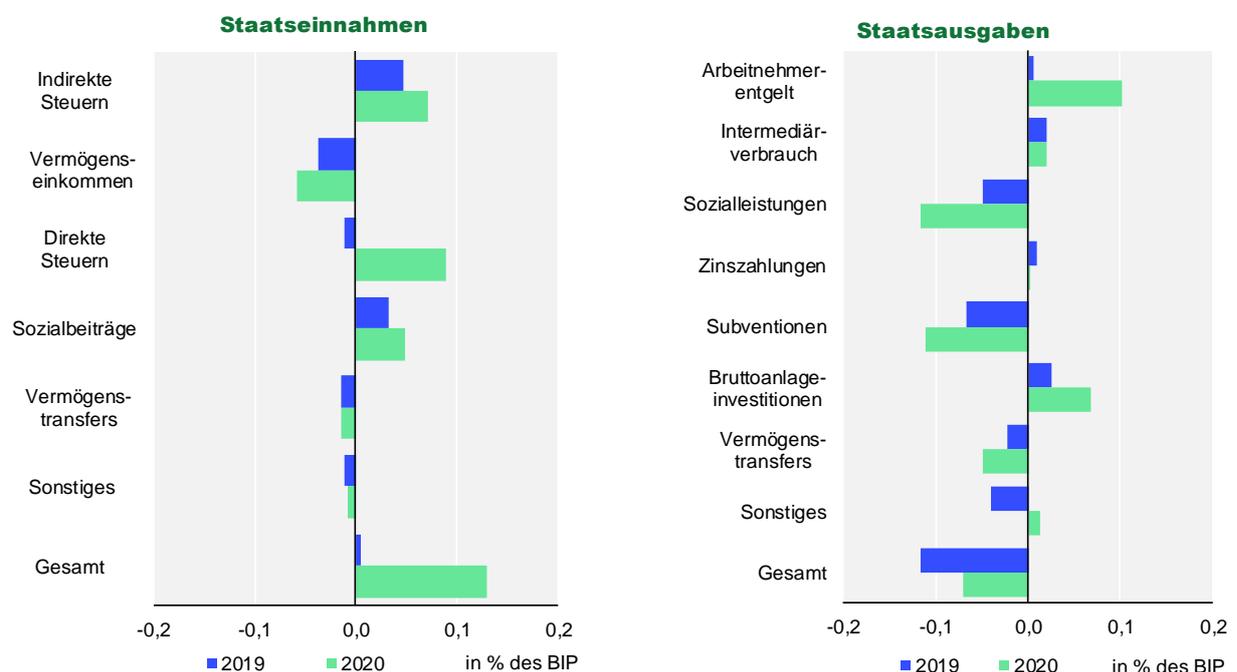
Die FISK-Prognose geht im Vergleich zum Stabilitätsprogramm von höheren Budgetüberschüssen in den Jahren 2019 und 2020 aus

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der **FISK-Frühjahrsprognose** den **Schätzungen des BMF** aus dem Stabilitätsprogramm (SP) 2018–2023 vom **April 2019** gegenübergestellt. Grafik 20 zeigt die

Abweichung für die ESGV-Hauptkategorien der Staatseinnahmen und -ausgaben. Ein positiver (negativer) Wert bedeutet, dass Einnahmen bzw. Ausgaben laut FISK-Prognose höher (niedriger) sind als im SP. In Summe liegt der Finanzierungssaldo laut FISK-Prognose um 0,1% des BIP (2019) bzw. 0,2% des BIP (2020) höher als im SP.

Die gesamtstaatlichen **Einnahmen** fallen laut FISK-Prognose im Jahr 2019 in etwa gleich hoch aus wie im SP, während sie im Folgejahr 2020 die Annahmen des SP um 0,5 Mrd EUR oder 0,1% des BIP übersteigen. Bezogen auf das Volumen der Staatseinnahmen von etwa 187,6 Mrd EUR oder 48,6% des BIP im Jahr 2018 sind die Abweichungen als gering zu werten. Die linke Abbildung in Grafik 20 zeigt die Abweichungen für die einzelnen ESGV-**Einnahmenkategorien**. Die Einnahmenprognose des FISK ist im Speziellen bezüglich der Entwicklung der Abgaben (indirekte, direkte Steuern sowie der Sozialbeiträge) optimistischer als das SP, während für die restlichen Einnahmen, im Speziellen für die Vermögenseinkommen, eine schwächere Entwicklung antizipiert wird. Die gesamtstaatlichen **Ausgaben** laut FISK-Prognose unterschreiten in den Jahren 2019 und 2020 den Ausgabenpfad gemäß aktuellem SP um jeweils 0,1% des BIP. Dabei liegt der Zuwachs der Ausgaben laut FISK-Prognose im Jahr 2019 (+4,4 Mrd EUR) um 0,5 Mrd EUR und im Jahr 2020 (+5,5 Mrd EUR) um 0,3 Mrd EUR unter dem Ausgabenzuwachs laut SP. Die etwas moderatere Einschätzung der Ausgabendynamik der FISK-Frühjahrsprognose setzt sich im Wesentlichen aus dem geringeren Zuwachs der Ausgaben für **monetäre Sozialleistungen** und **Subventionen** zusammen.⁴⁴ Im Gegensatz dazu geht die FISK-Prognose im Jahr 2020 von einem deutlich stärkeren Zuwachs der Arbeitnehmerentgelte und Investitionen aus.

Grafik 20: Abweichung der FISK-Prognose vom aktuellen Stabilitätsprogramm (Abweichungen in % des BIP)



*) + = FISK-Prognose höher als in Stabilitätsprogramm.
 - = FISK-Prognose niedriger als in Stabilitätsprogramm.

Quelle: FISK-Frühjahrsprognose 2019 und Stabilitätsprogramm 2018 bis 2023.

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

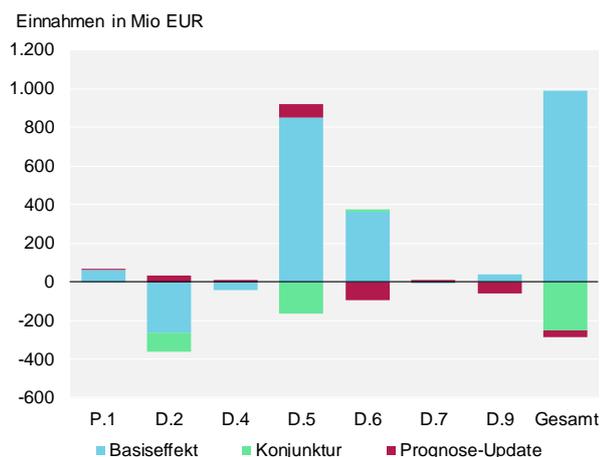
Box 7: Änderung der aktuellen FISK-Prognose gegenüber der Herbstprognose

Den „Best Practice“-Prognosestandards folgend und zur Förderung der Transparenz, liefert Box 7 eine Darstellung und Zerlegung der Prognoseanpassungen im Vergleich zur letztveröffentlichten FISK-Prognose vom Herbst 2018. Da sich die Prognosehorizonte der Herbst- und Frühjahrsprognose nur für das Jahr 2019 überlappen, können die Anpassungen nur für dieses Jahr dargestellt werden.

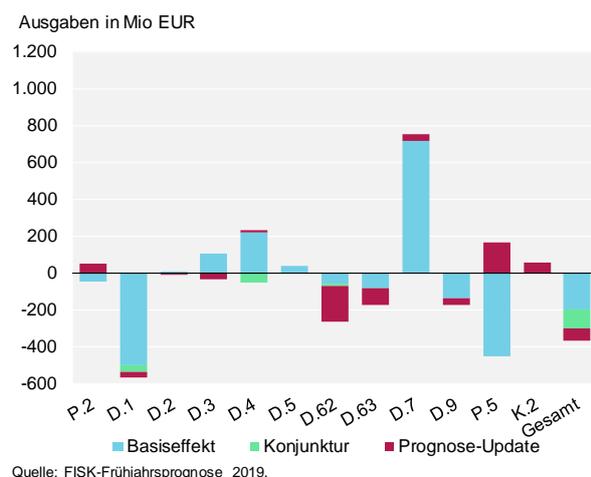
In Summe wurde die **Finanzierungssaldoprognose für 2019** um 0,27% des BIP nach oben revidiert, die sich aus einer Aufwärtsrevision der Einnahmen um 0,18% des BIP und einer Abwärtsrevision der Ausgaben um 0,09% des BIP zusammensetzt. Um die Ursache der Prognoseanpassung transparent darzustellen, werden die Abweichungen der FISK-Frühjahrs- von der FISK-Herbstprognose in Basiseffekt, Konjunkturreffekt und Prognoseupdate zerlegt (Grafik 21). Als **Basiseffekt** wird jene Anpassung bezeichnet, die aufgrund der Datenrealisation für das abgelaufene Jahr 2018 entsteht; d. h. jene Änderungen, die sich automatisch aus dem Prognosemodell ergeben, wenn die Prognose für 2019 nicht mehr auf einer Prognose für 2018, sondern auf den vorläufigen Ergebnissen von Statistik Austria für 2018 aufbaut. Der **Konjunkturreffekt** ergibt sich aus der Revision der WIFO-Makroprognose vom März 2019 gegenüber jener vom September 2018. Der verbliebene Unterschied stellt das **eigentliche Prognoseupdate** dar, das durch methodische Änderungen, aktualisierte Expertenansparungen sowie neu gesetzte diskretionäre Maßnahmen entsteht.⁴⁵

Grafik 21: Zerlegung des Prognose-Updates der Frühjahrsprognose für 2019⁴⁶

Prognoseänderung Frühjahr vs. Herbst für das Jahr 2019



Prognoseänderung Frühjahr vs. Herbst für das Jahr 2019



Grafik 21 verdeutlicht, dass ein Großteil der Prognoserevision aufgrund der Datenrealisierung für das Jahr 2018 erfolgt ist (Basiseffekt) und dieser Effekt hauptsächlich für die Aufwärtsrevision des Finanzierungssaldos 2019 verantwortlich ist. Die aktualisierte Makroprognose wirkt diesem Effekt leicht entgegen, ohne ihn zu kompensieren, während sonstige Prognoseanpassungen eine vernachlässigbare Rolle spielen.

