

# BUDGETAUSRICHTUNG ÖSTERREICHS 2016 BIS 2018 UND HAUPTERGEBNISSE DES JAHRESBERICHTS<sup>1</sup>

## Fiskalposition 2016 bis 2018 und gesamtstaatliche Budgetausrichtung<sup>2</sup>

### Anstieg des gesamtstaatlichen Budgetdefizits 2016 bestätigt sich; mehrere knappe Verfehlungen der EU-Fiskalregeln im Jahr 2016

Wie vorangegangene FISK-Prognosen signalisierten, **stieg im Vorjahr 2016** das **gesamtstaatliche Budgetdefizit Österreichs** gegenüber 2015 **deutlich**. Nach vorläufigem Endergebnis von Statistik Austria betrug im Jahr 2016 das Budgetdefizit 1,6% des BIP nach 1,0% des BIP im Vorjahr (Tabelle 2). Grund dafür waren **Einnahmenausfälle** durch die **Steuerreform 2015/16**, die mit einer **beschleunigten Staatsausgabenentwicklung** einhergingen.

Das gesamtstaatliche Einnahmenwachstum 2016 wurde durch die **Steuerreform 2015/16**, bei der eine Senkung der **Steuertarife der Lohn- und Einkommensteuer** erfolgte, merklich gedämpft. Das Aufkommen der **einnahmenseitigen Gegenfinanzierung** blieb bei der **Umsatzsteuer** (partielle Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes und Betrugsbekämpfungsmaßnahmen) deutlich unter den Erwartungen, konnte aber durch ein unerwartetes Mehraufkommen aus der **Körperschaftsteuer** zum Teil ausgeglichen werden. In Summe reichte die **Eigenfinanzierung** der Steuerreform<sup>3</sup> in Kombination mit den einnahmenseitigen **Gegenfinanzierungsmaßnahmen** (Umsatzsteuersatzerhöhung, Anhebung der Ertragssteuern auf Immobilienveräußerungen, Kursgewinne und Dividenden sowie Betrugsbekämpfungsmaßnahmen) **im Jahr 2016 nicht aus**, um den Einnahmenausfall zur Gänze auszugleichen. So war im Jahr 2016 ein atypisch niedriger Anstieg der **Staatseinnahmen** um lediglich 0,7% oder 1,3 Mrd EUR im Vorjahresvergleich zu verzeichnen (2015: +4,1% oder +6,7 Mrd EUR).

Die **Abgabenquote Österreichs** (nationale Abgrenzung) sank ausgehend von 43,2% im Jahr 2015 auf 42,3% des BIP im Jahr 2016 (Tabelle 4). Im **internationalen Vergleich** weist Österreich nach wie vor eine hohe Abgabenquote auf (Grafik 12).

Aus konjunkturpolitischer Sicht ergibt die budgetäre Kenngröße „**Fiscal Stance**“<sup>4</sup> für 2016 einen **anti-zyklischen Budgetkurs** in Österreich, der bei **Unterauslastung** der Wirtschaft expansiv wirkt (Grafik 1).

Der **strukturelle Budgetsaldo (inkl. Berücksichtigung anrechenbarer „Klauseln“)**<sup>5</sup> verschlechterte sich laut **FISK-Ergebnissen** von einem Überschuss von 0,1% des BIP (2015) auf ein Defizit von etwas über 0,5% des BIP (2016).<sup>6</sup> Obwohl sogenannte „Klauseln“ in Form von Zusatzkosten durch Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung das strukturelle Budgetdefizit für Österreich um 0,4% des BIP reduzierten,

1 Die Budgetdaten bis 2016 spiegeln den Stand vom September 2017 wider. Bei den Budgetergebnissen für die Jahre 2017 und 2018 handelt es sich um Prognosen (im Regelfall um die Herbstprognose des Fiskalrates 2017).

2 Nähere Ausführungen zu den einzelnen Themenbereichen finden sich in den folgenden Kapiteln 3 bis 7. Statistische Informationen in Form von Zeitreihen befinden sich im Anhang.

3 Positive Nachfrageeffekte (z. B. der Anstieg des privaten Konsums), die zusätzliches Steueraufkommen generieren.

4 Veränderung der strukturellen Primärsaldoquote (gemessen am BIP) zur Outputlücke.

5 Der strukturelle Budgetsaldo inkl. Klauseln lässt Einmaleffekte (Ausgaben für das Bankenpaket) und „außergewöhnliche Ereignisse“ (Zusatzkosten durch Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung) ebenso außer Acht wie budgetäre Mehreinnahmen sowie Minderausgaben durch die Konjunkturerholung im Jahr 2016 (zyklische Komponente des Budgets).

6 Die Verfehlung 2016 lag zwar innerhalb des im Normalfall anzuwendenden Toleranzbereichs von 0,25 Prozentpunkten; dieser Toleranzbereich kommt bei gleichzeitiger Nutzung von defizitmindernden „Klauseln“ nicht zur Anwendung.

## Hauptergebnisse

**Tabelle 1: Einschätzungen und vorläufige Ergebnisse der Budgetentwicklung des Staates für 2016**

% des BIP	Budgetsaldo <sup>1</sup> 2016			Struktureller Budgetsaldo 2016 <sup>2</sup>		
	BMF	FISK	EK	BMF	FISK	EK
2015	-1,4	-2,2	-1,6	-0,5	-1,4	-1,0
April/Mai 2016	-1,6	-2,0	-1,5	-0,9	-1,5	-0,9
2016	-1,4	-1,5	-1,5	-0,9	-1,1	-1,0
April/Mai 2017	-1,6	-1,6	-1,6	-1,0	-1,0	-1,0
2017	-1,6	-1,6	-1,6	-0,9	-0,9	-1,0

1) Budgetsaldo des Staates gemäß ESVG 2010.

2) Inklusive Zusatzkosten für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm bzw. Haushaltsplanung), FISK (Fiskalprognose), EK (Konjunkturprognose), Statistik Austria.

**Tabelle 2: Budgetsalden der Teilsektoren des Staates 2014 bis 2018**

	Bundesebene		Landesebene (ohne Wien <sup>1</sup> )		Gemeindeebene (mit Wien <sup>1</sup> )		Sozialversicherungsträger		Staat	
	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP
2014	-9,2	-2,8	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,3	0,1	-9,0	-2,7
2015	-3,9	-1,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-3,6	-1,0
2016	-4,5	-1,3	-1,3	-0,4	-0,2	-0,1	0,2	0,1	-5,8	-1,6
2017	.	.	.	.	.	.	.	.	-2,6	-0,7
2018	.	.	.	.	.	.	.	.	-2,5	-0,6

1) Im Österreichischen Stabilitätspakt wird Wien (als Land und Gemeinde) der Landesebene zugerechnet.

Quelle: Statistik Austria, WIFO (BIP) und FISK-Herbstprognose (2017 und 2018).

**Tabelle 3: Budgetsalden und strukturelle Salden des Staates 2014 bis 2018**

% des BIP	Budgetsaldo		Struktureller Saldo		Struktureller Saldo inkl. Klauseln <sup>1</sup>	
	laut FISK	laut EK	laut FISK	laut EK	laut FISK	laut EK
2014	-2,7	-2,7	-0,7	-0,8	.	-0,8
2015	-1,0	-1,0	0,1	-0,3	0,2	-0,2
2016	-1,6	-1,6	-0,9	-1,0	-0,5	-0,6
2017	-0,7	-1,0	-0,6	-0,9	-0,2	-0,5
2018	-0,6	-0,9	-1,0	-1,0	-0,7	-0,7

1) Inklusive Zusatzkosten für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung.

Quelle: Statistik Austria, WIFO (BIP), EK- und FISK-Herbstprognose 2017.

wurde die **MTO-Defizitgrenze Österreichs** von 0,45% des BIP überschritten. Die aktuelle Herbstprognose der Europäischen Kommission (EK) bestätigte das oben skizzierte Bild und errechnete für 2016 ein um 0,1 Prozentpunkte höheres strukturelles Budgetdefizit als der FISK.

