

Jahresbericht des Fiskalrates (FISK) 2019 und Empfehlungen

Univ.-Prof. MMag. Dr. Gottfried Haber
Präsident des Fiskalrates

16. Dezember 2019

FISK-Jahresbericht als Nachschlagewerk zur Beurteilung der Budgetentwicklung Österreichs

Analysen zu den gesamtstaatlichen und regionalen Finanzen 2018 bis 2020



Budgetprognosen für den Gesamtstaat 2019 und 2020



Fiskalregelüberwachung 2018 bis 2020



Empfehlungen des FISK



Tätigkeitsbericht des FISK



Umfangreiche statistische Informationen



FISKALRAT

Austria ■

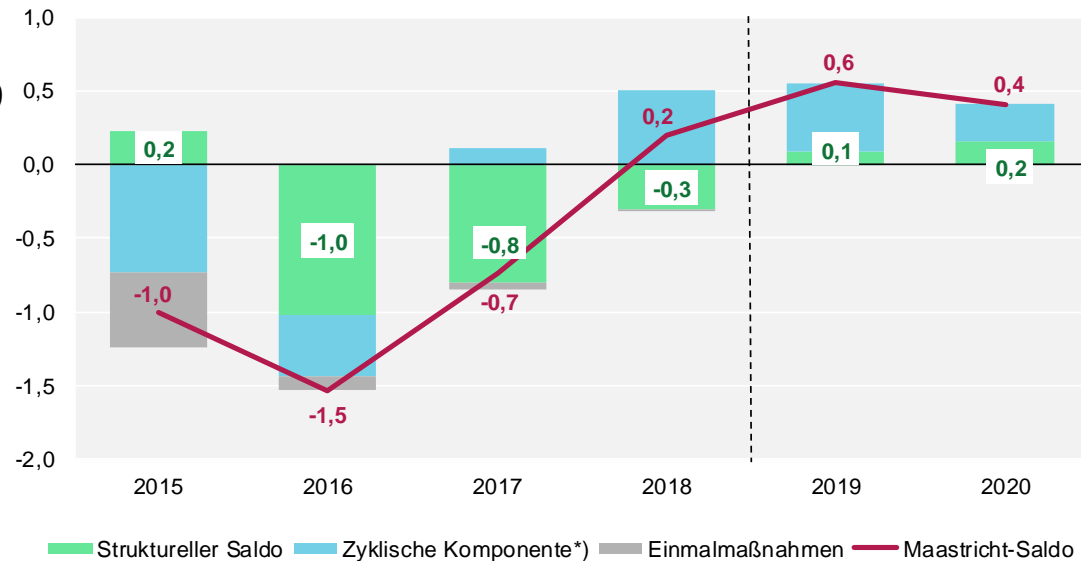
FISK-Budgetprognose 2019 und 2020

FISK erwartet Budgetüberschüsse 2019/2020

- ❑ **Deutliche, konjunkturell bedingte Budgetüberschüsse 2019/2020**
- ❑ **Struktureller Budgetsaldo 2019 und 2020 leicht positiv**
- ❑ **2019: Arbeitsmarkt stützt dynamisches Einnahmewachstum** trotz v. a. einnahmensenkender diskretionärer Maßnahmen (in Summe 1,0 Mrd EUR)
- ❑ **2020: Konjunkturbedingter Rückgang des Einnahmewachstums** und starke Wirkung v. a. **ausgabenerhöhender diskretionärer Maßnahmen** (in Summe 2,0 Mrd EUR)
- ❑ Weiterer, starker **Rückgang der Zinsausgaben 2019 und 2020**