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

46 Die ESVG-Codes bezeichnen: P.1... Produktionsenergie (ohne sonstige Nichtmarktproduktion P.132), P.2... Vorleistungen, P.5... Bruttoinvestitionen, D.1... Arbeitnehmerentgelte, D.2... Produktions- und Importabgaben, D.3... Subventionen, D.4... Vermögenseinkommen, D.5... Einkommen- und Vermögenssteuern, D.6... Sozialbeiträge, D.6.2... Monetäre Sozialleistungen, D.6.3... Soziale Sachleistungen, D.7... Sonstige laufende Transfers, D.9... Vermögenstransfers, K.2... Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.

6. FISKALPOSITION ÖSTERREICHS IM LICHT DER EU-VORGABEN

Im folgenden Kapitel wird der **gesamtstaatliche Budgetpfad gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm** (Kapitel 3) **anhand einer eigenen Budgetprognose des Fiskalrates** inklusive Berechnungen zur Outputlücke (**FISK-Frühjahrsprognose**) für die Jahre **2019 und 2020** 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 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 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 2019). Dazu zählen **Maßnahmen** der Bundesregierung, die **vor Dezember 2018** beschlossen wurden, v. a. das Arbeitsprogramm 2017/2018, Nationalratsbeschlüsse vom 12.10.2017, Offensivmaßnahmen (z. B. Ausbau des Breitbandinternets) und 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, Einführung des Familienbonus sowie „**neue**“ **Maßnahmen**, die **seit Dezember 2018** beschlossen wurden (Kapitel 5.1). Dazu zählen vorrangig die 1. Etappe der **Steuerreform 2020** sowie die **Anschaffung von militärischen Hubschraubern**.

Durch das **vorzeitige Ende der 26. Legislaturperiode** und der damit einhergehenden Neuwahlen im September 2019 unterliegt der **unterstellte Budgetpfad** bzw. die **legistische Umsetzung beschlossener Maßnahmen** besonders **großen Unsicherheiten**. Vor diesem Hintergrund wird eine Einschätzung zur Einhaltung der Fiskalregeln vorgenommen, die jene Maßnahmen außer Ansatz lässt, für die der Gesetzgebungsprozess Ende Mai noch nicht abgeschlossen war (Box 6).

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 **Kapitel 7** zu finden.

6.1 Solide Maastricht-Überschüsse 2019 und 2020, klare Einhaltung der 3%-Defizitobergrenze

Auf Basis der **FISK-Frühjahrsprognose** wird sich der **gesamtstaatliche Budgetsaldo laut Maastricht** in den **Jahren 2019 und 2020** – ausgehend von einem geringfügigen Überschuss in Höhe von 0,1% des BIP im Jahr 2018 – trotz Einführung des Familienbonus und der ersten Etappe der Steuerreform 2020 weiter verbessern. Die erwarteten **Budgetüberschüsse** von jeweils 0,4% des BIP (2019 und 2020) sind im Wesentlichen auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- das sich abschwächende, aber weiterhin robuste konjunkturelle Umfeld,
- die Rücknahme prozyklischer Maßnahmen (z. B. Beschäftigungsbonus und Investitionsprämien) sowie
- ein moderates Ausgabenwachstum, das durch die Niedrigzinsphase begünstigt wird und mit +2,4% (2019) bzw. +2,9% (2020) unter dem 5-Jahresdurchschnitt des nominellen BIP (2015–2020: +3,8%) liegt.

Fiskalregeleinhaltung Österreichs

Die vom **FISK** prognostizierten **Maastricht-Überschüsse** in Prozent des BIP – aber auch jene gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm mit 0,3% des BIP (2019) bzw. 0,2% des BIP (2020) – bleiben **deutlich unterhalb der Defizitobergrenze** von 3% des BIP. So wird die (nominelle) **Defizitregel** während des gesamten Prognosezeitraums **klar erfüllt** und es ist mit **keinem ÜD-Verfahren zu rechnen** (Tabelle 15).

Tabelle 15: Ergebnisse der EU-Fiskalregeln gemäß FISK-Frühjahrsprognose 2019 und Stabilitätsprogramm 2019

Staat insgesamt	EK	FISK-Schätzung				BMF-Schätzung		
	2018	2018	2019	2020	2018	2019	2020	
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
MTO (inkl. anrechenbarer Klauseln) ¹⁾	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Ausgabenzuwachs des Staates	⊗	⊗	⊗	✓	⊗	⊗	✓	
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)								
Finanzierungssaldo laut Maastricht	0,1	0,1	0,4	0,4	0,1	0,3	0,2	
Struktureller Budgetsaldo	-0,5	-0,4	0,1	0,1	-0,4	-0,1	-0,1	
Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln	-0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,1	0,0	-0,1	
Gesamtausgaben (nominal, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen, Veränd. in %)	.	3,9	3,3	3,5	3,7	3,7	3,4	
Verschuldung (Jahresendstände)	73,8	73,8	69,6	66,4	73,8	69,6	66,5	

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung²⁾

1) Erlaubte Abweichungen, z. B. im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten. Kein Toleranzbereich bei der Anwendung der Klauseln.

2) 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: FISK-Frühjahrsprognose 2019, EK-Prognose (Mai 2019), BMF (Stabilitätsprogramm 2019), WIFO-Prognose (März 2019) und eigene Berechnungen.

6.2 Mittelfristiges Budgetziel 2019 und 2020 klar erreicht

Laut **FISK-Prognose** dreht das strukturelle Defizit von 0,4% des BIP im Jahr 2018 in einen geringen **strukturellen Überschuss von 0,1% des BIP im Jahr 2019**. Im **Folgejahr 2020** wird eine Beibehaltung des strukturellen Budgetüberschusses von **0,1% des BIP** erwartet. So **erreicht Österreich sein mittelfristiges Budgetziel** (maximales Defizit von 0,5% des BIP) im gesamten Prognosezeitraum deutlich. Die **Anrechnung der Zusatzkosten** im Zuge der Flüchtlingszuwanderung (2015, 2016 und 2017) sowie der Terrorismusbekämpfung (2016, 2017), die bei der Beurteilung der Erfüllung der Fiskalregeln berücksichtigt werden dürfen, spielt im Prognosezeitraum nur noch eine untergeordnete Rolle: Die temporäre Lockerung der strukturellen Budgetvorgaben beläuft sich auf 0,03% des BIP im Jahr 2019 und läuft danach zur Gänze aus (Näheres siehe Box 2).

Da das MTO im Prognosezeitraum erreicht wird, bedingen **Abweichungen im Rahmen der Ausgabenregel** (Abschnitt 6.3), 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.

Box 8: Anwendung der EU-Fiskalregeln ohne Berücksichtigung der derzeit noch in Umsetzung befindlichen Maßnahmen für 2020

Aufgrund des **vorzeitigen Endes der 26. Gesetzgebungsperiode** und der für September 2019 anvisierten Neuwahl des Nationalrates ist die Realisierung all jener Maßnahmen fraglich, die zu Redaktionsschluss noch in Umsetzung oder im Gesetzwerdungsprozess befindlich waren (siehe Abschnitt 5.1). Das betroffene Maßnahmenvolumen setzt sich vorrangig aus Mindereinnahmen und Mehrausgaben – v. a. die Senkung der Krankenversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen sowie die Anschaffung militärischer Hubschrauber –, in geringerem Ausmaß aus Abgaben erhöhenden Maßnahmen (z. B. Digitalsteuergesetz) zusammen, die sich auf netto –0,9 Mrd EUR oder –0,2% des BIP für das Jahr 2020 summieren.

Tabelle 16: Anwendung der Fiskalregeln ohne diskretionäres Maßnahmenpaket für das Jahr 2020

Staat insgesamt	EK	FISK-Schätzung		
	2018	2018	2019	2020
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. anrechenbarer Klauseln) ¹⁾	✓	✓	✓	✓
Ausgabenzuwachs des Staates	⊗	⊗	⊗	✓
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)				
Finanzierungssaldo laut Maastricht	0,1	0,1	0,4	0,6
Struktureller Budgetsaldo	-0,5	-0,4	0,1	0,3
Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln	-0,1	-0,1	0,1	0,3
Gesamtausgaben (nominell, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen; Veränderung in %)	.	3,9	3,3	3,1
Verschuldung (Jahresendstände)	73,8	73,8	69,6	66,2

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊕ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung²⁾

1) Erlaubte Abweichungen, z. B. im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten. Kein Toleranzbereich bei der Anwendung der Klauseln.

2) 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: FISK-Frühjahrsprognose 2019, EK-Prognose (Mai 2019), BMF (Stabilitätsprogramm 2019), WIFO-Prognose (März 2019) und eigene Berechnungen.

Lässt man dieses Maßnahmenpaket im Rahmen der vorliegenden FISK-Frühjahrsprognose außer Acht, ergeben sich aus dem **Blickwinkel der EU-Fiskalregeln** für das Jahr 2020 folgende **Implikationen**:

- Verbesserung des Maastricht-Saldos sowie des strukturellen Budgetsaldos um jeweils 0,2 Prozentpunkte
- Raschere Rückführung der Staatsschuldenquote um 0,2 Prozentpunkte
- Geringerer Zuwachs des adaptierten Ausgabenaggregats um 0,4 Prozentpunkte infolge des unmittelbaren Ausgabenentfalls, aber auch des geringeren diskretionären Einnahmententfalls

Insgesamt würde sich in diesem Szenario die **schon bisher erwartete vollständige Erfüllung der EU-Fiskalregeln** im Jahr 2020 durch Österreich noch **weiter verfestigen**. Allerdings besteht durch die aktuelle innenpolitische Situation Österreichs generell **große Unsicherheit** bezüglich der **zukünftigen Budgetausrichtung**.