Im Hinblick auf die Kenngrößen „**struktureller Budgetsaldo**“ und „**Fiscal Stance**“ ist hinzuweisen, dass es sich dabei um analytische Ergebnisse handelt, die auch wesentlich vom Resultat des Potenzialoutputs abhängen, bei dem Revisionen – selbst bei Daten der Vergangenheit – üblich sind.

**Tabelle 4: Staatsquoten: Einnahmen, Ausgaben und Abgaben des Staates 2014 bis 2018 (in % des BIP)**

in % des BIP	2014	2015	2016	2017	2018
Staatsausgaben <sup>1</sup>	52,3	51,0	50,7	49,3	48,8
Bruttoinvestitionen	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Zinszahlungen	2,4	2,3	2,1	1,8	1,6
Staatseinnahmen <sup>1</sup>	49,6	49,9	49,1	48,6	48,1
Nationale Abgabenquote <sup>2</sup>	42,8	43,2	42,3	42,0	41,7
Internationale Abgabenquote <sup>3</sup>	43,5	43,8	42,9	42,6	42,3

1) Zinszahlungen ohne Berücksichtigung von Derivaten (Swaps).  
 2) Steuereinnahmen des Staates und tatsächlich gezahlte Sozialversicherungsbeiträge Pflichtbeiträge; ESVG-Codes: D2+D5+D611+D91-D995) einschließlich EU-Eigenmittel.  
 3) Nationale Abgabenquote zuzüglich imputierter Sozialversicherungsbeiträge.  
 Quelle: Statistik Austria, WIFO (BIP), FISK-Herbstprognose (2017 und 2018).

Eine **Regelverfehlung** zeigte sich im Jahr 2016 auch im Hinblick auf die **Ausgabenregel** (Tabelle 5 und Abschnitt 7.2). Die **Staatsausgaben** legten im Jahr 2016 trotz hoher **Minderausgaben für das Bankenpaket** (–2,1 Mrd EUR gegenüber 2015) und **rückläufiger Zinszahlungen** für die Staatsverschuldung vor dem Hintergrund der Niedrigzinsphase (2016: –0,6 Mrd EUR) um 2,0% oder 3,5 Mrd EUR zu. Zu diesem Anstieg trugen in erster Linie mehrere wirtschaftspolitische Maßnahmen der Bundesregierung sowie veränderte Rahmenbedingungen bei: Eine über dem nominellen Wirtschaftswachstum liegende Ausgabendynamik in der Größenordnung von 4% ergab sich im Bereich **soziale Sicherung** (u. a. Aufnahmekosten für Asylwerber, „Pensionshunderter“ und verstärkte Inanspruchnahme der geförderten Altersteilzeit), im **Gesundheitswesen** (u. a. Leistungsverbesserungen im Pflegebereich und Effekte der veränderten Ärztedienststrecke) sowie **durch Investitionen in die Infrastruktur und öffentliche Sicherheit** (u. a. ÖBB, Breitbandausbau, Bundesheer, Polizei). Die **Staatsausgabenquote** lag 2016 bei 50,7% des BIP (2015: 51,0% des BIP).

Die **Budgetposition Österreichs** verschlechterte sich im Jahr 2016 **bei allen gebietskörperschaftlichen Ebenen**. Die Bundesebene erzielte 2016 ein Maastricht-Defizit von 1,3% des BIP (2015 Defizit von 1,1% des BIP), die Landesebene von 0,4% des BIP (2015: Überschuss von 0,1% des BIP) und die Gemeindeebene von 0,1% des BIP (2015: Defizit von 0,0% des BIP). Die negative Entwicklung auf **Landesebene** resultierte im Wesentlichen aus einem **einmaligen Sondereffekt** im Zusammenhang mit dem **Kärntner Ausgleichszahlungsfonds**, (anteiliger) **Mindereinnahmen** bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben infolge der **Steuerreform 2015/16** sowie aus markanten Ausgabensteigerungen im Bereich der **Sozialtransfers** an private Haushalte infolge der Flüchtlingszuwanderung. Der **Einmaleffekt** im Zusammenhang mit der HETA-Abwicklung zog ein Maastricht-Defizit **Kärntens** von rund 1,2 Mrd EUR oder 0,3% des BIP nach sich und erklärt etwa 70% der Budgetverschlechterung auf Landesebene.<sup>7</sup>

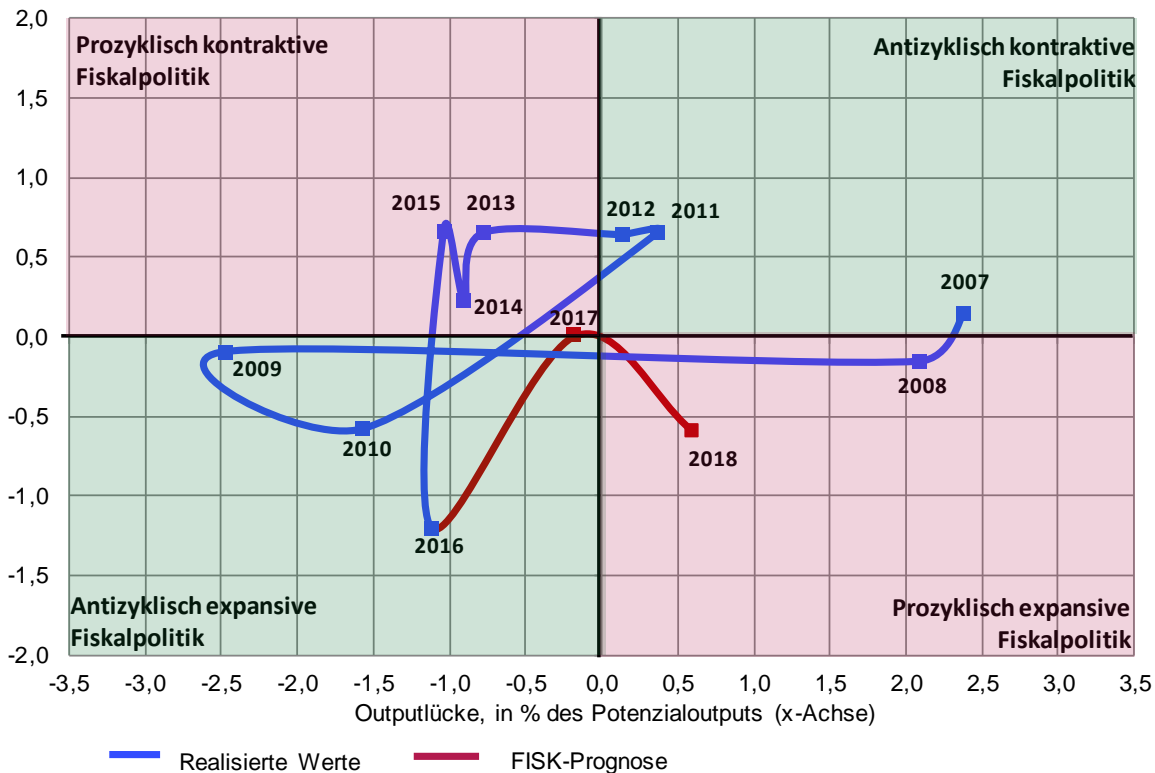
7 Gesamtstaatlich erhöht dieser Zahlungsstrom das Budgetdefizit nicht (innerstaatliche Verschiebungen).