Budgetsaldo des Staates und seine Komponenten

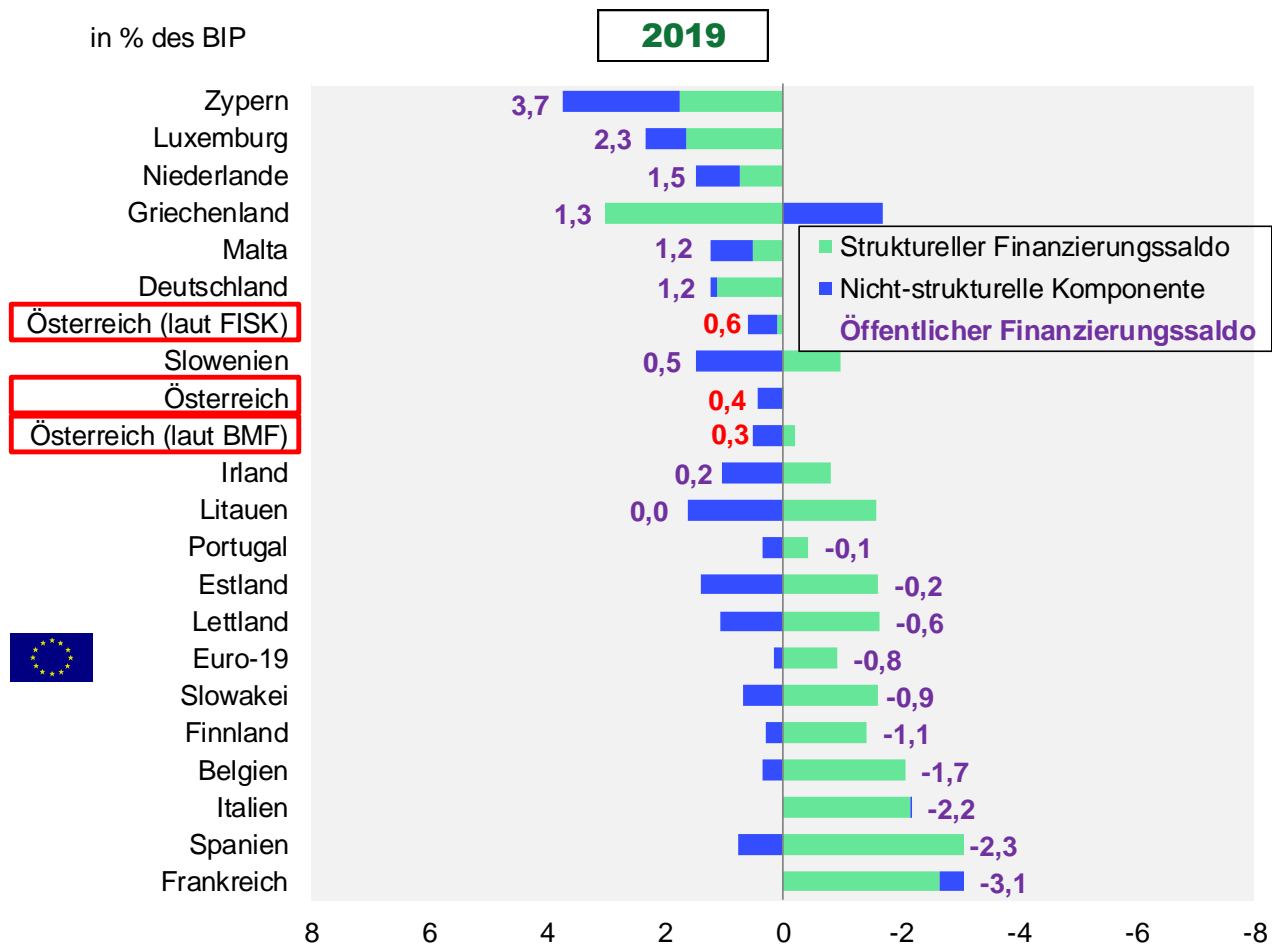
in % des BIP



*) Budgetsensitivität x Outputlücke.

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

■ Euroraum-Vergleich der nominellen und strukturellen Salden laut EK Prognose



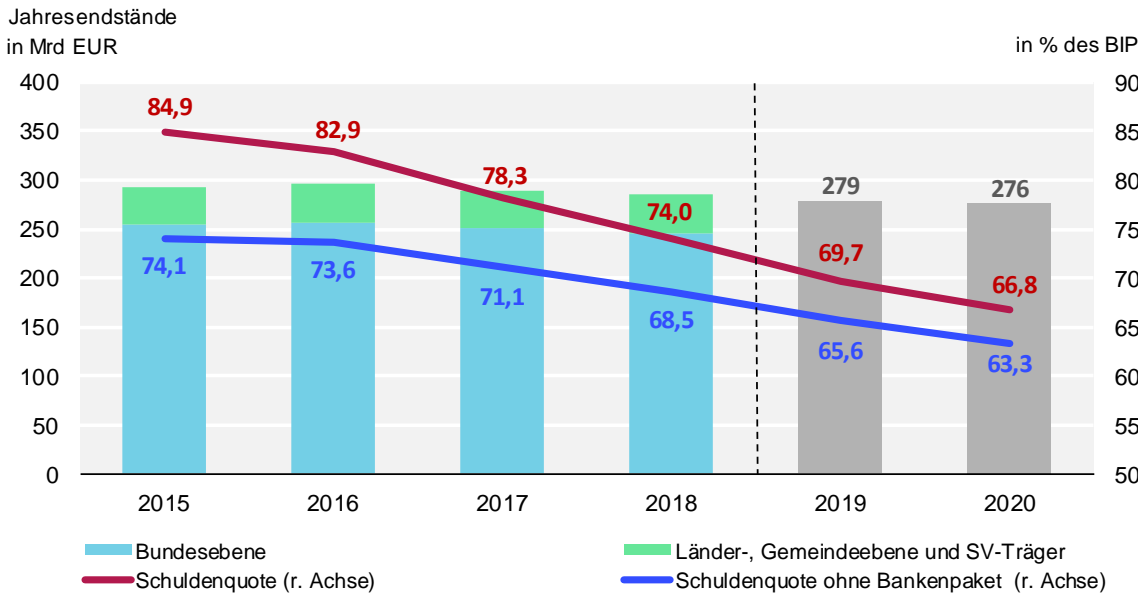
*) Der Finanzierungssaldo setzt sich aus der strukturellen und nicht-strukturellen Komponente zusammen.

Euro-19: mit dem nominellen BIP gewichteter Durchschnitt der einzelnen Länderergebnisse.

Quelle: Herbstprognose 2019 der Europäischen Kommission (November 2019); für Österreich auch FISK- und BMF-Prognose.

Rückgang der Schuldenquote vorrangig bedingt durch negatives Zins-Wachstumsdifferenzial

Öffentliche Verschuldung laut Maastricht *)