Fiskalregeleinhaltung Österreichs

Durch das Erreichen des MTO in den Jahren 2019 und 2020 gemäß FISK-Frühjahrsprognose rücken Vorgaben zur **Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos** in den Hintergrund.⁴⁷

Auch das aktuelle **Stabilitätsprogramm** spiegelt eine **Erreichung des MTO** während des gesamten Geltungszeitraums wider. Divergenzen beim strukturellen Budgetsaldo für die Jahre 2019 und 2020 zwischen der FISK-Frühjahrsprognose (2019 und 2020 jeweils +0,1% des BIP) und dem Stabilitätsprogramm (2019 und 2020 jeweils –0,1% des BIP) leiten sich ausschließlich aus der unterschiedlichen Einschätzung hinsichtlich des Finanzierungssaldos laut Maastricht ab (Näheres siehe Abschnitt 5.4). Die zugrunde gelegten Werte für die Outputlücke und Einmalmaßnahmen sind ident.

6.3 Überschreitung der Ausgabenobergrenze 2019, aber nicht „erheblich“

Der jährliche Zuwachs der **nominellen Staatsausgaben (adaptiert)**⁴⁸, der bei der Anwendung der Ausgabenregel zugrunde zu legen ist, beträgt laut FISK-Prognose im Zeitraum 2018 bis 2020 durchschnittlich 3,6% p. a. mit Zuwachsraten von 3,9% (2018), 3,3% (2019) und 3,5% (2020). Dabei kommen nicht nur **Ausgabenwüchse**, sondern v. a. in den Jahren 2019 und 2020 auch **diskretionäre Mindereinnahmen** des Staates infolge der Einführung des Familienbonus sowie der Steuerreform 2020 zum Tragen, die das Ausgabenaggregat entsprechend erhöhen.

Für die Festlegung der **Obergrenze** spielen – neben dem durchschnittlichen Wachstum des Potenzialoutputs – sowohl die von der EK erwarteten Abweichungen vom MTO als auch die Höhe anrechenbarer „Klauseln“ eine Rolle.⁴⁹ Letztere, die im Kontext der Flüchtlingszuwanderung und Terrorismusbekämpfung in den Jahren 2015 bis 2017 gewährt wurden, kommen im Jahr 2019 (in Summe 0,03% des BIP) zum letzten Mal zur Anwendung. Insgesamt ergibt sich für das Jahr 2019 eine strengere, im Jahr 2020 eine gelockerte Vorgabe bei der Ausgabenregel (Ab- bzw. Zuschlag vom zulässigen Ausgabenwachstum), die nach den **Ergebnissen der aktuellen FISK-Prognose nur im Jahr 2019 nicht eingehalten** werden kann.

Unter Berücksichtigung entsprechender Zu- oder Abschläge zur Referenzrate ergeben sich für Österreich folgende **Obergrenzen für den Zuwachs des nominellen Ausgabenaggregats**.⁵⁰

- +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),
- +2,9% im Jahr 2019 (unter Berücksichtigung eines Abschlags von 0,6 Prozentpunkten, der aus der Abweichung zum MTO 2018⁵¹ folgt; „Klauseln“ sind in diesem Jahr nur noch in marginalem Ausmaß anrechenbar).
- +4,4% im Jahr 2020 (unter Berücksichtigung eines markanten Zuschlags von 0,9 Prozentpunkten, da die EK von einer klaren Erfüllung des MTO im Jahr 2019 ausgeht).

47 Entsprechend EK-Vorgabe müsste sich der strukturelle Budgetsaldo Österreichs im Jahr 2019 um 0,3 Prozentpunkte verbessern. Dies errechnet sich aus der Defizitquote 2018 (–0,8% des BIP), die mit dem „most favourable value“ für 2018 gemäß EK-Frühjahrs- bzw. Herbstprognose 2018 eingefroren wurde, minus MTO (–0,5 % des BIP) plus anrechenbare Klauseln (0,03% des BIP). Aus gegenwärtiger Sicht zeichnet sich eine deutliche Lockerung dieser Vorgabe für das Jahr 2019 ab, die endgültig im Frühjahr 2020 festgestellt wird. Für das Jahr 2020 besteht kein strukturelles Anpassungserfordernis, da die EK von einer Erreichung des MTO im Jahr 2019 ausgeht.

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

49 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.

50 Zur Bestimmung der Obergrenzen siehe Abschnitt 4.4.

51 Dieser Abstand entsteht durch das „Freezing“-Prinzip und wird im Rahmen der Ex-post-Beurteilung der EK im Frühjahr 2020 final beurteilt. Aus heutiger Sicht ist von einer Lockerung der Vorgabe für 2019 auszugehen (siehe Abschnitt 4.4).

Der Vergleich der **Zuwachsraten des adaptierten nominellen Ausgabenaggregats** auf Basis der aktuellen **FISK-Frühjahrsprognose** mit den **Obergrenzen** ergibt Folgendes:⁵²

- Im Jahr **2018** lag der überdurchschnittlich hohe Anstieg des nominellen Ausgabenaggregats von **3,9% über dem Referenzwert**.
- Im Jahr **2019** wird auf Basis der FISK-Prognose von einem **nominellen Zuwachs des Ausgabenaggregats um 3,3%** ausgegangen (vorrangig bedingt durch inflationsabhängige Ausgabenbereiche und diskretionär bedingte Mindereinnahmen (v. a. Familienbonus Plus), die durch die Gegenrechnung bei der Ermittlung des Ausgabenaggregats ebenfalls ausgabenerhöhend wirken), der über dem Referenzwert von 2,9% liegt. Vor diesem Hintergrund wird die **Ausgabenregel verfehlt**. Aufgrund der Verfehlung der Ausgabenobergrenze im Jahr 2018 bleibt der prognostizierte Ausgabenzuwachs 2019 bei der **2-Jahresbetrachtung** nur **knapp unter der „Erheblichkeitsgrenze“** im Sinne der EU-Definition.
- **Im Jahr 2020** liegt der Zuwachs der nominellen (adaptierten) Staatsausgaben von 3,5% – trotz diskretionär bedingter Mehrausgaben und Mindereinnahmen gegenüber dem Vorjahr – **klar unter der Obergrenze** von 4,4%.

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 stets erreicht werden sollte. Ferner ist von einer nachträglichen Anhebung der Ausgabenobergrenze im Rahmen der Ex-post-Beurteilung des Jahres 2019 durch die EK im Frühjahr 2020 auszugehen, woraus eine entsprechend geringere Verfehlung der Vorgabe – ceteris paribus – resultieren wird. Dieses Gesamtbild ergibt sich auch auf Basis der Ergebnisse des **aktuellen Stabilitätsprogramms**, wenn auch auf dieser Grundlage die Verfehlung der Ausgabenregel im Jahr 2019 knapp über der „Erheblichkeitsgrenze“ im Sinne der EU-Definition liegt. Die Budgetdaten gemäß Stabilitätsprogramm bestätigen die **Einschätzung des FISK**, wonach in den Jahren 2019 und 2020 die **Einhaltung der EU-Ausgabenregel erneut die größte Herausforderung darstellt**.

6.4 Schuldenregel 2019 und 2020 deutlich erfüllt

Auf Basis der **FISK-Frühjahrsprognose** werden in den **Jahren 2018 bis 2020** alle **drei Benchmarks der Schuldenregel** (die vergangenheitsbezogene, die zukunftsgerichtete sowie die konjunkturbereinigte Benchmark) stets unterschritten (Näheres in Box 5, Abschnitt 4.5). Ausschlaggebend für diese Entwicklung sind – neben dem soliden Budgetpfad – der Asset-Portfolioabbau der verstaatlichten Banken sowie das anhaltend robuste Wirtschaftswachstum. Der gesamtstaatliche **Verschuldungspfad entspricht** nach **Einschätzung des FISK** auch gemäß aktuellem **Stabilitätsprogramm** den **Vorgaben der EU-Schuldenregel**.

6.5 Sensitivitätsszenarien

Auf Basis der vorliegenden Budgetpfade gemäß FISK-Frühjahrsprognose und Stabilitätsprogramm (BMF, 2019) werden im Rahmen dieses Abschnitts **Szenarien im Hinblick auf die Einhaltung der EU-Regeln gegenübergestellt**, die **unterschiedliche Ausformungen diskretionärer Maßnahmenpakete** – insbesondere der Steuerreform 2019/20 – widerspiegeln. Diese Sensitivitätsanalyse trägt der vorzeitigen Beendigung der laufenden Legislaturperiode und der damit einhergehenden Neuwahl des Nationalrates im September 2019 Rechnung, wodurch die Umsetzung bereits beschlossener wirtschaftspolitischer Vorhaben besonders unsicher geworden ist.

⁵² Die deutlich rückläufige Ausgabenkategorie der Zinszahlungen wirkt im Rahmen der Ausgabenregel nicht dämpfend, da sie bei der Ermittlung des Ausgabenaggregats außer Ansatz bleibt.