## Hauptergebnisse

**Grafik 1**

### Struktureller Primärsaldo des Staates und Outputlücke 2007 bis 2018

Veränderung des strukturellen Primärsaldos in % des BIP (y-Achse)

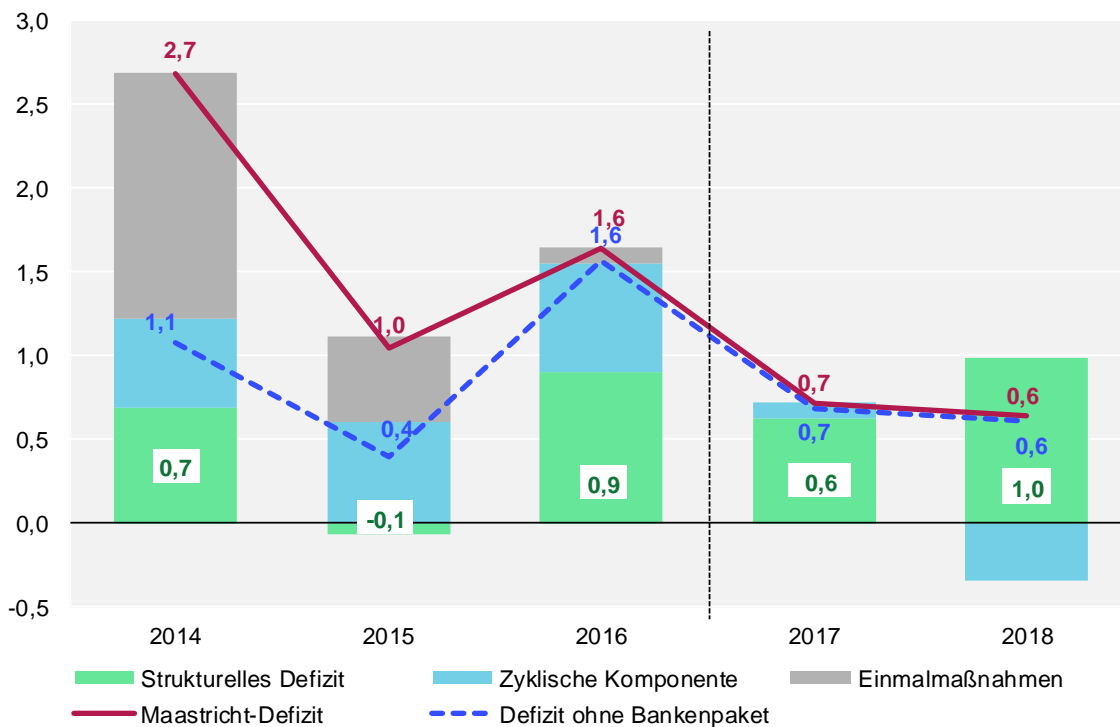


Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose (2017 und 2018).

**Grafik 2**

### Budgetdefizit des Staates und seine Komponenten 2014 bis 2018

in % des BIP



Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose (2017 und 2018).

## Konjunkturdynamik verbessert die Fiskalposition Österreichs 2017; Fiskalregeln werden im Wesentlichen wieder eingehalten

Für das **Jahr 2017** prognostiziert die FISK-Herbstprognose wieder einen **deutlich höheren Zuwachs** der **Staatseinnahmen** von 3,8% oder 6,7 Mrd EUR (Grafik 12). Getragen wird das gesamtstaatliche Einnahmenwachstum von der deutlich positiveren Entwicklung aller für die Staatseinnahmen relevanten **makroökonomischen Indikatoren** und dem **Wegfall des Steuerausfalls 2016** infolge der Senkung des Einkommensteuertarifs.<sup>8</sup> Zusätzlich gewinnt im Prognosezeitraum 2017 und 2018 der Beitrag der Nichtindexierung des Steuersystems (überproportionales Wachstum aufgrund der „kalten Progression“ der Lohn- und Einkommensteuer gedämpft durch unterproportionale Entwicklung bei Mengensteuern) zum Einnahmenwachstum aufgrund der höheren Löhne und Inflationsraten sukzessive wieder an Bedeutung. Gedämpft wird die Einnahmenentwicklung aufgrund der schrittweisen Reduktion der **Lohnnebenkosten** (Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds) 2017 und 2018 sowie des verhaltenen Anstiegs (tendenziell) **azyklischer Einnahmenkategorien** (u. a. sonstige laufende Transfers und Vermögenseinkommen).

Für die **nomielle Ausgabenentwicklung** des Staates Österreich im Jahr 2017 prognostiziert die FISK-Herbstprognose vor dem Hintergrund **zahlreicher budgetärer Maßnahmen** (v. a. Arbeitsmarkt- und Investitionsoffensiven, wie der Beschäftigungsbonus, das kommunale Investitionsprogramm und die Start-Up-Förderungen; in Summe +0,3% des BIP; Tabelle 8) einen Anstieg in der Größenordnung des Vorjahres (2017: +1,9% 2016: +2,0%). Das relativ moderate Ausgabenwachstum im Jahr 2017 ergibt sich vorrangig aus niedrigen Preissteigerungen 2016, deren Verlauf den Anstieg wichtiger Ausgabenpositionen 2017 (Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelte der Bediensteten des Staates (Lohnanpassung der Gebietskörperschaften: i. A. +1,3%) und Pensionsausgaben (ASVG-Pensionserhöhung 2017: +0,8%)) prägten. Zusätzlich ging die Anzahl der zu versorgenden Asylwerber im Jahr 2017 zurück, was mit leicht rückläufigen budgetären Kosten einherging (Tabelle 10). Ferner reduziert das Niedrigzinsumfeld die Zinszahlungen der Staatsschuld angesichts hoher Refinanzierungsvolumina kräftig (–0,7 Mrd EUR).

Aus konjunkturpolitischer Sicht zeigt im Jahr 2017 die budgetäre Kenngröße „**Fiscal Stance**“ einen **neutralen Budgetkurs** in Österreich vor dem Hintergrund einer beinahe ausgelasteten Wirtschaft an (Grafik 1).

Insgesamt ergibt sich aus der gesamtstaatlichen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ein **Maastricht-Defizit** für das Jahr 2017 von 0,7% des BIP nach 1,6% des BIP im Vorjahr.<sup>9</sup> Lässt man die **Konjunkturreffekte** außer Acht, so fällt der Defizitrückgang im Jahr 2017 deutlich schwächer aus. Laut FISK-Herbstprognose beträgt im Jahr 2017 das **strukturelle Budgetdefizit (inklusive „Klauseln“)** 0,2% des BIP (2016: –0,5% des BIP). Die Verbesserung der Fiskalposition führt dazu, dass die unterschiedlichen **EU-Fiskalregeln** im Jahr **2017** – laut den aktuellen FISK-Ergebnissen – **weitgehend erfüllt werden**.

Die **aktuelle Herbstprognose der EK** geht für 2017 von einem höheren Maastricht-Defizit (–1,0% des BIP) und einer merklich geringeren Verbesserung des **strukturellen Budgetdefizits** für das Jahr 2017 aus (inklusive „Klauseln“: 2017: –0,5% des BIP). Dennoch würde sich auf Basis der EK-Einschätzung eine MTO-Regelerfüllung – unter Berücksichtigung der „Klauseln“ – für das Jahr 2017 ergeben.

<sup>8</sup> Die Tarifänderung reduzierte das Lohnsteueraufkommen 2016 unmittelbar.

<sup>9</sup> Die nach oben revidierten aktuellen Konjunkturdaten für das Jahr 2017 reduzierten die FISK-Prognoseergebnisse für das Maastricht-Defizit vom Herbst 2017 gegenüber dem Frühjahr 2017 um 0,3% des BIP (Box 6).

## Hauptergebnisse

### Ohne Gegenmaßnahmen sind mehrere „erhebliche“ Regelverfehlungen 2018 trotz guter Konjunkturlage nicht auszuschließen

Das Jahr **2018** ist von **hohen budgetären Vorbelastungen** und einer **dynamischen Wirtschaftsentwicklung** geprägt. Der erwartete Konjunkturverlauf im Jahr **2018** führt laut FISK-Prognose zu einer regen **Einnahmenentwicklung** (+3,7% oder 6,6 Mrd EUR), die von einer beschleunigten **Staatsausgabenentwicklung** kompensiert wird (+3,5% oder 6,5 Mrd EUR). Die Ende 2016 und im Wahljahr 2017 beschlossenen **wirtschaftspolitischen Maßnahmen** (u. a. Investitionsförderungen, Beschäftigungsbonus, Aktion 20.000, insgesamt erhöhte Pensionsanpassung, partnerunabhängige Notstandshilfe, Abschaffung des Pflegeregresses) entfalten – neben der Senkung der Lohnnebenkosten und der Stabilitätsabgabe – v. a. erst im Jahr 2018 ihre budgetäre Wirkung und erhöhen im Jahr 2018 das Maastricht-Defizit um insgesamt 2,2 Mrd EUR oder 0,6% des BIP (Tabelle 8). So ergibt die aktuelle FISK-Prognose für das Jahr 2018 nur einen leichten Rückgang des **gesamtstaatlichen Maastricht-Defizits** auf 0,6% des BIP (2017: -0,7% des BIP).