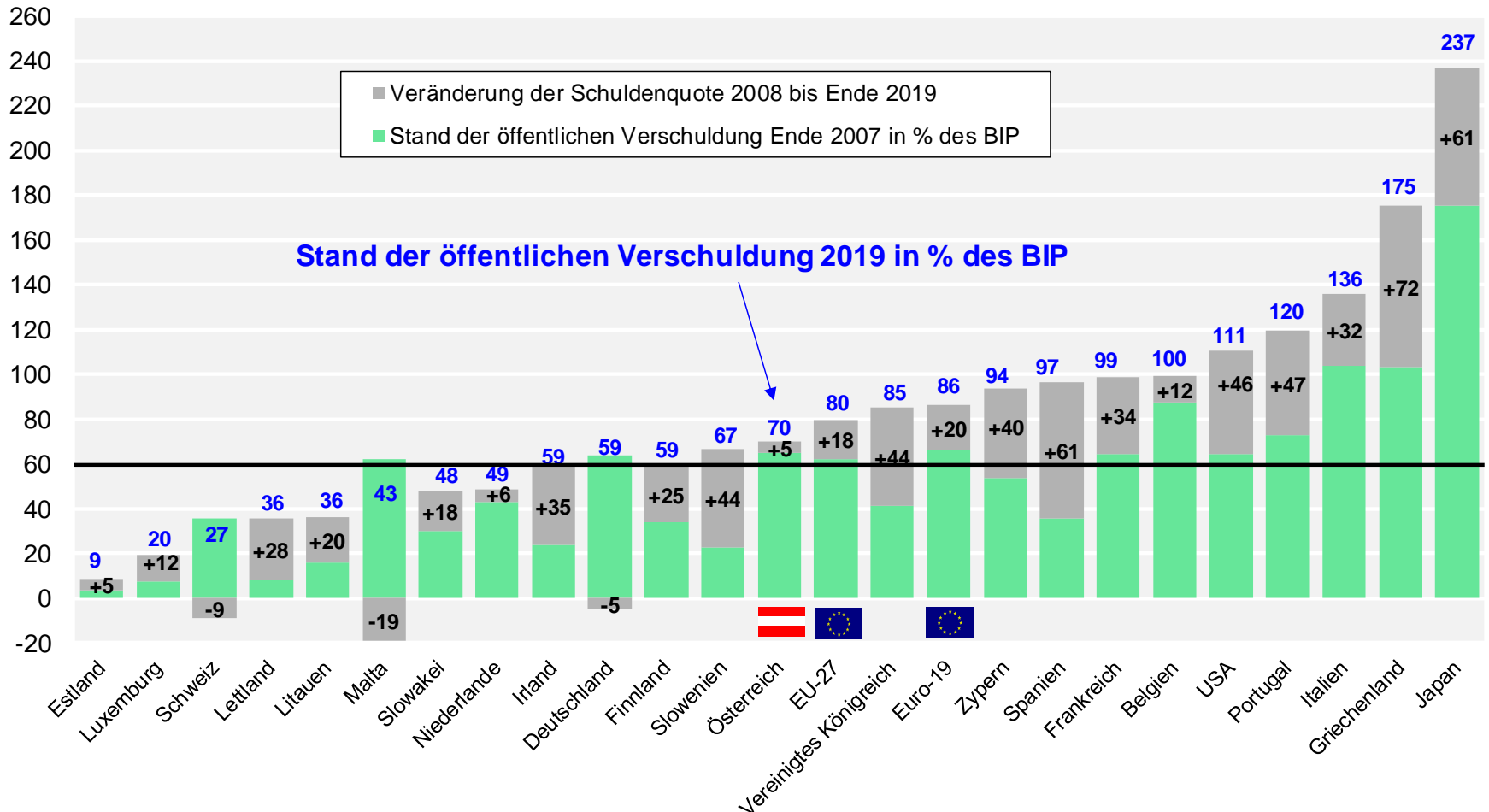


*) Gemäß ESVG 2010 bzw. EU-Rats-VO Nr. 220/2014. 2018 und 2019 keine Daten zur Aufteilung auf
Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO und FISK-Herbstprognose 2019.

- **Schuldenquote reduziert sich um 4,3 PP (2019) bzw. um 2,9 PP (2020), davon**
 - **Primärüberschüsse**
2,0 PP/1,7 PP
 - **BIP-Wachstum**
2,6 PP/2,1 PP
 - **Negative Stock-Flow-Anpassungen** 1,1 PP/0,3 PP
- **Unterstützt durch Rückgang der Zinsausgaben**
(Zinsquote sinkt um 0,2 PP bzw. 0,1 PP)

Internationaler Vergleich der Staatsschulden

in % des BIP



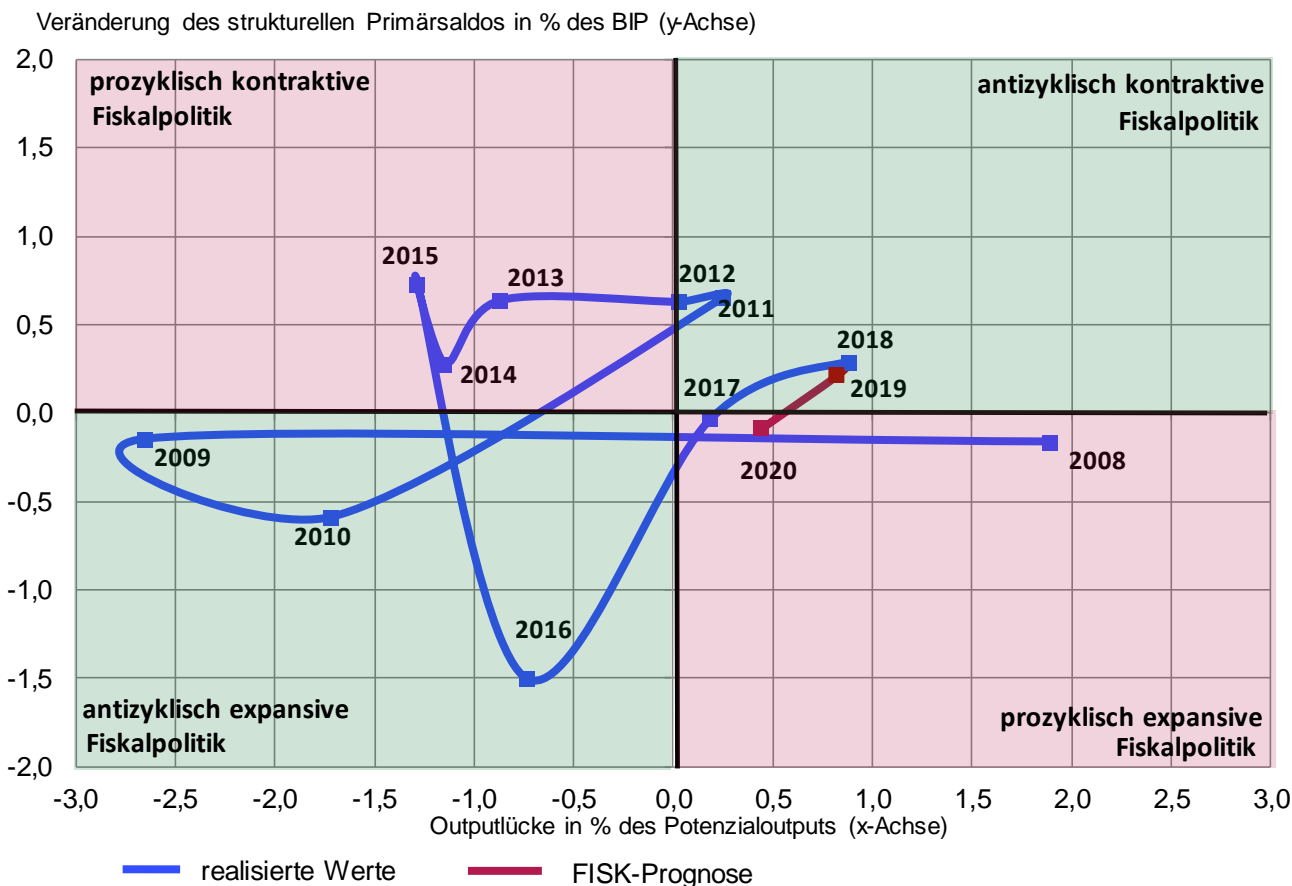
Quelle: Herbstprognose 2019 der EU-Kommission (November 2019); Schweiz: nationale Daten (September 2019).