Tabelle 17: Fiskalposition Österreichs im Licht der EU-Fiskalregeln in verschiedenen Szenarien für 2020

	FISK-Prognose ¹⁾				BMF-Stabilitätsprogramm ²⁾			
	inkl. fraglicher Maßnahmen		exkl. fraglicher Maßnahmen		inkl. fraglicher Maßnahmen		exkl. fraglicher Maßnahmen	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Staat insgesamt								
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. anrechenbarer Klauseln) ³⁾	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ausgabenzuwachs des Staates	⊗	✓	⊗	✓	⊗	✓	⊗	✓
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)								
Finanzierungssaldo laut Maastricht	0,4	0,4	0,4	0,6	0,3	0,2	0,3	0,4
Struktureller Budgetsaldo	0,1	0,1	0,1	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln	0,1	0,1	0,1	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,0
Gesamtausgaben (nominell, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen; Veränderung in %)	3,3	3,5	3,3	3,1	3,7	3,4	3,7	3,0
Verschuldung (Jahresendstände)	69,6	66,4	69,6	66,2	69,6	66,5	69,6	66,3

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung⁴⁾

1) Fragliche Maßnahmen (noch in Umsetzung oder im Gesetzwerdungsprozess befindlich) umfassen Mindereinnahmen durch die Steuerreform, Abgabenerhöhungen (z. B. DigitalsteuerG), Mehrausgaben (militärische Hubschrauber) von netto -0,9 Mrd EUR oder -0,2% des BIP im Jahr 2020.

2) Auf Basis des "No-Policy-Change"-Szenarios gemäß Stabilitätsprogramm leiten sich diskretionäre Maßnahmen im Jahr 2020 von netto -0,9 Mrd EUR oder -0,2% des BIP ab.

3) Erlaubte Abweichungen, z. B. im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten. Kein Toleranzbereich bei der Anwendung der Klauseln.

4) 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: FISK-Frühjahrsprognose 2019, EK-Prognose (Mai 2019), BMF (Stabilitätsprogramm 2019), WIFO-Prognose (März 2019) und eigene Berechnungen.

In den **dargestellten Szenarien** finden die Steuerreform 2019/20 sowie sonstige wirtschaftspolitische Maßnahmen **für das Jahr 2020** wie folgt Berücksichtigung:

- **FISK-Prognose inkl./exkl. fraglicher Maßnahmen:** Staatseinnahmen und -ausgaben gemäß FISK-Frühjahrsprognose 2019 jeweils mit/ohne Mindereinnahmen (v. a. Senkung der Krankenversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen), Mehrausgaben (Anschaffung militärischer Hubschrauber), abgabenerhöhende Maßnahmen (z. B. Digitalsteuergesetz) von insgesamt netto -0,9 Mrd EUR bzw. -0,2% des BIP, die per Ende Mai 2019 zwar beschlossen, aber noch nicht umgesetzt oder per Gesetz verabschiedet worden sind.
- **BMF-Stabilitätsprogramm inkl./exkl. fraglicher Maßnahmen:** Staatseinnahmen und -ausgaben gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm vom April 2019 jeweils mit/ohne Diskretion (v. a. Steuerreform, in geringerem Ausmaß auch Mehrausgaben) mit einem Netto-Volumen von -0,9 Mrd EUR oder -0,2% des BIP. Die Ausführungen ohne Diskretion basieren auf jenem Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogramms, der unter der „No-Policy-Change“-Annahme erstellt wurde (BMF, 2019).

Um bei der Umsetzung der ausgewiesenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen – die in Summe jeweils eine **Nettobelastung für den Staatshaushalt** bedeuten würden – das **Mittelfristige Budgetziel Österreichs** einhalten zu können, müssten ab einem Diskretionsvolumen von 0,2% des BIP Maastricht-Überschüsse erzielt werden: Addiert man zum MTO – einem zulässigen strukturellen Budgetdefizit von max. 0,5% des BIP – die zyklische Komponente für das Jahr 2020 (+0,3% des BIP), erhält man ein Maastricht-Defizit von 0,2% des BIP, das in diesem Jahr mit dem MTO korrespondiert. Demnach sind für diskretionäre Maßnahmen, die über ein **budgetäres Belastungsvolumen von 0,2% des BIP** hinausgehen, **Maastricht-Überschüsse erforderlich**. Bezugnehmend auf die beiden Szenarien (FISK und BMF) jeweils ohne Diskretion werden Überschüsse für das Jahr 2020 in Höhe von 0,6 bzw. 0,4% des

BIP prognostiziert, die in beiden Fällen eine Größenordnung erreichen, die das bislang in Aussicht gestellte Diskretionsvolumen von 0,2% des BIP klar abdecken würde.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass aus gegenwärtiger Sicht **in allen dargestellten Szenarien**, die unterschiedliche diskretionäre Maßnahmenpakete jeweils anknüpfend an die FISK-Frühjahrsprognose sowie an den Budgetpfad gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm vom April 2019 repräsentieren, **im Jahr 2020** mit einer **vollständigen Erfüllung der EU-Fiskalregeln** zu rechnen ist.

6.6 Weitgehende Erfüllung struktureller Budgetvorgaben Österreichs 2019 und 2020 laut EK

Die **EK** rechnet auf Basis ihrer **Frühjahrsprognose 2019** mit einer kontinuierlichen Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos in den Jahren 2019 und 2020 (2018: –0,5% des BIP; 2019: –0,1% des BIP; 2020: 0,0% des BIP). Im Jahr 2020 weist die EK ein strukturelles Defizit aus, das zwischen den Werten des BMF (–0,1% des BIP) und des FISK (+0,1% des BIP) angesiedelt ist. Analog zum aktuellen Stabilitätsprogramm sowie zur FISK-Frühjahrsprognose 2019 **erreicht Österreich** laut EK-Frühjahrsprognose das **MTO** in den Jahren **2019 und 2020 deutlich**. Ebenso geht die EK hinsichtlich der **Ausgabenregel** im **Jahr 2019** von einer **Verfehlung** aus, die ihrer Einschätzung nach „**erheblich**“ im Sinne der EU-Definition (2-Jahresbetrachtung) ausfällt.

Die EK attestierte Österreich im Frühjahr 2019 nur **begrenzten Fortschritt** bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom Mai 2018⁵³ und forderte erneut **strukturelle Maßnahmen** zur Stärkung der Nachhaltigkeit des Gesundheits-, Pflege- und Pensionssystems sowie zur Straffung und Vereinfachung der föderalen Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen in Österreich (EK, 2019a).⁵⁴

53 Siehe https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-austria-en.pdf.

54 Siehe https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-austria_en.pdf.

7. NATIONALES FISKALREGELWERK: AUSGESTALTUNG UND EINSCHÄTZUNG ZUR EINHALTUNG

7.1 Vorgaben ab dem Jahr 2015 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 und bisherige Erfüllung

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 und regionale Festlegung von Budgetvorgaben** zur Erreichung eines **strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits** von maximal **0,45% des BIP** (Bund und Sozialversicherungsträger: –0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: –0,10% des BIP).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. Nach Übereinkunft der Vertragspartner (Bund, Länder und Gemeinden) im Mai 2019 ist das **Jahr 2015 als Starttermin** für die Anwendung des ÖStP 2012 im **Vollausbau** anzusetzen.⁵⁶ **Abweichungen** von den jeweiligen **strukturellen Vorgaben** der Gebietskörperschaften werden in **Kontrollkonten** erfasst (Näheres siehe Box 9), die seitens des **Fiskalrates** zu überwachen sind (§1 (1) Z 6d BGBl. I Nr. 149/2013). Überschreitet die Gesamtbelastung des Kontos bestimmte Schwellenwerte, sind diese Beträge **konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen** (automatischer Korrekturmechanismus). Zusätzlich wurde ein **Sanktionsmechanismus** verankert, der nur in bestimmten **Ausnahmefällen** (Maßnahmen zur Stabilisierung internationaler und nationaler Finanzmärkte) ausgesetzt wird.

Die **Ex-post-Evaluierung** erfolgt auf Basis des **Berichts der Statistik Austria** über die Haushaltsergebnisse im Sinne des ÖStP 2012, der jährlich im Herbst erstellt wird. Sofern **Statistik Austria** in diesem Rahmen einen **sanktionsrelevanten Sachverhalt feststellt**, erfolgt eine **abschließende Beurteilung der Regelerfüllung** im Rahmen eines Gutachtens durch den **Rechnungshof** (Artikel 18 (8) ÖStP 2012).

Aus der Sicht des FISK sollte der **zeitliche Ablauf der Ex-post-Evaluierung** der Regelerfüllung **merklich gestrafft** werden (Fiskalrat, 2018b), um notwendige Korrekturmaßnahmen zeitnah im Budgetstellungsprozess berücksichtigen zu können. So wurde erst im Mai 2019 durch die Einigung des Österreichischen Koordinationskomitees (ÖKK), den ÖStP 2012 im Vollausbau bereits ab dem Jahr 2015 anzuwenden, „indirekt“ eine Entscheidung über mögliche **Folgeeffekte** aufgrund der Verfehlung der Vorgabe des Bundes zum Maastricht-Saldo im Jahr 2016 getroffen: Es trat die strukturelle Budgetregel an die Stelle des Rückführungspfades für das Maastricht-Defizit, wodurch die Beurteilung über das Vorliegen eines sanktionsrelevanten Sachverhaltes nunmehr unter Bezugnahme auf die Kontrollkontostände erfolgt.

55 Im Rahmen der Stabilitätsprogramme wurde das MTO für die Jahre 2017 bis 2019 sowie für die Jahre 2020 bis 2022 mit jeweils 0,5% des BIP festgelegt.

56 In der Übergangszeit bis zum Vollausbau des ÖStP 2012 galt den Vorgaben zur Rückführung des Maastricht-Defizits der Gebietskörperschaften besonderes Augenmerk.