Die für die Budgetentwicklung der letzten Jahre wichtigen Sonderfaktoren Flüchtlingskosten und Bankenpaket spielen im Jahr 2018 de facto keine Rolle (Tabellen 10 und 11).

Aus konjunkturpolitischer Sicht wird auf Basis der aktuellen Schätzungen im Jahr **2018** – ohne zusätzliche Gegenmaßnahmen – ein **expansiver Budgetkurs** verfolgt, obwohl eine über der „Normallage“ liegende Kapazitätsauslastung der Wirtschaft in Österreich erwartet wird.<sup>10</sup> Die budgetäre Kenngröße „**Fiscal Stance**“ ergibt einen **prozyklischen Budgetkurs für Jahr 2018** (Grafik 1).

Im **Jahr 2018** rechnet der FISK mit einem Anstieg des strukturellen Budgetdefizits auf **1,0% des BIP**.<sup>11</sup> Unter **Anrechnung der Zusatzkosten** im Zuge der Flüchtlingszuwanderung sowie zur Terrorismusbekämpfung, die bei der Beurteilung der Erfüllung der Fiskalregeln berücksichtigt werden dürfen, ergibt sich ein **strukturelles Budgetdefizit (inklusive Klauseln)** von 0,7% des BIP im Jahr 2018, das mit einer **Verfehlung des MTO** einhergeht.

Der prognostizierte **Ausgabenwuchs 2018** von 4,4% **übersteigt die Obergrenze von 2,6% deutlich**, sodass die „**Erheblichkeitsgrenze**“ im Sinne der EU-Definition **überschritten** wird (Tabelle 5). In diesem Jahr spielen nicht nur Ausgabenwüchse, sondern auch diskretionäre Mindereinnahmen des Staates eine Rolle, die in die Berechnungen des Ausgabenaggregats einfließen (Abschnitt 7.2).

Ferner trägt die prognostizierte Erhöhung des strukturellen Defizits im **Jahr 2018** um 0,4 Prozentpunkte und das teilweise Auslaufen der „Klauseln“ dazu bei, dass die strukturelle Anpassungsvorgabe **verfehlt** wird. Die Verfehlung bleibt **nur knapp unter der „Erheblichkeitsgrenze“**<sup>12</sup> im Sinne der EU-Definition, da kein Anstieg, sondern eine Reduktion des strukturellen Defizits um 0,1% des BIP erfolgen sollte.

Die vor Kurzem im Rahmen des „**Kassasturzes**“ erfolgte BMF-Schätzung zum strukturellen Budgetdefizit 2018, die ein um 0,4% des BIP höheres Ergebnis ergab als jene von Mitte Oktober 2017 von 1,1% des BIP (österreichische Haushaltsplanung 2018, Tabelle 5), berücksichtigte zusätzlich die Nationalratsbeschlüsse des 12. Oktobers 2017 und technische Anpassungen. Eine Änderung der FISK-Resultate vor dem Hintergrund dieser Informationen war nicht erforderlich (Abschnitt 4.2).

10 Die aktuellen FISK-Schätzergebnisse für die Outputlücke 2018 auf Basis der WIFO-Prognose vom September 2017 (+0,6) fallen vor dem Hintergrund besserer Konjunkturerwartungen höher als jene der EK aus (+0,1).

11 Die EK geht in ihrer aktuellen Herbstprognose (November 2017) von strukturellen Defiziten in Höhe von 1,0 % des BIP (2016 und 2018) sowie 0,9% des BIP (2017) aus.

12 Eine Abweichung von der Vorgabe bzw. vom MTO ist „erheblich“, wenn sie 0,5 Prozentpunkte in einem Jahr oder kumulativ über zwei Jahre beträgt.

Die aktuellen **Prognoseergebnisse der EK** (November 2017) zeigen für das Jahr 2018 **kein besseres Gesamtbild**. Das Maastricht-Defizit für das Jahr 2018 wird mit  $-0,9\%$  des BIP sogar höher als jenes des FISK eingeschätzt und der strukturelle Budgetsaldo entspricht dem FISK-Prognoseergebnis. Im internationalen Vergleich liegt Österreich in den Jahren 2017 und 2018 in Bezug auf den Finanzierungssaldo im Mittelfeld der Euroländer (Grafik 3).

### Starker Rückgang der Schuldenquote 2017 und 2018

Die **gesamtstaatliche Schuldenquote** sinkt laut aktueller FISK-Prognose von  $83,6\%$  Ende 2016 in den Jahren 2017 und 2018 auf  **$77,8\%$  bzw.  $74,5\%$  des BIP**. Der **starke Rückgang der Schuldenquote** um insgesamt 5,7 bzw. 3,4 Prozentpunkte in den Jahren 2017 und 2018 erklärt sich vorrangig durch schuldreduzierende Stock-Flow-Adjustments von  $-2,7\%$  bzw.  $-0,5\%$  des BIP und den Anstieg des nominellen BIP. Der „**BIP-Nenner-Effekt**“ senkt die Schuldenquote in den Jahren 2017 und 2018 um  $-3,8$  bzw.  $-3,5$  Prozentpunkte (Grafik 27). Die hohen **Stock-Flow-Adjustments** im Jahr **2017** im Umfang von 9,8 Mrd EUR setzen sich dabei vor allem aus dem Portfolioabbau der verstaatlichten Banken ( $-6,5$  Mrd EUR, inklusive des von der FMA genehmigten HETA-Schuldenabbaus in der Höhe von 4,5 Mrd EUR), der teilweisen Auflösung der hohen Kassenreserven ( $-1,8$  Mrd EUR), dem Rückkauf eines weiteren Teils der HETA-Anleihen durch den KAF ( $-1,0$  Mrd EUR), Zahlungen der Bank Austria im Rahmen der Pensionsübertragungen ins ASVG ( $-0,8$  Mrd EUR) und den weiterhin hohen Agios aus Über-pari-Emissionen zusammen. Die gegenüber dem Vorjahr geringeren Stock-Flow-Adjustments im Jahr **2018** im Umfang von 1,8 Mrd EUR ergeben sich im Wesentlichen aus dem laufenden Portfolioabbau der verstaatlichten Banken und Agios aus Über-pari-Emissionen. Der Gesamteffekt des **Bankenpakets** auf den Schuldenstand Österreichs reduziert sich im Beobachtungszeitraum von  $10,9\%$  des BIP Ende 2016 auf  $9,5\%$  bzw.  $7,3\%$  des BIP bis Ende 2017 bzw. 2018 (Grafik 26).

**Tabelle 5: Anwendung der EU-Fiskalregeln für Österreich**

Staat insgesamt	EK-Schätzung			FISK-Schätzung			BMF-Schätzung		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. anrechenbarer Klauseln) <sup>1)</sup>	⊗	✓	⊗	⊗	✓	⊗	⊗	✓	⊗
Strukturelle Anpassung der Defizitquote	✓	✓	⊗	⊗	✓	⊗	⊗	✓	⊗
Ausgabenwuchs des Staates	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)</b>									
Finanzierungssaldo laut Maastricht	-1,6	-1,0	-0,9	-1,6	-0,7	-0,6	-1,6	-0,9	-0,8
Struktureller Budgetsaldo	-1,0	-0,9	-1,0	-0,9	-0,6	-1,0	-0,9	-0,7	-1,1
Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln	-0,6	-0,5	-0,6	-0,5	-0,2	-0,7	-0,5	-0,3	-0,8
Gesamtausgaben (nominell, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen, Veränd. in %)	4,1	.	.	4,1	2,9	4,4	4,1	3,2	4,3
Verschuldung (Jahresendstände)	83,6	78,6	76,2	83,6	77,8	74,5	83,6	78,3	75,2