Budgetausrichtung

**Weitgehend neutrale Budgetausrichtung und
Sicherstellung der MTO-Erfüllung 2019 und 2020**

FISK erwartet weitgehend neutrale Budgetausrichtung für die Jahre 2019 und 2020

Struktureller Primärsaldo des Staates und Outputlücke 2008 bis 2020



Quellen: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose (2019 und 2020).

- Budgetentwicklung impliziert sehr **geringe wirtschaftspolitische Impulse**
- Makroökonomische Stabilisierung bedingt **antizyklische Fiskalpolitik** (grüne Felder der Grafik):
 - „Sparen“ (kontraktive Fiskalpolitik) in konjunkt. Hochphasen (positive Outputlücke)
 - „Investieren“ (expansive Fiskalpolitik) in konjunkt. Schwächephase (negative Outputlücke)

FISK erwartet bessere Haushaltsergebnisse 2019 und 2020 als BMF und EK

in % des BIP	2018	FISK- Herbstprognose		BMF- Haushaltsplanung		EK- Herbstprognose	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020
Finanzierungssaldo	0,2	0,6	0,4	0,3	-0,1	0,4	0,2
Zyklische Budgetkomponente	0,5	0,5	0,3	0,5	0,3	0,4	0,2
Einmalmaßnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Struktureller Budgetsaldo	-0,3	0,1	0,2	-0,2	-0,3	0,0	0,0
Memo: Regelrelevante Zusatzausgaben ¹⁾	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Struktureller Budgetsaldo inkl. "Klauseln"	0,0	0,1	0,2	-0,2	-0,3	0,0	0,0
Reales BIP-Wachstum	2,4	1,7	1,4	1,7	1,4	1,5	1,4
Potenzialwachstum	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
Outputlücke	0,9	0,8	0,4	0,8	0,4	0,8	0,4
Staatsverschuldung	74,0	69,7	66,8	70,0	67,5	69,9	67,2

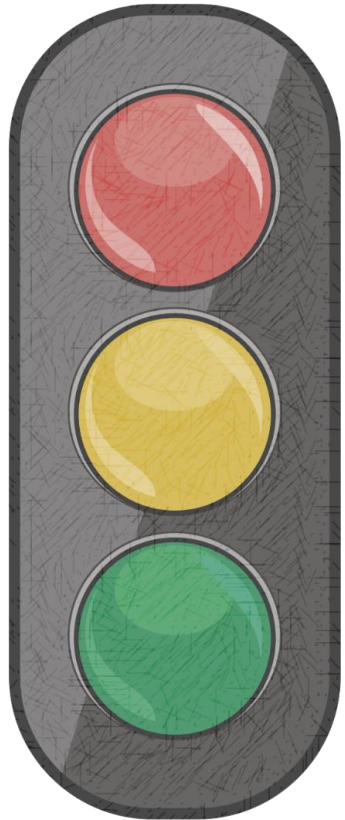
1) Mehrausgaben infolge des Flüchtlingszustroms und zur Terrorismusbekämpfung ("Klauseln").

Quellen: BMF, FISK, WIFO, Statistik Austria und EK.

FISK erwartet

- ➔ **2019** deutliche Verbesserung des nominellen und strukturellen Budgetsaldos
- 2020** leichten Rückgang/Anstieg des nominellen/strukturellen Budgetüberschusses
- ➔ deutlich höhere Überschüsse als BMF; leicht höhere Überschüsse als EK

■ Mittelfristiges Budgetziel Österreichs 2019 und 2020 erreicht



Ausgabenregel 2019 verfehlt,
aber aus heutiger Sicht wird Vorgabe
2019 (aufgrund MTO-Erfüllung 2018)
nachträglich gelockert, folglich noch
„Erheblichkeitsgrenze“ unterschritten

Strukturelles Budgetziel (MTO)
Defizitobergrenze laut Maastricht
Rückführung der Schuldenquote

**keine Frühwarnung
durch EK bei
Erreichung des MTO**

**Regelerfüllung
2019 und 2020**

Regeln des korrektiven Arms des SWP in den Jahren 2018 bis 2020 klar erfüllt

Staat insgesamt	FISK-Schätzung			BMF-Schätzung		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. anrechenbarer Klauseln)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ausgabenwuchs des Staates	⊗	⊗	✓	⊗	⊗	✓
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)						
Finanzierungssaldo laut Maastricht	0,2	0,6	0,4	0,2	0,3	-0,1
Struktureller Budgetsaldo	-0,3	0,1	0,2	-0,3	-0,2	-0,3
Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln	0,0	0,1	0,2	0,0	-0,2	-0,3
Gesamtausgaben (nominell, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen, Veränd. in %)	4,3	3,5	3,6	4,1	3,7	3,7
Verschuldung (Jahresendstände)	74,0	69,7	66,8	74,0	70,0	67,5

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung
 Quelle: FISK-Herbstprognose 2019, EK-Herbstprognose (November 2019), BMF-Haushaltsplanung 2020 (Oktober 2019), WIFO-Prognose (September 2019) und eigene Berechnungen.