Box 9: Führung von Kontrollkonten gemäß Artikel 7 ÖStP 2012

Die **Kontrollkonten** (jeweils für den Bund, die Länder und die Gemeinden landesweise) dienen der **Erfassung von Abweichungen** zwischen den realisierten **strukturellen Budgetsalden** der Gebietskörperschaften und den jeweiligen jährlichen Vorgaben (Bund und Sozialversicherung: $-0,35\%$ des BIP; Länder und Gemeinden: $-0,1\%$ des BIP). Dabei sind sowohl positive (Gutschriften) als auch negative Abweichungen (Belastungen) zu erfassen bzw. über die Jahre gegenzurechnen. Übertragene Haushaltsergebnisse von Ländern auf Gemeinden oder vice versa gemäß Artikel 20 ÖStP 2012 verbessern nicht den Kontrollkontostand. Revisionen bezüglich des strukturellen Budgetsaldos aufgrund von systemischen Änderungen bzw. Interpretationen des ESGV sowie Revisionen der Outputlücke bleiben ohne Auswirkung auf das Kontrollkonto.

Unterschreitet die Gesamtbelastung des Kontos bestimmte **Schwellenwerte** (Bund und Sozialversicherungsträger in Summe: $-1,25\%$ des BIP; Länder und Gemeinden in Summe: $-0,367\%$ des BIP), liegt ein **sanktionsrelevanter Sachverhalt** vor und diese Beträge sind **konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen** (automatischer Korrekturmechanismus). Im Detail gestaltet sich die **Rückführung** von saldierten, negativen Abweichungen – je nach Ausmaß – für die Gebietskörperschaften wie folgt (Tabelle 18):⁵⁷

Tabelle 18: Konsequenzen bei negativen Salden auf den Kontrollkonten

Regeln für den Kontrollkontostand (KKS) ¹⁾	Rückführungserfordernis ²⁾	Sanktionen
Bundesebene (inkl. Sozialversicherung)		
Fall 1: $KKS \geq -0,35\%$ des BIP	kein Handlungsbedarf	nein
Fall 2: $-1,25\%$ des BIP \leq KKS $<$ $-0,35\%$ des BIP	Rückführung unter $-0,35\%$ des BIP ohne unnötigen Verzug	nein
Fall 3: $KKS <$ $-1,25\%$ des BIP	konjunkturgerechte Rückführung unter $-0,35\%$ des BIP	ja
Landes- und Gemeindeebene³⁾		
Fall 1: anteiliger KKS \geq Anteil an $-0,1\%$ des BIP	kein Handlungsbedarf	nein
Fall 2: Anteil an $-0,367\%$ des BIP \leq anteiliger KKS $<$ Anteil an $-0,1\%$ des BIP	Rückführung unter Anteil an $-0,1\%$ des BIP ohne unnötigen Verzug	nein
Fall 3: $-0,367\%$ des BIP \leq KKS $<$ $-0,1\%$ des BIP und Überschreitung der Anteile einzelner Länder an $-0,367\%$ des BIP	Rückführung aller unter Anteil an $-0,1\%$ des BIP ohne unnötigen Verzug	nein
Fall 4: $KKS <$ $-0,367\%$ des BIP	konjunkturgerechte Rückführung aller unter Anteil an $-0,1\%$ des BIP	ja

1) Unter der Annahme, dass Regimewechsel erst bei Unterschreitung der Regelgrenzen bzw. Schwellenwerte erfolgen.

2) Ohne unnötigen Verzug heißt Beginn der Rückführung im Jahr t+1 (= Jahr nach Feststellung einer Abweichung aus Jahr t-1) und Abschluss im Jahr t+2.

Konjunkturgerecht bedeutet eine positive Veränderung der Outputlücke im Jahr t+1; vollständige Rückführung im Jahr t+1.

3) Der Schwellenwert von $0,367\%$ des BIP verteilt sich auf die Länder und Gemeinden zu $0,25\%$ bzw. $0,117\%$ des BIP.

Quelle: Österreichisches Koordinationskomitee, eigene Darstellung.

Das bedeutet, dass eine konjunkturgerechte Rückführung des Kontrollkontostandes bis oberhalb der Regelgrenze ($-0,35\%$ bzw. $-0,10\%$ des BIP) bei **positiver Veränderung der Outputlücke** im Jahr t+1, wobei das Jahr t dem Jahr der Feststellung einer Schwellenüberschreitung aufgrund des Fiskaljahres t-1 entspricht, bereits im Jahr t+1 vollständig erfolgen muss.

Gemäß **aktuellem Bericht der Statistik Austria** wurden im **Jahr 2017** zwar die **Vorgaben des ÖStP 2012 nur teilweise erfüllt**, es lag aber **kein sanktionsrelevanter Sachverhalt** vor (Statistik Austria, 2018).⁵⁸ Wichtige Entscheidungen des ÖKK vom Mai 2019 zur Ermittlung der Haushaltsergebnisse konnten allerdings in diesem Bericht noch nicht berücksichtigt werden. Ausgehend von den subsektoralen Maastricht-Salden gemäß Budgetärer Notifikation vom März 2019 zeichnet sich für das Jahr **2018** aus gegenwärtiger Sicht **auf Landes- und Gemeindeebene in Summe die Einhaltung der strukturellen Budgetvorgaben**, beim **Bund eine Überschreitung** ab. Die Überschreitung des Bundes bleibt aber deutlich – auch unter Bedachtnahme auf den Kontrollkontostand des Jahres 2017 (siehe Abschnitt 7.3) – unter

57 Näheres siehe Richtlinien gemäß Art. 5 (2) ÖStP 2012 zur Berechnung des strukturellen Budgetsaldos Österreichs und zur Führung der Kontrollkonten gemäß Art. 7 (7) ÖStP 2012 (Österreichisches Koordinationskomitee, 2014).

58 Eine detaillierte Analyse zur bisherigen Erfüllung der Vorgaben des ÖStP 2012 findet sich in Fiskalrat, 2018b.

jenem Schwellenwert, der Sanktionen auslösen würde. Da sich die Fiskalposition zwischen einzelnen Ländern und den Gemeinden pro Bundesland im Jahr 2018 unterschiedlich entwickelte und vereinzelt Budgetdefizite ausgewiesen wurden, sind in manchen Fällen Verfehlungen der strukturellen Budgetvorgaben bei diesen Subsektoren nicht ausgeschlossen (z. B. in den Ländern Steiermark und Vorarlberg).⁵⁹ Dieses Bild verfestigt sich in den **Folgejahren** unter Verwendung der aktuell verfügbaren Mittelfristigen Haushaltsplanung vom Herbst 2018, während sich beim Bund gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm eine Erfüllung ab 2019 abzeichnet. Hinsichtlich der vereinbarten **Rückführung der Staatsschuldenquote** ist im Jahr 2018 nur in wenigen Fällen auf Länderebene von einer Verfehlung der Zielvorgaben gemäß ÖStP 2012 auszugehen (Steiermark, Vorarlberg, Tirol und Wien), die sich gemäß Mittelfristiger Haushaltsplanung auch in den **Folgejahren** fortsetzen wird.

Inwieweit die **mittelfristigen Budgetpläne** von Bund, Ländern und Gemeinden **im Einklang mit den strukturellen Budgetvorgaben** des ÖStP 2012 stehen, wird erstmals im Abschnitt 7.3 des vorliegenden Berichts detailliert untersucht.⁶⁰ Dabei wird auf eine **Darstellung der Kontrollkontostände für die Jahre 2015 bis 2023** abgestellt und werden Risiken für die Überschreitung der **Schwellenwerte** abgeleitet.

7.2 Klärungsbedarf zur Auslegung des ÖStP 2012 aus Sicht des FISK

Die Schwierigkeiten bei der Anwendung des ÖStP 2012 im Vollausbau, der das EU-Regelwerk vom Grundsatz her übernimmt, ergeben sich vor allem durch **drei Punkte**: Erstens durch die **Gestaltung der EU-Regeln, deren Komplexität sich auf regionaler Ebene noch verstärkt**. Zweitens durch **detaillierte, regionale Zielvorgaben** für die **teilweise keine verlässlichen ESVG-Daten** über die gegenwärtige Budgetlage zur Steuerung des Budgetvollzugs bzw. Erstellung der Voranschläge (insbesondere für die adaptierten Staatsausgaben nach EU-Vorgabe) zur Verfügung stehen. Drittens durch die **Auslegung des ÖStP 2012** zwischen den Vertragspartnern Bund, Länder und Gemeinden, die **Kompromisse** nach sich ziehen, die vom **EU-Fiskalregelwerk zum Teil abweichen**. **Aus Sicht des FISK** sollte daher der ÖStP 2012 – wie bereits in bisherigen Empfehlungen des FISK angeführt – **überdacht und vereinfacht werden, ohne dabei die geltenden Zielvorgaben des EU-Fiskalregelwerks** und die **gemeinsame Verantwortung** zur Zielerreichung **infrage zu stellen**. Um potenzielle Fiskalregelverfehlungen rechtzeitig zu erkennen, müsste zudem das Monitoring der **rezenten subsektoralen Budgetgebarung** in Österreich und damit eine **tiefgehende Analyse der mittelfristigen Budgetausrichtung der Gebietskörperschaften** stärker in den Vordergrund gerückt werden, die eine **Verfügbarkeit von aktuellen Budgetdaten** auf Landes- und Gemeindeebene erforderlich macht.

Zur **derzeitigen Auslegung gemäß ÖStP 2012** und den diesbezüglichen **Berechnungsroutinen** für die Anwendung der **nationalen Fiskalregeln** ist Folgendes festzustellen:⁶¹

- Die **Einigung der Vertragspartner** im Mai 2019 in bislang strittigen Punkten erleichtert die Anwendung des ÖStP 2012, die **inhärente Komplexität** des Fiskalregelwerks bleibt aber bestehen.
- Bei der **Schuldenregel** resultiert aus der Vorgangsweise, einen **konstanten Rückführungspfad** bei den Berechnungsroutinen festzulegen, ohne dabei die Ergebnisse der Folgejahre zu beachten, eine

⁵⁹ Für die Gemeinden pro Bundesland liegen zum Zeitpunkt der März-Notifikationen noch keine Daten vor.