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

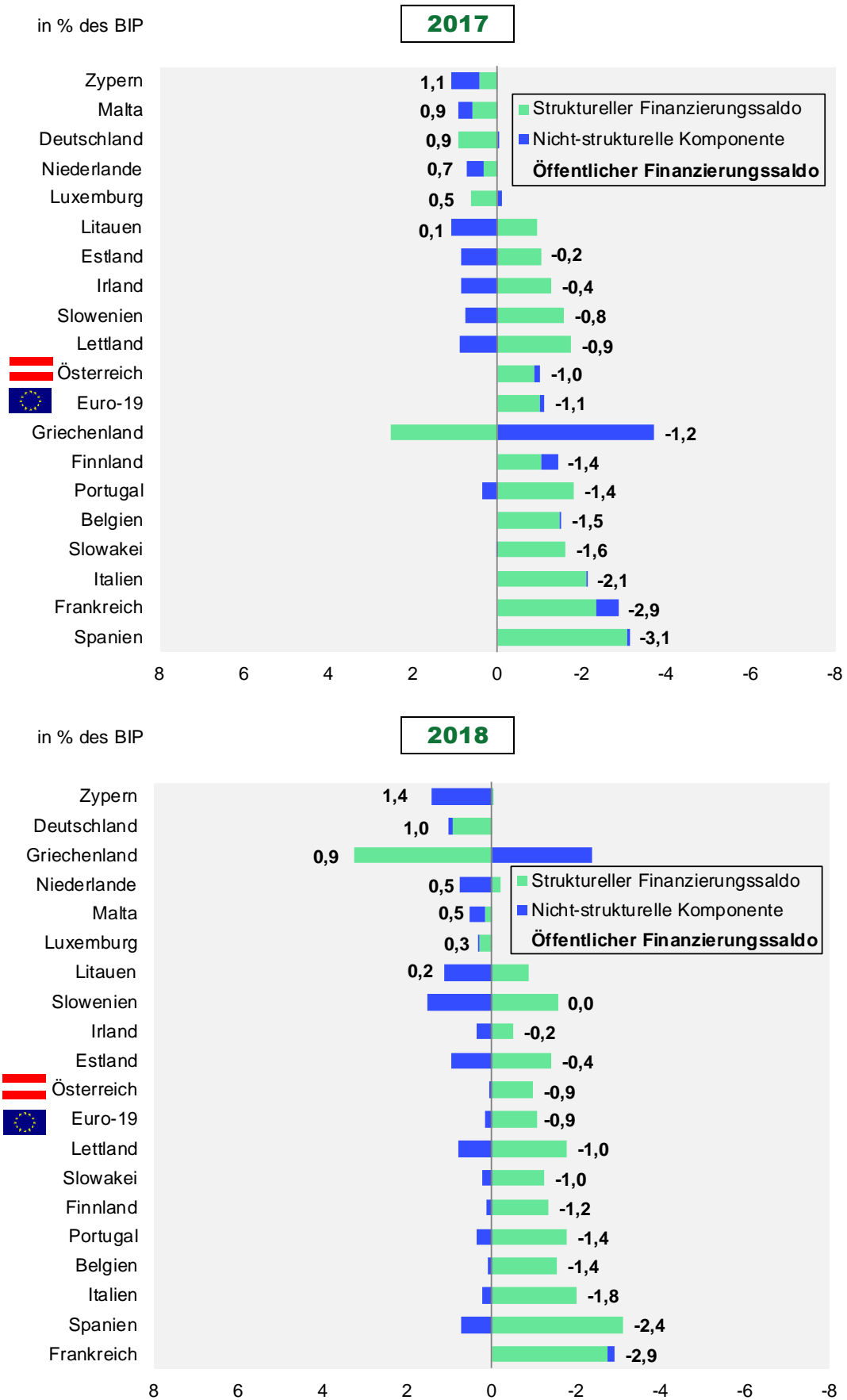
1) Erlaubte Abweichungen z. B. im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten. Kein Toleranzbereich bei Anwendung der Klauseln.

Quelle: BMF (Haushaltsplan 2018), WIFO-Prognose (September 2017), EK-Prognose (November 2017) und eigene Berechnungen.

# Hauptergebnisse

## Grafik 3

### Öffentliche Finanzierungssalden 2017 und 2018 im Euroraum laut EK





### **Vollausbau des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 ab 2017 gibt Anlass, vereinbarte regionale Fiskalregeln auf Praktikabilität zu evaluieren**

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, dessen Kernstück die Festlegung eines strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits von maximal 0,45% des BIP<sup>13</sup> **ab dem Jahr 2017** ist.

Auf Basis des aktuellen Berichts von Statistik Austria vom Herbst 2017 über die **Haushaltsergebnisse der Jahre 2013 bis 2016** im Sinne des ÖStP 2012 (Statistik Austria, 2017) wurde die **Vorgabe zum Maastricht-Saldo** gemäß ÖStP 2012 von den **Ländern und Gemeinden** in Summe **bis zum Jahr 2015 stets erfüllt**, während im Jahr **2016 mit Verfehlungen** zu rechnen ist.

Die **Vorgaben zum strukturellen Budgetsaldo wurden nach dem Bericht von Statistik Austria im Jahr 2016 nur vereinzelt erfüllt**: Während die Bundesebene (inkl. Sozialversicherungsträger) und die Landesebene (inkl. Wien) die strukturellen Budgetvorgaben klar verfehlten, konnte die Gemeindeebene sie in Summe erfüllen. Allerdings sind mehrere Auslegungspunkte des ÖStP 2012 bislang ungeklärt, so dass kein endgültiges Ergebnis hinsichtlich der Regeleinhaltung für das Jahr 2016 seitens Statistik Austria berechnet werden konnte.

Zur derzeitigen Auslegung gemäß ÖStP 2012 und der diesbezüglichen Berechnungsroutinen für die Anwendung der nationalen Fiskalregeln ist seitens des FISK Folgendes anzumerken:

- Der ÖStP 2012 überträgt durch Bezugnahme auf den SWP oder analoge Beschreibung der Regeln das **EU-Fiskalregelwerk** im Wesentlichen auf die Gebietskörperschaften (regionale Aufgliederung einschließlich ausgegliederter staatlicher Einheiten). In der Anwendung stellt sich allerdings heraus, dass die **Auslegung der nationalen Fiskalregeln zum Teil sehr stark von jener des EU-Regelwerks abweicht und die Auslegung des ÖStP 2012** gegenwärtig teilweise **unklar sowie zwischen den Vertragspartnern** (Bund, Länder und Gemeinden) **strittig ist**.
- Die **Implementierung nationaler Fiskalregeln** muss dem EU-Regelwerk nicht vollständig entsprechen, sollte aber die **Einhaltung der gesamtstaatlichen Fiskalregeln der EU gewährleisten**.
- Zur Erhöhung der Transparenz und zur Anwendung des Korrekturmechanismus sollten die vom Bund und den Ländern zu führenden **Kontrollkonten**, die **Auslegung der Regeln und die Operationalisierung veröffentlicht** sein.
- Der ÖStP 2012 beschränkt sich auf eine **Ex-post-Beurteilung** der Haushaltsergebnisse, die zudem zu einem sehr **späten Zeitpunkt** jeweils im Herbst des Folgejahres erfolgt. Unterdessen evaluiert die **Europäische Kommission** die EU-Fiskalregeln für Österreich in Summe bereits im Rahmen des **Europäischen Semesters** jeweils im Frühjahr. Dabei werden sowohl eine **Ex-post-Beurteilung** als auch eine **Ex-ante-Beurteilung** auf Basis der EK-Frühjahrsprognose zur Einhaltung der EU-Fiskalregeln vorgenommen.
- Im ÖStP 2012 bislang ungeklärt sind die **Rolle des FISK** und die **Schnittstellen zwischen dem FISK** und den im **ÖStP 2012** festgelegten **Organisationseinheiten im Evaluierungsprozess** (Statistik Austria, Rechnungshof und Koordinationsgremien). Der FISK hat u. a. die Einhaltung der Fiskalregeln zeitnah zu überwachen und **Umständen**, welche den **Korrekturmechanismus** gemäß Artikel 7

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

## Hauptergebnisse

BGBI. I Nr. 30/2013 aktivieren, verlängern oder beenden, zu beobachten und diesbezügliche Empfehlungen abzugeben.<sup>14</sup>

## Budgetpolitische Maßnahmen der Jahre 2016 und 2017

Die **Aktivitäten** der **Bundesregierung** während der 25. Gesetzgebungsperiode waren auf folgende Ziele ausgerichtet:

- Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln
- Forcieren von Investitionen in den Bereichen Bildung, Universitäten, Forschung und Entwicklung und Infrastruktur für Wachstum und Beschäftigung
- Impulse in den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit und Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung
- Fortsetzung der Strukturreformen in den Bereichen Pensionen, Gesundheitspolitik, öffentliche Verwaltung, Förderungen, Arbeitsmarkt und Steuern

Zur Umsetzung dieser Strategie wurden **zahlreiche steuerliche und ausgabenseitige Maßnahmen** sowie einige **Strukturreformen** gesetzt, die sich im Beobachtungszeitraum 2016 bis 2018 budgetär auswirken. Im Folgenden werden die wichtigsten Maßnahmen skizziert, die in vielen Bereichen auch die budgetäre Entwicklung der Folgejahre beeinflussen werden:<sup>15</sup>

- **Steuerreform 2015/16** mit einem geschätzten Volumen von über 5 Mrd EUR: Die **Steuerentlastung** erfolgt zum überwiegenden Teil über die **Lohn- und Einkommensteuer** und gilt ab 1.1.2016. Zusätzlich wurde der Unternehmenssektor durch die Erhöhung der **Forschungsprämie** und des Freibetrags für **Mitarbeiterbeteiligungen** entlastet. Die **Gegenfinanzierung** sollte überwiegend **einnahmenseitig** über Maßnahmen zur **Steuerbetrugsbekämpfung** in der Größenordnung von 1,9 Mrd EUR (v. a. Belegerteilungs- und Registrierkassenpflicht, Konteneinsicht für Finanzbehörden), durch **Steuererhöhungen** (z. B. partielle USt-Erhöhung, KEST auf Kursgewinne und Dividenden, Immobilienertragsteuer, Streichung von Steuerausnahmen) und durch **Selbstfinanzierung** (Steuereinnahmen durch höheres Wachstum) gewährleistet werden. **Ausgabenseitig** sollten etwa 1,1 Mrd EUR durch einen „**Kostendämpfungspfad in der Verwaltung**“ sowie durch Einsparungen bei den **Förderungen** zur Finanzierung der Steuerreform erzielt werden.
- **Senkung der Lohnnebenkosten:** Nach einer Senkung des Arbeitgeberbeitrags für den **Insolvenzentgeltfonds** per 1.1.2016 um 0,1 Prozentpunkte (–0,1 Mrd EUR) folgt eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zum **Familienlastenausgleichsfonds** in zwei Etappen von 4,5% (2016) auf 3,9% ab 2018 (2017: –0,5 Mrd EUR; 2018: –0,9 Mrd EUR). Auch erfolgte eine **Entlastung der bäuerlichen Betriebe** durch das teilweise Aussetzen eines Quartalsbeitrags der Sozialversicherung (Beiträge zur Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung; 4. Quartal 2016 = Vorschreibung Jänner 2017).<sup>16</sup>
- **Offensivmaßnahmen:** Offensivmittel sind für die **Universitäten und Fachhochschulen** in den Jahren 2016 bis 2020 vorgesehen (insgesamt 1,1 Mrd EUR). Mitte **2017** wurde die **Leistungsvereinbarung** der Universitäten für die Periode 2019 bis 2021 beschlossen, die eine Erhöhung von insgesamt

<sup>14</sup> Die offenen Punkte ergeben sich insbesondere daraus, dass die Einrichtung des Fiskalrates Ende 2013 erst nach der Verabschiedung des ÖSTP 2012 erfolgte.

<sup>15</sup> Hier nicht angeführt sind nachhaltig wirkende Maßnahmenpakete, die in den vorangegangenen Jahren getätigt wurden, wie z. B. „Loipersdorf-Paket 2011“, 1. und 2. Stabilitätsgesetz 2012 oder Abgabenänderungsgesetz 2014.

<sup>16</sup> Eine einmalige Entlastung von 90 Mio EUR aus den Rücklagen der bäuerlichen Krankenversicherung; im Gegenzug dauerhafter Entzug der pauschalen Beihilfe nach dem GSBG von (zuletzt) jährlich 31 Mio EUR zu Gunsten der Gebietskrankenkassen.

1,35 Mrd EUR vorsah. Die Einführung einer **kapazitätsorientierten**, studienbezogenen **Universitätsfinanzierung** erfolgte dabei nicht. Für die **Forschung** sollte laut Ministerratsbeschluss vom 8. November 2016 700 Mio EUR bis zum Jahr 2021 bereitgestellt werden. Dieses Vorhaben wurde nicht mehr realisiert (kein Finanzrahmen des Bundes für 2018 bis 2021). Ferner wird eine „**Breitbandmilliarde**“ (verlängert bis zum Jahr 2021) für den Ausbau des Breitbandnetzes bereitgestellt, die bislang wenig ausgenutzt wurde. Zudem ist ein **Wohnbauprogramm** gemeinnütziger und privater Investoren (Wohnbaugenossenschaften, gewerbliche Wohnbauinvestoren) seit 2016 über eine Wohnbaubank und die Europäische Investitionsbank in Ausarbeitung. Auch sollen 2017 und 2018 – analog zur KMU-Investitionszuwachsprämie – **zusätzliche Investitionen** der **Gemeinden** zur Modernisierung der Infrastruktur durch den Bund gefördert werden. Die Förderhöhe pro Investitionsprojekt deckt maximal 25% der Gesamtkosten eines kommunalen Infrastrukturprojekts.

- **Wirtschaftspakete und Deregulierungsgesetz:** Nach einem **Start-Up-Paket** (insgesamt 185 Mio EUR bis zum Jahr 2020), das im Sommer 2016 verabschiedet wurde und u. a. den Erlass der Lohnnebenkosten für die ersten drei Mitarbeiter umfasst, wurde im Oktober 2016 eine **KMU-Investitionsprämie** von maximal 10% des Investitionszuwachses in den Jahren 2017 und 2018 mit budgetären Kosten von jeweils 87,5 Mio EUR sowie Erleichterung der Mitarbeiterkapitalbeteiligungsstiftungen vereinbart. Im Rahmen des **Deregulierungsgrundsatzgesetzes** wurde u. a. festgelegt, dass ab Mitte 2017 jede Neuregelung, aus der zusätzlicher bürokratischer Aufwand oder zusätzliche finanzielle Auswirkungen erwachsen, nach Tunlichkeit durch Außerkraftsetzung einer vergleichbar intensiven Regulierung kompensiert wird.
- **Bildungsreform und Familienförderung:** Stärkung der **Schulautonomie** sowie Zusatzmittel für den Ausbau der **Ganztagsschulen**. Demnach sollen nach einem Gesetzesentwurf in den Jahren 2018 bis 2025 insgesamt 428 Mio EUR für Infrastrukturmaßnahmen im Freizeitbereich der Pflichtschulen, 248 Mio EUR für Lehrerkosten an Pflichtschulen und 74 Mio EUR vor allem an allgemeinbildende höhere Schulen fließen. Die **Familienbeihilfe** wurde 2016 um 4% erhöht. Eine weitere Erhöhung (1,9%) tritt ab Jänner 2018 in Kraft.
- **Verwaltungsreform:** Umsetzung von Maßnahmen, die auf Basis der Berichte (Abschlussbericht vom Juni 2015) der 2014 eingesetzten **Aufgaben- und Deregulierungskommission** sowie der Empfehlungen des **Rechnungshofs** zusammengestellt wurden. Die Umsetzung dürfte sich auf kleinere Projekte mit geringen finanziellen Einsparungen konzentrieren. Ursprünglich sollte die Umsetzung von einer unabhängigen **Monitoringstelle** regelmäßig überprüft und halbjährlich in einem Bericht (unter Einbeziehung des Rechnungshofs) dargestellt werden. Die **Umsetzung** dieses Vorhabens **steht aus**.
- **Pensionen und Arbeitsmarkt: Strukturreformen** umfassen u. a. die **Einführung** der **Teilpension** ab Anfang 2016 (reduzierte Arbeitszeit im Alter bei teilweiser Kompensation der Einkommensausfälle) und ein **Bonus-Malus-System** für die Anstellung älterer Arbeitnehmer, welches infolge der Erreichung der Zielwerte nicht in Kraft trat. Zur Wiedereingliederung Älterer in den Arbeitsmarkt dienen arbeitsmarktpolitische Instrumente wie z. B. Eingliederungsbeihilfen oder Kombilohn. Zudem soll ab 2018 die **Ausbildungsgarantie** bis zur Vollendung des 24. Lebensjahres für arbeitslose junge Erwachsene erhöht und ein **Fachkräftestipendium** für Personen mit maximal Pflichtschulabschluss von bis zu 3 Jahren gewährt werden. Auch wurde eine Erhöhung der **Ausgleichzulage** ab 2017 auf 1.000 EUR und eine **zusätzliche Pensionsleistung** (100 EUR pro Pensionist) (Kosten: ca. 180 Mio EUR) im November 2016 vom Ministerrat beschlossen. Im Rahmen des **Arbeitsprogramms** 2017/18 der Bundesregierung vom Frühjahr 2017 wurde v. a. der **Beschäftigungsbonus** (Ersatz der Lohnnebenkosten für zusätzliche Mitarbeiter ab Juli 2017 für 3 Jahre; Volumen insgesamt: 2,0 Mrd EUR) und die **Beschäftigungsaktion 20.000** bis Mitte 2019 für ältere Langzeitarbeitslose mit Pilotprojekten 2017 (100% Ersatz der Lohn- und Lohnnebenkosten für staatliche und gemeinnützige Einrichtungen; Volumen insgesamt: 0,8 Mrd EUR) in die Wege geleitet.
- **Finanzausgleich:** Im Jahr 2016 wurde ein neuer **Finanzausgleich** für die Jahre 2017 bis 2021 beschlossen, der für die Länder und Gemeinden ab 2017 **Zusatzmittel** von jährlich 300 Mio EUR sowie