- Schuldenregel, MTO, Defizitobergrenze in allen Jahren klar erfüllt
- Ausgabenwuchs 2019 über „Erheblichkeitsgrenze“ im 2-Jahres-Kriterium; aus heutiger Sicht wird die Vorgabe 2019 nachträglich gelockert, folglich die „Erheblichkeitsgrenze“ unterschritten
- Solange das MTO erreicht ist, führt eine Verfehlung der Ausgabenregel zu keinem Verfahrensschritt

Fortsetzung stabilitätsorientierter Budgetpolitik und dauerhafte Erfüllung des MTO

Ausgangslage

- Weitgehend konjunktur neutrale Budgets 2019 und 2020
- Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels (MTO) 2019 und 2020
- Einschränkung des budgetären Spielraums durch NR-Beschlüsse seit Sommer 2019
- Weitere Abkühlung der Konjunktur 2020

Empfehlung

- **Stabilitätsorientierte Budgetpolitik konsequent fortsetzen** und dauerhafte **Einhaltung des MTO** als Richtschnur für eine neue Bundesregierung
- **Resilienz und Nachhaltigkeit** der heimischen Volkswirtschaft **erhöhen:**
 - Robuste konjunkturelle Rahmenbedingungen und
 - Budgetäre Spielräume mit Augenmaß nutzen

Nationale Fiskalregeln

**Rückführung negativer Kontrollkontostände und
Verbesserung der Rahmenbedingungen für die
Ex-ante-Evaluierung der regionalen Ausgabenregel**

■ Rückführung negativer Kontrollkontostände gemäß Art. 7 und Richtlinien zum ÖStP 2012

- **Rückführung „ohne unnötigen Verzug“** bei Unterschreitung der **Regelgrenzen** (ab Jahr t+1 bis Ende t+2 bei Regelverstoß in t-1)
 - Bund und SV-Träger: -0,35% des BIP; L & G: -0,10% des BIP
 - „Lockerung“ z. B. durch Flüchtlingsmehrkosten
- **Erforderlicher Abbau** negativer Kontostände und **Sanktionen** bei Unterschreitung von **Schwellenwerten**:
 - Bund und SV-Träger: -1,25% des BIP
 - L & G: -0,367% des BIP
 - Regionale Aufteilung der Schwellenwerte analog zur Vorgabe
- **Sanktionsrelevanter Sachverhalt**:
 - Bei **Unterschreitung der aggregierten Schwellenwerte** (Bund und SV-Träger sowie L & G) auf den Kontrollkonten;
 - **„konjunkturgerechte“ Rückführung** bei positiver Veränderung der Outputlücke (zur Gänze) im Jahr t+1 (bei Regelverstoß im Jahr t-1);

Evaluierung der Kontrollkontostände¹⁾

in % des BIP	Schwellenwert ²⁾	Regelgrenze 2018	Kontrollkonto		
			2018	2019	2020
Bund	-1,250	-0,562	0,046	0,235	0,422
Länder	-0,250	-0,196	0,919	0,723	0,673
Gemeinden	-0,117	-0,013	0,116	-0,057	-0,095
Länder					
Burgenland	-0,008	-0,003	0,105	0,113	0,122
Kärnten	-0,016	-0,006	0,113	0,108	0,107
Niederösterreich	-0,048	-0,027	0,120	0,124	0,144
Oberösterreich	-0,042	-0,017	0,160	0,160	0,181
Salzburg	-0,016	-0,008	0,121	0,108	0,087
Steiermark	-0,035	-0,024	0,044	0,009	-0,001
Tirol	-0,021	-0,017	0,065	0,033	0,006
Vorarlberg	-0,011	-0,011	-0,006	-0,017	-0,033
Wien	-0,053	-0,083	0,198	0,087	0,060
Gemeinden					
Burgenland	-0,005	0,000	0,000	0,000	0,000
Kärnten	-0,010	0,000	0,014	0,014	0,014
Niederösterreich	-0,028	-0,002	0,038	-0,049	-0,049
Oberösterreich	-0,025	0,000	0,024	0,015	0,015
Salzburg	-0,009	-0,001	0,030	0,003	-0,003
Steiermark	-0,021	0,000	0,037	0,037	0,037
Tirol	-0,012	-0,005	-0,024	-0,056	-0,060
Vorarlberg	-0,006	-0,003	-0,003	-0,020	-0,048

- 2018 keine Sanktionen; überwiegend positive Stände
- Negative Stände 2018 von Land und Gemeinden in Vlb. unter Regelgrenze
- Tiroler Gemeinden: Rückführung „ohne unnötigen Verzug“
- Potenzielles Rückführungserfordernis in Einzelfällen ab 2021 bei Verfehlungen 2019
- Unerwünschte prozyklische Wirkung bei Abbau negativer Kontrollkontostände möglich

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

Schwellenwert <= KKS < Regelgrenze; "rot" ... KKS < Schwellenwert

1) Abweichung der realisierten strukturellen Budgetsalden von den Regelgrenzen.

2) Schwellenwerte, deren Überschreitung Sanktionen auslöst.

Quelle: BMF und eigene Darstellung.