⁶⁰ Diese Fokussierung auf die strukturellen Budgetsalden trägt auch dem Umstand Rechnung, dass laut ÖStP 2012 für das Budgetdefizit laut Maastricht ab dem Jahr 2015 ausschließlich der gesamtstaatliche Referenzwert in Höhe von 3% des BIP im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU als Obergrenze gilt.

⁶¹ Eine ausführliche Darstellung und Stellungnahme des Fiskalrates zu den vormals strittigen Punkten (v. a. der Starttermin für die Anwendung der strukturellen Budgetregel sowie die Anteile der Länder und Gemeinden am zulässigen strukturellen Defizit und an der zyklischen Budgetkomponente) findet sich im Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016–2018 sowie im Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2017–2022.

„**Neudefinition**“ der **Schuldenregel**, die weitaus **strenger als die EU-Regel** wirkt. Die im Herbst 2018 von Statistik Austria erstmals gemäß Artikel 10 (7) ÖStP 2012 erfolgte Einbeziehung von **gesamtstaatlichen EK-Ergebnissen** zur Evaluierung der Schuldenregel („**zukunftsgerichtete Benchmark**“ der Schuldenregel) lässt wiederum **regionale Schuldenentwicklungen gänzlich außer Acht**. Dies spiegelt die intendierte innerösterreichische **Festlegung von Stabilitätsbeiträgen von Bund, Ländern und Gemeinden (landesweise)** nicht wider.

- Bei der **Anwendung der Ausgabenregel** wird nur dann von einem sanktionsrelevanten Sachverhalt ausgegangen, wenn das zulässige Ausgabenwachstum sowohl in der 1-Jahresbetrachtung als auch in der 2-Jahresbetrachtung „**erheblich**“ im Sinne der EU-Definition überschritten wurde. Diese Interpretation weicht von jener der EU ab, wonach ein sanktionsrelevanter Sachverhalt bereits bei „erheblicher“ Verfehlung eines der beiden Kriterien vorliegt.
- Durch das „Einfrieren“ der Kontrollkontostände des Jahres t jeweils auf Grundlage der Berechnungen der Haushaltsergebnisse durch Statistik Austria im Herbst $t+1$ wirken sich die üblichen **statistischen Revisionen** bei den Echtdateien (u. a. Einnahmen- und Ausgabenaggregate, nominelles BIP)⁶² nachträglich nicht mehr auf die Kontrollkontostände aus. Ferner schließen die Bestimmungen des ÖStP 2012 (einschließlich der entsprechenden Richtlinien) die Auswirkungen von Revisionen auf Kontrollkontostände infolge von systemischen Änderungen bzw. Neuinterpretationen des ESVG oder Revisionen der Outputlücke ausdrücklich aus.

Um die **Führung der Kontrollkonten gemäß ÖStP 2012** gewährleisten und vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrags des FISK beobachten zu können, gibt es aus Sicht des FISK folgenden Klärungs- und Änderungsbedarf:

- Die **begriffliche Festlegung** im Kontext der **Rückführungserfordernisse** („konjunkturgerecht“ und „ohne unnötigen Verzug“ gemäß Artikel 7 ÖStP 2012) sollte nicht zu unerwünschten **prozyklischen Effekten** führen:
 - Eine „**konjunkturgerechte**“ **Rückführung** ist erforderlich, wenn im betreffenden Haushaltsjahr eine **positive Veränderung der Outputlücke** vorliegt. Diese Bestimmung bedeutet allerdings, dass in Zeiten einer Überauslastung der Wirtschaft, bei der sich die positive Outputlücke schließt, keine Rückführung erfolgen muss, obwohl in dieser Konjunkturphase eine antizyklische (restriktive) Budgetpolitik zur Verringerung der positiven Outputlücke angebracht wäre. Um dies zu vermeiden, sollte das Österreichische Koordinationskomitee eine Adaption der Rückführungserfordernisse bei Schließung einer positiven Outputlücke vereinbaren.
 - Eine Rückführung der Fehlbeträge im Kontrollkonto „**ohne unnötigen Verzug**“ bedeutet gemäß Richtlinien zum ÖStP 2012 (ÖKK, 2014), dass die Rückführung im Jahr $t+1$ (= Jahr nach Feststellung einer Abweichung aus dem Jahr $t-1$) beginnt und im Jahr $t+2$ abgeschlossen sein muss. Diese Definition könnte im Vergleich zu den Bestimmungen der konjunkturgerechten Rückführung **prozyklisch** und insbesondere bei Ergebnissen im Schwellenbereich **unverhältnismäßig streng** wirken.
- Zur Beurteilung der **Erfüllung jährlicher Zielvorgaben** ist eine **Gegenrechnung von Kontrollkontoständen** im ÖStP 2012 **nicht vorgesehen** und daher aus Sicht des FISK nicht zulässig.
- Bei der **Beurteilung** der Erfüllung der nationalen Fiskalregeln sollte aus Sicht des FISK in **zwei Schritten** klar unterschieden werden, ob eine Verfehlung vorliegt und ob in weiterer Folge damit auch ein sanktionsrelevanter Sachverhalt einhergeht.

62 Nach Hauth et al. (2018) sind Prognosefehler beim Maastricht-Saldo sowie beim strukturellen Budgetsaldo primär auf Schätzunsicherheiten bei den Staatseinnahmen- und Staatsausgabenprognosen zurückzuführen.

7.3 Überwachung der Kontrollkontostände gemäß §1 (1) Ziff. 6 FISK-Gesetz

Der FISK hat **per Gesetz** das Vorliegen von **Umständen**, welche den **Korrekturmechanismus aktivieren, verlängern oder beenden, zu beobachten** und diesbezügliche **Empfehlungen** abzugeben (§ 1 Abs. 1 Z. 6 BGBl. 149/2013). Vor diesem Hintergrund wird **erstmalig** eine **Darstellung der Kontrollkonten** für Bund, Länder und Gemeinden pro Bundesland vorgenommen, die die **Abweichungen** zwischen den realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften von den jährlichen Vorgaben **erfassen**. Dabei wird unterstellt, dass im Fall von Überschreitungen der Regelgrenzen oder der Schwellenwerte keine Gegenmaßnahmen unternommen werden, die entsprechenden Einfluss auf die Folgejahre hätten.

Kontrollkontostände 2015 bis 2023 gemäß „Freeze“-Szenario

Ausgangslage stellen jene Kontrollkontostände (Tabelle 19) für die **Jahre 2015 bis 2017** dar, die seitens des BMF berechnet und im Rahmen des Österreichischen Koordinationskomitees im Mai 2019 beschlossen wurden. Die Berechnungen basieren auf den durch Statistik Austria ermittelten Haushaltsergebnissen (Stand: Herbst 2018; Statistik Austria, 2018) unter Berücksichtigung des damals aktuellen BIP-Standes.⁶³ In diesem sogenannten „Freeze“-Szenario bleiben auch in Zukunft die Jahre 2015–2017 mit dem Stand vom Herbst 2018 „eingefroren“.⁶⁴ Mit jedem weiteren Bericht der Statistik Austria, der regelmäßig im Herbst des Jahres t erstellt wird, wird der Kontrollkontostand für das Vorjahr t-1 hinzugefügt und „eingefroren“.⁶⁵

Für die **Jahre 2018 bis 2023** wurden folgende **Datengrundlagen** herangezogen:

- WIFO-Mittelfristprognose vom März 2019 für das nominelle BIP sowie die Outputlücke
- Stabilitätsprogramm der Bundesregierung vom April 2019 für den Budgetpfad des Bundes
- Die mittelfristige Haushaltsplanung der Länder und Gemeinden (pro Bundesland) gemäß Art. 15 ÖStP 2012 vom Herbst 2018 (unter Fortschreibung des Jahres 2022 für 2023)

Gemäß „Freeze“-Szenario zeigt sich in den Jahren **2015 bis 2017** für alle Gebietskörperschaften die **Erfüllung der strukturellen Zielvorgaben**, die durch die Regelgrenzen von $-0,35\%$ des BIP (Bundesebene und Sozialversicherungsträger) sowie von $-0,1\%$ des BIP (Landes- und Gemeindeebene) determiniert sind. Für die Jahre 2015 bis 2017 werden diese Regelgrenzen im jeweiligen Ausmaß der Zusatzkosten im Zuge der Flüchtlingszuwanderung gelockert (Art. 11 ÖStP 2012).

In den **Folgejahren 2018 bis 2023** zeichnet sich auf dieser Datengrundlage eine **Einhaltung** der strukturellen Vorgaben durch den **Bund sowie der Länder insgesamt** ab, während die **Gemeindeebene** mit einer **Überschreitung** jenes **Schwellenwerts** (Grenze gemäß Art 7 (4) iVm Art. 8 (4) und (5) ÖStP 2012) konfrontiert ist, der eine „konjunkturgerechte Rückführung“ erforderlich machen und Sanktionen auslösen würde. Dieser Schwellenwert liegt für die Gemeindeebene bei $-0,117\%$ des BIP (Bund: $-1,25\%$ des BIP; Länder: $-0,25\%$ des BIP). Dieses Ergebnis beruht auf der Mittelfristplanung vom Herbst 2018, die noch auf einem Maastricht-Defizit der Gemeindeebene von 1,2 Mrd EUR für das Jahr 2018 aufsetzte. Demgegenüber wurde im März 2019 seitens Statistik Austria für die Gemeindeebene (ohne Wien) ein deutlich geringeres Maastricht-Defizit in Höhe von 32 Mio EUR für das Jahr 2018 notifiziert. Vor diesem

63 Siehe <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/veroeffentlichungen-gem-stabilitaetspakt.html>.

64 Durch die erstmalige Erstellung der Kontrollkonten wurde für alle Jahre 2015 bis 2017 einheitlich der Erkenntnisstand bezüglich Haushaltsergebnis und makroökonomischer Variablen vom Herbst 2018 zugrunde gelegt.