## Hauptergebnisse

einen einmaligen Zuschuss von 125 Mio EUR für Migrations- und Integrationsausgaben vorsieht. Für den Tarif des **Wohnbauförderungsbeitrages** werden ab 2018 die Länder zur Gänze verantwortlich sein. Gleichzeitig sollen österreichweit vereinheitlichte **bautechnische Bestimmungen** etabliert werden. Erste Schritte in Richtung **Aufgabenorientierung** wurden ebenfalls gesetzt. So sollen z. B. die finanziellen Mittel für **Kindergärten** ab 2018 nach Kriterien vergeben werden. Ab 2019 gilt das selbe für den **Pflichtschulbereich**. Vereinbart wurden auch akkordierte **Haftungsobergrenzen** mit einheitlicher Berechnungsmethode ab 2019 für die Gebietskörperschaften sowie ein „**Spekulationsverbot**“. Den gesetzten Zielen einer Entflechtung der Aufgaben, Mischfinanzierungen und Transfers sowie einer Festlegung von Möglichkeiten zur Stärkung der Abgabenautonomie der Länder wurde im aktuellen Paktum Finanzausgleich 2017 bis 2021 wenig Rechnung getragen. Der Bund, die Länder und die Gemeinden kamen aber u. a. überein, bis zum Ende des Jahres 2018 eine **Bundesstaatsreform** unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich-Konvents vorzubereiten und die Frage der **Abgabenautonomie** in Form von Arbeitsgruppen weiter zu analysieren.

- **Pflege: Länder** dürfen ab Anfang 2018 **keine Ersatzansprüche** auf das Vermögen von **Bewohnern von Pflegeheimen bzw. deren Angehörigen** geltend machen (Verfassungsbestimmungen im ASVG). Der Bund verpflichtete sich den Einnahmehausfall mit 100 Mio EUR teilweise zu ersetzen. Eine **Valorisierung** ist beim **Pflegefonds** (gegenwärtig 350 Mio EUR) ab dem Jahr 2018 geplant (+4,5% p. a.). Als **Kostendämpfungspfad** im Bereich der Pflege wurde ein Anstieg von 4,6% p. a. für die Jahre 2017 bis 2021 vereinbart. Eine Kostenreduktion soll u. a. durch ein besseres Medikamentenmanagement in Pflegeheimen erreicht werden. Konkrete diesbezügliche Maßnahmen wurden noch nicht gesetzt.
- **Gesundheitswesen:** Auch 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 nun **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 Ausgabenanstieg von gegenwärtig 3,6% p. a. soll bis 2021 auf 3,2% p. a. rückgeführt werden.
- **Nationalratsbeschlüsse am 12. Oktober 2017: Keine Anrechnung des Partnereinkommens** bei der Festlegung der **Notstandshilfe** (ab Juli 2018); für Verträge für Mieten müssen keine **Vertragsgebühren** (1% der Bruttomiete für 3 Jahre) mehr entrichtet werden (-60 Mio EUR); **Verlängerung** der 15a-Vereinbarung zum **Ausbau der Kinderbetreuungsplätze für 2018** (Bund 52,5 Mio EUR; Kofinanzierungsanteil der Länder: 35% bzw. maximal 18,4 Mio EUR); **erhöhte Pensionsanpassung 2018 v. a. für Niedrigpensionen** (bis zu 1.500 EUR um +2,2%) und keine Anpassung bei hohen Pensionen (ab 4.980 EUR); Verdoppelung der Budgetmittel für die **berufliche Integration behinderter Menschen** auf 90 Mio EUR ab dem Jahr 2018. **Internatskosten für Berufsschüler** sollen aus Mitteln des Insolvenzentgeltfonds abgedeckt werden; **Wegfall der Auflösungsabgabe** von 124 Euro bei Beendigung eines Dienstverhältnisses ab dem Jahr 2020. Insgesamt dürften sich die Maßnahmen – nach ersten Einschätzungen – budgetär mit über 500 Mio EUR auswirken. 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.
- **Schuldenbremse:** Der **Österreichische Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012)** sieht ein mehrdimensionales System von **nationalen Fiskalregeln („Schuldenbremse“)** ab dem Jahr 2017 vor. Die nationalen Fiskalregeln zur Einhaltung der EU-Vorgaben sehen neben subsektoralen und regionalen Beiträgen zum maximal zulässigen strukturellen Budgetdefizit (Bund und Sozialversicherungsträger: 0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,1% des BIP) einen wieder rückzuführenden Budgetpuffer

(„Kontrollkonto“) vor, der Defizitüberschreitungen von bis zu 1,6% des BIP vorübergehend erlaubt (Näheres im Kapitel 6).<sup>17</sup>

## Schlussfolgerungen

Insgesamt ist die **Beobachtungsperiode 2016 bis 2018** von folgenden Entwicklungen geprägt:

- Einer **deutlichen Beschleunigung des Wirtschaftswachstums** bei relativ hoher Arbeitslosigkeit und niedrigem nominellen Zinsniveau nach 4 Jahren mit mäßigem Wachstum von unter 1% des BIP.
- Einer **Vielzahl an Einzelaktivitäten** der Bundesregierung mit **einigen kleineren strukturellen Veränderungen**, wie beispielsweise Elemente der im Jahr 2017 verabschiedeten Bildungsreform oder die Übertragung der Tarifgestaltung und des Aufkommens des Wohnbauförderungsbeitrags auf die Länder im Paktum über den Finanzausgleich 2017 bis 2021.
- Maßnahmen der Bundesregierung zur **Belebung der Wirtschaft**, insbesondere des Arbeitsmarkts, der Investitionen und des privaten Konsums.
- Einen **zunächst antizyklisch ausgerichteten Budgetkurs**, der die **EU-Fiskalregeln** mit Einschränkungen **beachtet**. Für **2018** ergibt die aktuelle FISK-Prognose eine **prozyklische Budgetausrichtung**, sofern nicht noch zusätzlich Gegenmaßnahmen gesetzt werden. Auch sind im Jahr 2018 mehrere „**erhebliche**“ **Verfehlungen** bei den EU-Fiskalregeln **nicht auszuschließen**.
- Einen **hohen, durch Sonderfaktoren** (negatives Zinswachstumsdifferenzial, Verkauf der Assets in den Abbaubanken, Leistungen für die Übernahme der Pensionsverpflichtungen von der Bank Austria 2017) **verstärkten Rückgang der Staatsschuldenquote** (gemessen am BIP) **ab dem Jahr 2017**.