■ Rückführung negativer Kontrollkontostände und verbesserte Bedingungen für Evaluierung

Ausgangslage

- Gesetzlicher Auftrag des FISK zur Überwachung nationaler Fiskalregeln
- Rückführungsregeln für negative Kontrollkontostände („summierte“ Abweichung von strukturellen Budgetvorgaben)
- Beschränkte Validität und Verfügbarkeit von Daten
- Keine Ex-ante-Evaluierung der nationalen Ausgabenregel möglich

Empfehlung

- **Ausgangssituation für Rückführungserfordernisse** bei negativen Kontoständen **verbessern**
- **Generell konjunkturgerechte Rückführung**
- **Rückführungserfordernis für Tiroler Gemeinden** (Basis 2018)
- **Akkurate Datengrundlage** für Ex-ante-Evaluierung der **nationalen Ausgabenregel** schaffen
- **Reduktion der Komplexität** der nationalen Ausgabenregel

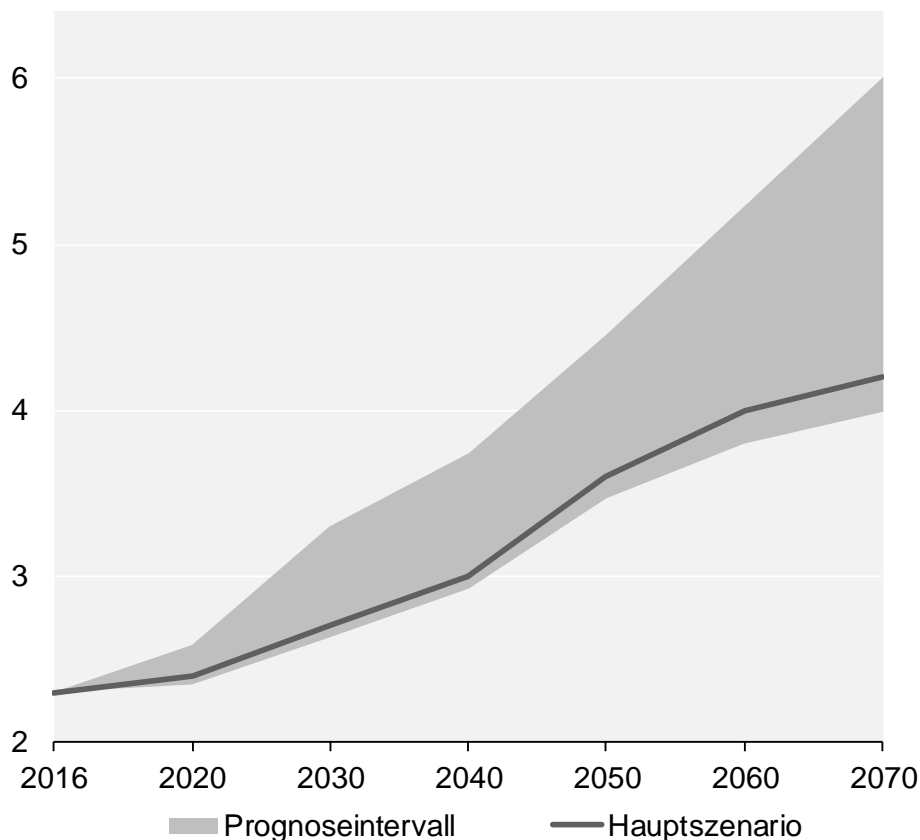
Strukturreformen

- 1. Nachhaltige Ausgestaltung und Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich**
- 2. Stärkung der Nachhaltigkeit und Resilienz des österreichischen Pensionssystems**

■ Deutlicher Anstieg der langfristigen Pflegeausgaben

Entwicklung der staatl. Ausgaben für Langzeitpflege laut Ageing Report

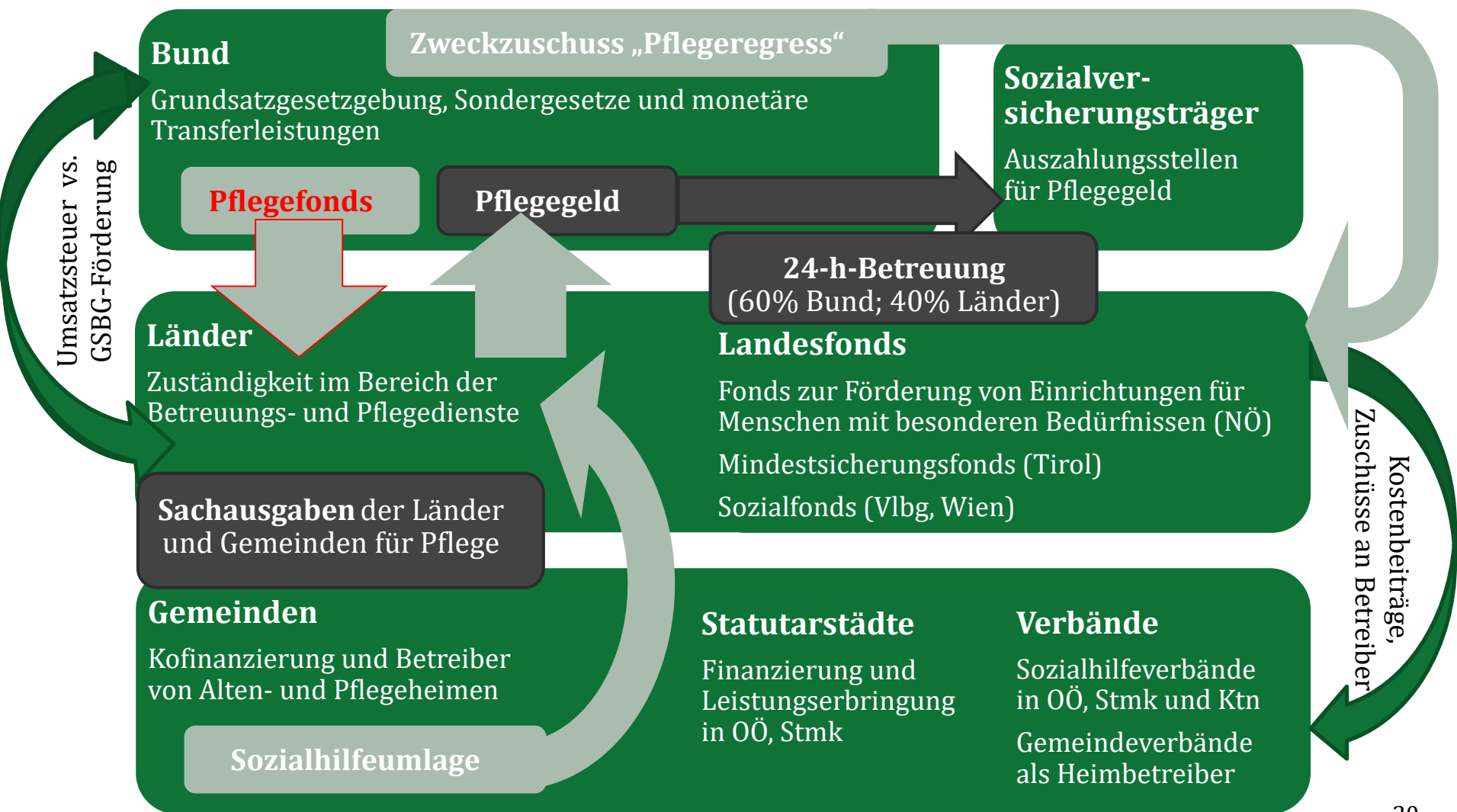
in % des BIP



Quelle: Ageing Report 2018.