65 So werden beispielsweise im Herbst 2019 auf Grundlage der seitens Statistik Austria ermittelten Haushaltsergebnisse für 2018 die Kontrollkontostände für 2018 berechnet und „eingefroren“.

Hintergrund ist von einer gravierenden Änderung des Sachverhalts auf Basis der **Haushaltsergebnisse im Herbst 2019**, die für die Beurteilung des Vorliegens eines sanktionsrelevanten Sachverhalts **ausschlaggebend** sind, und von **keiner Überschreitung des Schwellenwerts im Kontext der strukturellen Budgetvorgaben im Jahr 2018 auszugehen**. Dieser Basiseffekt findet in weiterer Folge entsprechenden Niederschlag bei den Kontrollkontoständen der Folgejahre. Zudem ist davon auszugehen, dass die Realisierung des Jahres 2018 entsprechende Implikationen bei der Aktualisierung des Mittelfristigen Haushaltsplans für die Jahre 2019 bis 2023 haben wird.

Tabelle 19: Kontrollkontostände¹⁾ „Freeze“-Szenario (Kontostände der Jahre 2015–2017 „eingefroren“ per Herbst 2018)

in % des BIP	Schwellenwert ²⁾	Regelgrenze ²⁾	Kontrollkonto ³⁾								
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bund	-1,250	-0,350	0,262	-0,053	-0,069	-0,119	0,131	0,381	0,731	1,081	1,431
Länder	-0,250	-0,100	0,281	0,512	0,725	0,498	0,324	0,322	0,433	0,599	0,762
Gemeinden	-0,117	0,000	0,060	0,090	0,102	-0,169	-0,228	-0,236	-0,199	-0,141	-0,084
Länder und Gemeinden	-0,367	-0,100	0,341	0,602	0,827	0,330	0,096	0,085	0,234	0,458	0,678
Länder											
Burgenland	-0,008	-0,003	0,040	0,069	0,086	0,086	0,088	0,096	0,107	0,118	0,130
Kärnten	-0,016	-0,006	0,034	0,066	0,099	0,099	0,093	0,090	0,088	0,088	0,088
Niederösterreich	-0,048	-0,019	0,027	0,061	0,096	0,080	0,083	0,111	0,166	0,229	0,292
Oberösterreich	-0,042	-0,017	0,016	0,059	0,106	0,106	0,108	0,138	0,184	0,252	0,318
Salzburg	-0,016	-0,006	0,039	0,080	0,107	0,080	0,064	0,055	0,055	0,063	0,071
Steiermark	-0,035	-0,014	0,084	0,066	0,056	0,014	-0,019	-0,026	-0,011	0,008	0,027
Tirol	-0,021	-0,009	0,029	0,050	0,053	0,032	0,006	-0,013	-0,026	-0,033	-0,040
Vorarlberg	-0,011	-0,004	0,000	-0,001	0,003	-0,009	-0,025	-0,045	-0,066	-0,089	-0,111
Wien	-0,053	-0,021	0,010	0,061	0,119	0,010	-0,072	-0,084	-0,063	-0,038	-0,013
Summe der Länder	-0,250	-0,100	0,281	0,512	0,725	0,498	0,324	0,322	0,433	0,599	0,762
Gemeinden											
Burgenland	-0,005	0,000	0,000	0,000	0,000	-0,002	-0,002	-0,001	0,001	0,003	0,006
Kärnten	-0,010	0,000	0,008	0,012	0,012	0,006	-0,004	-0,008	-0,011	-0,011	-0,011
Niederösterreich	-0,028	0,000	0,009	0,015	0,021	-0,065	-0,072	-0,066	-0,052	-0,040	-0,028
Oberösterreich	-0,025	0,000	0,000	0,000	0,000	-0,021	-0,021	-0,020	-0,013	0,000	0,012
Salzburg	-0,009	0,000	0,017	0,026	0,027	-0,006	-0,015	-0,015	-0,008	0,004	0,016
Steiermark	-0,021	0,000	0,017	0,028	0,037	-0,016	-0,023	-0,019	-0,005	0,007	0,020
Tirol	-0,012	0,000	0,005	0,005	0,001	-0,045	-0,058	-0,062	-0,059	-0,052	-0,045
Vorarlberg	-0,006	0,000	0,004	0,004	0,004	-0,019	-0,034	-0,045	-0,052	-0,053	-0,054
Summe der Gemeinden	-0,117	0,000	0,060	0,090	0,102	-0,169	-0,228	-0,236	-0,199	-0,141	-0,084

Legende: "grün" ... Kontrollkontostand (KKS) >= Regelgrenze; "orange" ... Schwellenwert <= KKS < Regelgrenze; "rot" ... KKS < Schwellenwert

1) Abweichung der realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften von den jeweiligen Regelgrenzen.

2) Schwellenwerte gemäß Art. 7 (4) i.V.m. Art. 8 (4) u.(5), deren Überschreitung Sanktionen auslöst, und Regelgrenzen gemäß Art. 11 ÖStP 2012. Um die Übersichtlichkeit der Tabelle zu gewährleisten, werden nur die Grenzen für das Jahr 2018 angeführt. Bei der farblichen Hervorhebung wurden jedoch die für das jeweilige Jahr gültigen Grenzen verwendet.

3) Stand der Datengrundlage: Jahre 2015 bis 2017 "eingefroren" gemäß ÖKK (Beschluss vom 3. Mai 2019); Jahre 2018 bis 2023 gemäß WIFO (BIP, Outputlücke: Mittelfristprognose März 2019), BMF (Stabilitätsprogramm April 2019), Länder und Gemeinden (Mittelfristige Haushaltsplanung gem. Art. 15 ÖStP 2012, Herbst 2018).

Quelle: BMF und eigene Darstellung.

Während auf **Gemeindeebene** im Lauf des Betrachtungszeitraums mit Ausnahme der Gemeinden des Burgenlands sowie Oberösterreichs in allen Bundesländern der anteilige Schwellenwert zumindest einmal überschritten wird, erfüllen auf **Landesebene** die Länder Burgenland, Kärnten, Nieder- und Oberösterreich sowie Salzburg auf Basis der zuletzt verfügbaren Mittelfristplanung über den gesamten Betrachtungszeitraum die strukturellen Budgetvorgaben des ÖStP 2012. In diesen Fällen werden sogar positive Kontrollkontostände ausgewiesen, die entsprechende Puffer für die Zukunft bedeuten. Für die Steiermark errechnet sich eine vorübergehende Verfehlung der strukturellen Budgetvorgabe in den Jahren 2019 und 2020, die aber unterhalb des (anteiligen) Schwellenwerts bleibt. Für Wien leitet sich eine Überschreitung des (anteiligen) Schwellenwertes in den Jahren 2019 bis 2021 ab.

Österreichischer Stabilitätspakt 2012

Festzuhalten ist, dass, sobald eine Überschreitung der Schwellenwerte auf der Grundlage realisierter Daten gemäß Bericht der Statistik Austria über die Haushaltsergebnisse gemäß ÖStP 2012 festgestellt wird, eine „**konjunkturgerechte Rückführung**“⁶⁶ der negativen Kontrollkontostände eingeleitet werden muss. Vor diesem Hintergrund sollten sich bei strikter Anwendung des ÖStP 2012 (und entsprechender Konjunkturlage) keine dauerhaften Überschreitungen – so wie in der Tabelle 19 ohne Gegensteuerung dargestellt – manifestieren.

Zusammenfassend ist aus der Sicht des FISK auf Grundlage der **Kontostände 2018** – trotz der gegenwärtig angezeigten Überschreitung der Schwellenwerte im Bereich der Gemeindeebene – mit **keinen Sanktionen** gemäß Art. 19 ÖStP 2012 zu rechnen. Diese Einschätzung beruht auf der klar besseren Fiskalposition der Gemeinden, die sich im Vergleich zur zugrunde gelegten Datenbasis der Mittelfristigen Haushaltsplanung vom Herbst 2018 auf der Grundlage der Budgetären Notifikation vom März 2019 darstellt. **Ab dem Jahr 2019** werden gemäß Mittelfristiger Haushaltsplanung v. a. auf Gemeindeebene Überschreitungen jener Schwellenwerte angezeigt, die eine konjunkturgerechte Rückführung sowie Sanktionen im Sinne des ÖStP 2012 auslösen würden. Das Beispieljahr 2018 macht aber deutlich, dass einer **akkuraten Einschätzung des laufenden und mittelfristigen Budgetpfades** sowie **Informationen über rezente Budgetentwicklungen** aller subsektoralen Ebenen besondere Bedeutung zukommt. Die angezeigten Überschreitungen der Kontrollkontostände **ab dem Jahr 2019** sollten aus der Sicht des FISK dennoch zum Anlass genommen werden, auf einen **strikten Budgetvollzug** im laufenden Jahr zu achten und **rechtzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen** vorzusehen. Diese sollten gegebenenfalls bereits bei der Aktualisierung der mittelfristigen Haushaltspläne für die Jahre 2019 bis 2023 einfließen.

Kontrollkontostände 2015 bis 2023 gemäß „Echtzeit“-Szenario

Im „**Echtzeit**“-Szenario (Tabelle 20) bilden die jeweils aktuell verfügbaren – und gegebenenfalls rückwirkend revidierten – Haushaltsergebnisse (Budgetäre Notifikation vom März 2019)⁶⁷ sowie makroökonomischen Variablen (WIFO-Mittelfristprognose vom März 2019) die **Datenrundlage**.

Die **Gegenüberstellung** der beiden Szenarien „Echtzeit“ und „Freeze“ dient dazu,

- die **Robustheit** der Ergebnisse sowie
- die **Relevanz der Datenaktualität** für den abzuleitenden Handlungsbedarf

zu bestimmen. Dieser Erkenntnisgewinn soll dazu beitragen, den bestehenden **Trade-off zwischen Planungssicherheit** (auf der Grundlage „eingefrorener“ Kontrollkontostände) sowie einer Einschätzung der aktuellen Finanzposition als Grundlage für die **Bestimmung des tatsächlichen Handlungsbedarfs**, um etwaigen budgetären Schief lagen im letztlich erforderlichen Ausmaß entgegenwirken zu können, auszuloten. Nach wenigen Jahren der Parallelrechnung sollte sich die Relevanz dieser beiden Aspekte herauskristallisieren und die Entscheidung der Vertragspartner, vom „Freeze“-Szenario auszugehen, reflektiert werden.

Im Vergleich zum „Freeze“-Szenario spiegelt sich im „Echtzeit“-Szenario die Revision der Maastricht-Salden vor allem im Fall der Tiroler Gemeinden wider, die mit einer entsprechenden Verfehlung der strukturellen Vorgabe im Sinne des ÖStP 2012 einhergeht. Anhand dieses Beispiels wird ersichtlich, dass bei Verwendung aktueller Daten die Chance besteht, etwaigen **Handlungsbedarf schon früher identifizieren** zu können.

⁶⁶ Im Fall einer Überschreitung der Regelgrenzen ist eine Rückführung „ohne unnötigen Verzug“ erforderlich.

⁶⁷ Zu diesem Zeitpunkt liegen noch keine Maastricht-Salden für die Gemeinden pro Bundesland vor, sodass auch im „Echtzeit“-Szenario das Jahr 2018 auf Prognosewerten der Mittelfristplanung vom Herbst 2018 beruht.

Tabelle 20: Kontrollkontostände¹⁾ „Echtzeit“-Szenario (sämtliche Kontostände auf Basis aktuell verfügbarer Daten vom März 2019)

in % des BIP	Schwellenwert ²⁾	Regelgrenze ²⁾	Kontrollkonto ³⁾								
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bund	-1,250	-0,350	0,309	0,357	0,360	-0,119	0,131	0,356	0,668	0,970	1,272
Länder	-0,250	-0,100	0,346	0,702	0,954	0,498	0,324	0,322	0,433	0,598	0,763
Gemeinden	-0,117	0,000	0,056	0,070	0,074	-0,169	-0,228	-0,236	-0,200	-0,196	-0,191
Länder und Gemeinden	-0,367	-0,100	0,402	0,772	1,029	0,330	0,096	0,085	0,233	0,403	0,572
Länder											
Burgenland	-0,008	-0,003	0,041	0,073	0,092	0,086	0,088	0,096	0,107	0,118	0,130
Kärnten	-0,016	-0,006	0,036	0,073	0,105	0,099	0,093	0,090	0,088	0,088	0,088
Niederösterreich	-0,048	-0,019	0,028	0,091	0,139	0,080	0,083	0,111	0,165	0,229	0,292
Oberösterreich	-0,042	-0,017	0,028	0,096	0,147	0,106	0,108	0,138	0,184	0,251	0,319
Salzburg	-0,016	-0,006	0,043	0,092	0,122	0,080	0,064	0,055	0,055	0,063	0,071
Steiermark	-0,035	-0,014	0,102	0,119	0,119	0,014	-0,019	-0,026	-0,011	0,008	0,027
Tirol	-0,021	-0,009	0,025	0,057	0,062	0,032	0,006	-0,013	-0,026	-0,033	-0,040
Vorarlberg	-0,011	-0,004	0,000	0,005	0,014	-0,009	-0,025	-0,045	-0,066	-0,089	-0,112
Wien	-0,053	-0,021	0,044	0,096	0,153	0,010	-0,072	-0,084	-0,063	-0,038	-0,013
Summe der Länder	-0,250	-0,100	0,346	0,702	0,954	0,498	0,324	0,322	0,433	0,598	0,763
Gemeinden											
Burgenland	-0,005	0,000	0,000	0,000	0,000	-0,002	-0,002	-0,001	0,001	0,003	0,006
Kärnten	-0,010	0,000	0,008	0,012	0,013	0,006	-0,004	-0,008	-0,011	-0,011	-0,011
Niederösterreich	-0,028	0,000	0,007	0,014	0,023	-0,065	-0,072	-0,066	-0,053	-0,040	-0,028
Oberösterreich	-0,025	0,000	0,000	-0,003	-0,003	-0,021	-0,021	-0,020	-0,013	0,000	0,012
Salzburg	-0,009	0,000	0,016	0,025	0,026	-0,006	-0,015	-0,015	-0,008	0,004	0,016
Steiermark	-0,021	0,000	0,018	0,030	0,044	-0,016	-0,023	-0,019	-0,005	0,007	0,020
Tirol	-0,012	0,000	-0,003	-0,015	-0,038	-0,045	-0,058	-0,062	-0,059	-0,052	-0,045
Vorarlberg	-0,006	0,000	0,009	0,009	0,009	-0,019	-0,034	-0,045	-0,052	-0,053	-0,054
Summe der Gemeinden	-0,117	0,000	0,056	0,070	0,074	-0,169	-0,228	-0,236	-0,200	-0,142	-0,084

Legende: "grün" ... Kontrollkontostand (KKS) >= Regelgrenze; "orange" ... Schwellenwert <= KKS < Regelgrenze; "rot" ... KKS < Schwellenwert

1) Abweichung der realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften von den jeweiligen Regelgrenzen.

2) Schwellenwerte gemäß Art. 7 (4) i.V.m. Art. 8 (4) u.(5), deren Überschreitung Sanktionen auslöst, und Regelgrenzen gemäß Art. 11 ÖStP 2012. Um die Übersichtlichkeit der Tabelle zu gewährleisten, werden nur die Grenzen für das Jahr 2018 angeführt. Bei der farblichen Hervorhebung wurden jedoch die für das jeweilige Jahr gültigen Grenzen verwendet.

3) Stand der Datengrundlage: Jahre 2015 bis 2017 gemäß STAT (Budgetärer Notifikation vom März 2019), WIFO (Mittelfrist-Prognose vom März 2019) und eigene Berechnungen; Jahre 2018 bis 2023 WIFO (BIP, Outputlücke: Mittelfristprognose März 2019), BMF (Stabilitätsprogramm April 2019), Länder und Gemeinden (mittelfristige Haushaltsplanung gem. Art. 15 ÖStP 2012, Herbst 2018).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abschließend ist zu bemerken, dass in Österreich noch wenig Erfahrung mit der Führung der Kontrollkonten besteht, sodass der Erkenntnisgewinn aus der Gegenüberstellung der Szenarien erst mit weiteren Jahren zunehmen wird. Zudem ist aus gegenwärtiger Sicht noch nicht abschätzbar, inwiefern sich diese ersten Darstellungen der Kontrollkonten auf die Qualität der Budgetplanung sowie den Budgetvollzug der einzelnen Gebietskörperschaften auswirken werden.

8. LITERATUR

Baumgartner, J. und S. Kaniowski, H. Pitlik (2019). Update der mittelfristigen Prognose der österreichischen Wirtschaft 2019 bis 2023. In: WIFO-Monatsberichte, 2019, 92(4), S. 221–230. Wien.

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

Bundeskanzleramt (2019). Nationales Reformprogramm Österreich 2019. Wien.

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>.

Bundesministerium für Finanzen (2019). Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2018 bis 2023. Wien.

Budgetdienst (2018). Darstellung der Einsparungen in der WFA zum Sozialversicherungs-Organisationsgesetz (SV-OG). Anfragebeantwortung des Budgetdienstes vom 12. November 2018. Wien.

European Central Bank (2016). The euro area fiscal stance. In: ECB Economic Bulletin, Issue 4/2016. Frankfurt.

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 (2018). Recommendation for a Council recommendation on the 2018 national reform programme of Austria and delivering a Council opinion on the 2018 stability programme of Austria, 23.5.2018. Brussels.

European Commission (2019a). Commission staff working document. Country Report Austria 2019. 27.2.2019. Brussels.

European Commission (2019b). Vade mecum on the Stability and Growth Pact. 2019 Edition. Institutional Paper 101. April 2019. Brussels.

European Commission (2019c). European Economic Forecast. Spring 2019. European Economy. Institutional Paper 102/May 2019. Brussels.

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

Fiskalrat (2018a). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2017–2022. Wien.

- Fiskalrat (2018b). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2017–2019. Wien.
- Grossmann, B. (2017). Subsektorale Fiskalregeln in Österreich: Problemfelder und Gestaltungsoptionen. In: WKO (Hrsg.). Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017 „Staatsverschuldung und Fiskalpolitik“. 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.
- Oesterreichische Nationalbank (2019). Inflation aktuell Q1/19. Wien.
- Österreichisches Koordinationskomitee (2014). Österreichischer Stabilitätspakt (2012). Richtlinien gemäß Art. 5 Abs. 2 ÖStP zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreichs und zur Führung der Kontrollkonten des Bundes, der Länder und Gemeinden gemäß Art. 7 Abs. 7 ÖStP 2012.
- Rechnungshof (2018). Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten. Reihe Bund 2018/45. Wien.
- RL 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.
- Schiman, S. (2019). Stabilisierung der Konjunktur im 2. Halbjahr 2019, In: WIFO-Monatsberichte, 2019, 92(4), S. 187–199. Wien.
- Statistik Austria (2018). Bericht im Rahmen der Vereinbarung gemäß Artikel 18 (12) ÖStP 2012 zwischen dem Bundesministerium für Finanzen und der Bundesanstalt Statistik Österreich. 30. Oktober 2018. 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.
- 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 (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 (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum.

Literatur

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.