- **Hauptszenario: Verdoppelung der Pflegeausgaben** von 1,9% 2016 auf 3,8% 2070
- **Prognoseintervall** stark abhängig von Annahmen bezüglich
 - **Anzahl der Pflegebedürftigen:** u. a. Lebenserwartung, Demographie
 - **Struktur/Kostenentwicklung:** u. a. informelle vs. formelle Pflege (zu Hause oder stationär)
 - **Max:** Anpassung der Ausnutzung und Kosten pro Einheit der Langzeitpflege auf den EU-Ø bis 2070
 - **Min:** Struktur der Pflege (informell vs. formell) bleibt konstant; Ausgabenänderungen ausschließlich durch demographische Änderung der Anzahl an Pflegebedürftigen

Mischkompetenzen und Transfergeflecht bei der Altenpflege



Nachhaltige Ausgestaltung und Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich

Ausgangslage

- Erwartete Verdoppelung der staatlichen Pflegeausgaben bis 2070
- Automatische Valorisierung des Pflegegeldes erhöht Kostendynamik
- Wegfall des Zweckzuschusses des Bundes im Rahmen des Pflegefonds per Ende 2021
- Starke Fragmentierung der Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften

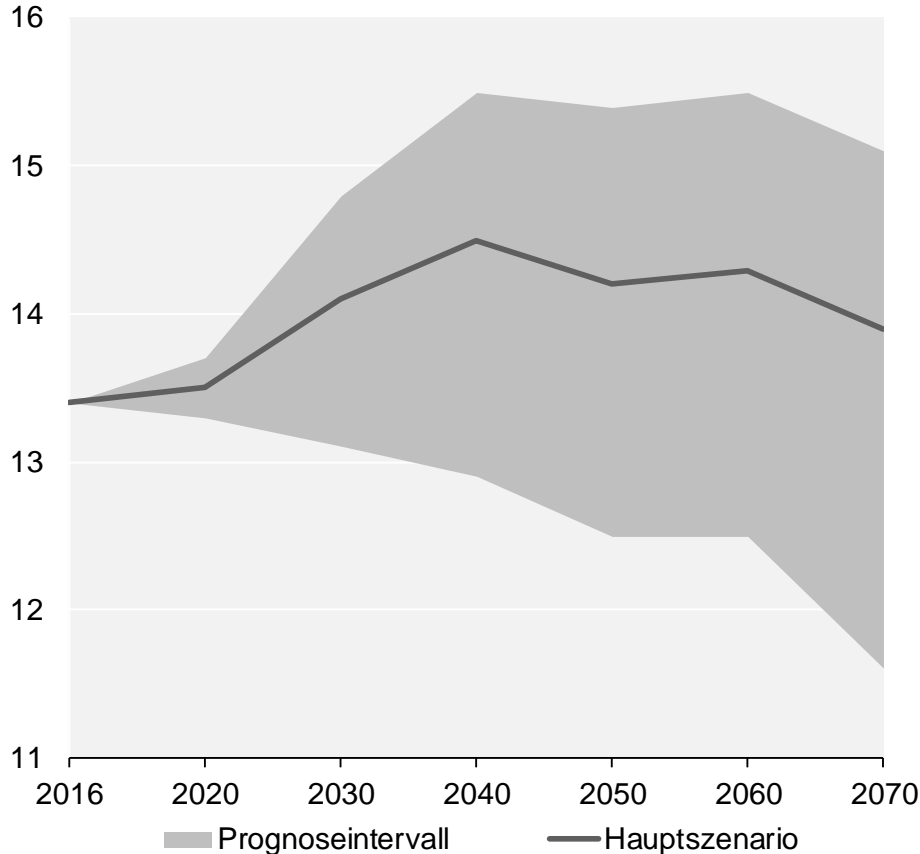
Empfehlung

- Sicherstellung **nachhaltiger Ausgestaltung und Finanzierung** des Pflegesystems
- **Grundsatzentscheidungen bezüglich Finanzierungsmodell** treffen
- **Stärkung der Konnexität zwischen Einnahmen- und Ausgabenhoheit** auf Gebietskörperschaftsebene

FISK ■ Pensionsausgaben durch deutlichen relativen Einkommensverlust der Pensionisten „stabil“

Entwicklung der staatlichen Pensionskosten laut Ageing Report

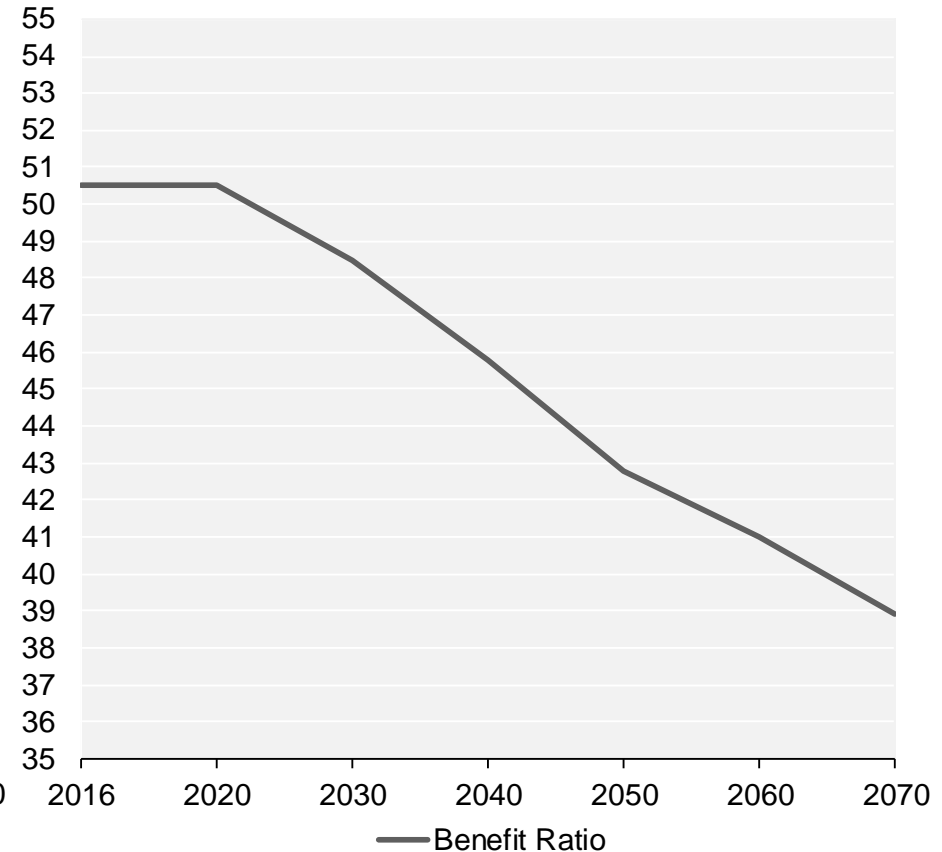
in % des BIP



Quelle: Ageing Report 2018.

Entwicklung der Benefit Ratio in Österreich

Anteil der \bar{x} Pensionseinkommen am \bar{x} Arbeitseinkommen in %



Quelle: Ageing Report 2018.

■ Stärkung der Nachhaltigkeit und Resilienz des österreichischen Pensionssystems

Ausgangslage

- Hohe Pensionsausgaben im internationalen Vergleich
- Geringer Anstieg der langfristigen Ausgaben aufgrund starkem relativen Einkommensverlust der Pensionisten
- Maßnahmen Sommer 2019 (p. a. 0,5 Mrd EUR) im Ageing Report nicht enthalten (u. a. „Hacklerregelung neu“)
- Abschaffung Wartefrist für erstmalige Pensionserhöhung in langer Frist sehr teuer

Empfehlung Teil I

- **Resilienz des österreichischen Pensionssystems erhöhen** (Gefahr eines Absenkens des Lebensstandards im Alter sowie einer Erhöhung der Altersarmut)
- **Hohe Priorität der Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters:**
- Maßnahmen für **längeren Verbleib in Erwerbstätigkeit** stärken
- **diskretionäre Maßnahmen**, die Lückenschluss zum Regelalter entgegenwirken, vermeiden

■ Stärkung der Nachhaltigkeit und Resilienz des österreichischen Pensionssystems

Ausgangslage

- Hohe Pensionsausgaben im internationalen Vergleich
- Geringer Anstieg der langfristigen Ausgaben aufgrund starkem relativen Einkommensverlust der Pensionisten
- Maßnahmen Sommer 2019 (p. a. 0,5 Mrd EUR) im Ageing Report nicht enthalten (u. a. „Hacklerregelung neu“)
- Abschaffung Wartefrist für erstmalige Pensionserhöhung in langer Frist sehr teuer

Empfehlung Teil II

- **Stabilität des Pensionssystems bedingt Vermeidung diskretionärer ausgabenerhöhender Maßnahmen, die nicht unmittelbar der Bekämpfung von Altersarmut dienen**
- Ausgestaltung von Maßnahmen im Pensionsbereich von **inter- und intragenerationeller Gerechtigkeit** leiten lassen

Budgetäre Wirkung von Maßnahmen

**Sicherstellung der Qualität und Verbesserung der
Nachvollziehbarkeit der Wirkungsorientierten
Folgenabschätzung (Costing)**

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA)

Anzahl der in den Nationalrat eingebrachten Gesetzesanträge während der 26. Gesetzgebungsperiode (09.11.2017 – 22.10.2019)	Beschlossen/ Eingebracht ¹⁾	WFA ²⁾ verpflichtend
Regierungsvorlage	115/117	Ja
Durch Abgeordnete (Initiativantrag)	76/298	Nein
Durch einen NR-Ausschuss	14/14	Nein
Durch ein Drittel der Mitglieder des Bundesrates	0/2	Nein
Volksbegehren	0/3	Nein

Ziele der WFA:

- ▣ Nachvollziehbarkeit
- ▣ Transparenz
- ▣ (un-)erwünschte Wirkung
- ▣ erwartete Kosten

1) Quelle: Parlamentsdirektion 2) § 17 BHG 2013



- **WFA nur bei Minderheit (27%) der Gesetzesanträge verpflichtend**
- **Daher WFA nur bei etwas über der Hälfte (56%) der beschlossenen Gesetze verpflichtend**

■ Sicherstellung der Qualität und Verbesserung der Nachvollziehbarkeit der WFA (Costing)

Ausgangslage

- „Wirkungsorientierte Folgenabschätzung“ gemäß BHG 2013 bei Regierungsvorlagen
- **Öffentlich zugängliche Instrumente (WFA-Tool, SORESI)** erleichtern Plausibilitätsprüfung
- **Keine WFA** bei Initiativanträgen und anderen Formen der Gesetzesinitiativen

Empfehlung

- **Transparenzbemühungen** der Kostenschätzung fortsetzen
- **Bewährte Modelle** nutzen und verwendete Modelle der **Öffentlichkeit** weiterhin zur **Verfügung** stellen
- Qualitativ hochwertige WFA bei **allen** Formen von Gesetzesinitiativen
- Änderungen im Gesetzgebungsprozess sollen im Rahmen der WFA nachgezogen werden