Aus Sicht des Fiskalrates **fehlen einige zentrale Reformen**, die **seit Jahren vom FISK**, teilweise aber auch von anderen Organisationen (z. B. Rechnungshof, EK, IMF und Aufgabenreform- und Deregulierungskommission) eingefordert werden, aber angesichts ihrer Komplexität, unterschiedlicher Interessenslagen und breiter Betroffenheit immer wieder verzögert werden. Dabei handelt es sich insbesondere um:

- eine **Entflechtung der gebietskörperschaftsübergreifenden öffentlichen Aufgaben** (Zusammenführung der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) in Kombination mit **Verwaltungsvereinfachungen**. Eine **Bundesstaatsreform** sollte vom Ziel einer weitgehenden Transparenz getragen sein und eine kritische **Aufgabenanalyse** („wer tut was“) voranstellen, die in eine gebietskörperschaftsübergreifende **Kompetenz- und Strukturreform** mündet.
- **Strukturreformen** im Hinblick auf Effizienz und Nachhaltigkeit insbesondere in den **Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Förderungen, Gesundheit, Pensionen und Pflege**.
- ein umfassendes **Steuerreformkonzept** mit dem Ziel einer **Senkung der Abgaben auf Arbeit in Kombination** mit dem Schließen von **Steuerlücken** und der **Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen**.
- höhere **Transparenz bei den Transferströmen** zwischen den öffentlichen Einheiten des Staates (insbesondere auch der außerbudgetären Rechtsträger).

<sup>17</sup> Der ÖStP 2012 verankerte einen strukturell ausgeglichenen Haushalt (-0,45 des BIP) ab 2017. Durch das neue MTO für 2017 bis 2019 in Höhe von -0,5% des BIP besteht eine Abweichung zum ÖStP 2012.

## Hauptergebnisse

Wichtige Reformen, die die **Umschichtung der Budgetausgaben** auf zukunftsgerichtete Bereiche wie Forschung und Entwicklung, Bildung, Klimaschutz etc. lenken und unter Umständen Zusatzmittel benötigen, werden gegenwärtig durch das **Niedrigzinsumfeld**, das die Zinsausgaben für die Staatsschuld reduziert, und durch das Auslaufen von Hilfsmitteln für Banken, erleichtert. Der budgetäre Spielraum durch das Niedrigzinsumfeld wird in den kommenden Jahren geringer werden.

**Langfristig** kann von einem Niedrigzinsumfeld – wie gegenwärtig – nicht ausgegangen werden. Gleichzeitig sind **Zusatzkosten durch die demografischen Entwicklungen** zu erwarten. In **Box 1** findet sich eine Zusammenfassung der Ergebnisse zu einer Studie des Büros des FISK (Grossmann und Schuster, 2017) über die **langfristige Kostenentwicklung der Pflege in Österreich**. Eine Zusammenfassung des **internationalen FISK-Workshops** zum Thema „**Fiscal Policy and Ageing**“ kann unter <https://www.fiskalrat.at/workshops/fiscal-policy-and-ageing.html> abgerufen werden.

### **Box 1: Kostenentwicklung im Pflegebereich könnte vereinbarten Kostendämpfungspfad übersteigen**

Im Paktum Finanzausgleich 2017–2021 wurde zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein **Kostendämpfungspfad für den Bereich der Altenpflege** festgelegt, der einen Anstieg der **Bruttoausgaben der Länder und Gemeinden** von 3,6 Mrd EUR (2016) auf max. 4,5 Mrd EUR bis zum Jahr 2021 erlaubt. Nach Berechnungen des Büros des FISK<sup>18</sup> steigen die Pflegekosten der Länder und Gemeinden (ohne Gegenmaßnahmen) je nach Szenario auf bis zu 5,2 Mrd EUR im Jahr 2021. Diese projizierten Kostenspade für die Altenpflege liegen im Jahr 2021 zwischen 8 und 685 Mio EUR über den zulässigen Werten des Kostendämpfungspfads (Tabelle 6). Gleichzeitig wurde eine Valorisierung der **Zweckzuschüsse** aus dem **Pflegefonds** und jährliche **Zusatzmittel** für Länder und Gemeinden in Höhe von 300 Mio EUR für die Bereiche Gesundheit, Pflege und Soziales vereinbart.

Das **Pflegewesen** fällt zwar in den Zuständigkeitsbereich der **Länder**, wird aber von allen Gebietskörperschaften finanziert. Der Beitrag des **Bundes** (im Bereich der Altersleistungen) beträgt gegenwärtig etwas mehr als die  **Hälfte der öffentlichen Mittel** (2016: Bund: 51%; Länder und Gemeinden: 49%). Im Jahr 2021 ergeben die eigenen Projektionen einen Finanzierungsanteil der Länder und Gemeinden von zumindest 52% (Bund: 48%). Gleichzeitig steigt die Dotierung der Pflegefondsmittel – ausgehend von 350 Mio EUR (Bundesanteil: 2/3; Anteil der Länder und Gemeinden: 1/3) in den Jahren 2016 und 2017 – bei einer jährlichen Valorisierung um 4,5% schrittweise auf 417 Mio EUR bis zum Jahr 2021 an. Der **Pflegefonds** läuft in der derzeitigen Form jedoch Ende 2021 aus. Die **mobilen und stationären Pflegekosten** weisen im **Bundesländervergleich große Unterschiede** auf, die aus dem öffentlich verfügbaren Datenmaterial nur vereinzelt (z. B. im stationären Bereich auf Basis der unterschiedlichen Personalschlüssel) erklärt werden können. Hier wären detaillierte **Vergleichsstudien zwischen den Ländern** wichtig, bei denen **Best-Practice-Erfahrungen** gesammelt werden können.

18 Grossmann, B. und P. Schuster (2017). Langzeitpflege in Österreich: Determinanten der staatlichen Kostenentwicklung. Studie im Auftrag des Fiskalrates, Wien.

**Tabelle 6: Kostendämpfungspfad laut FAG-Paktum 2017 und Pflegekostenentwicklung**

in Mio EUR	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Entwicklung der Pflegekosten der Länder und Gemeinden:</b>						
<b>Vorgabe: FAG 2017<sup>1)</sup></b>	<b>3.572</b>	<b>3.736</b>	<b>3.908</b>	<b>4.087</b>	<b>4.275</b>	<b>4.472</b>
Szenario: FISK_AWG <sup>2)</sup>	3.558	3.731	3.924	4.126	4.348	4.590
Szenario: FISK_S1 <sup>3)</sup>	3.544	3.701	3.876	4.059	4.261	4.480
Szenario: FISK_S2 <sup>4)</sup>	3.633	3.888	4.171	4.471	4.800	5.157
<b>Zuwachs: FAG 2017</b>	<b>151</b>	<b>164</b>	<b>172</b>	<b>180</b>	<b>188</b>	<b>197</b>
Zuwachs: FISK_AWG	137	173	192	202	222	242
Zuwachs: FISK_S1	123	157	175	183	201	220
Zuwachs: FISK_S2	212	255	283	300	328	357
<b>Dotierung Pflegefonds:</b>	<b>350</b>	<b>350</b>	<b>366</b>	<b>382</b>	<b>399</b>	<b>417</b>
Dotierung des Pflegefonds, Bundesanteil	233	233	244	255	266	278
Dotierung des Pflegefonds, Landesanteil	117	117	122	127	133	139

1) Zuwachs laut Kostendämpfungspfad gemäß Paktum Finanzausgleich 2017 (+4,6% p.a. ab 2017; Basisjahr: 2016).

2) Ageing Working Group (AWG) Szenario: Bevölkerungsprognose: EUROPOP2015; Prävalenz: alters/geschlechtsspezifisch konstant; formelle Pflege: konstant.

3) Wie FISK-AWG, allerdings erhöht sich der relative Anteil gesunder Lebensjahre.

4) Wie FISK-AWG, allerdings bleibt der relative Anteil der zu erwartenden gesunden Lebensjahre konstant und werden Stückkosten zusätzlich um 0,3% p. a. erhöht.

Quelle: Grossmann und Schuster, 2017.

Im Jahr 2015 lagen die **gesamtstaatlichen Bruttoausgaben** für Altenpflege in Summe bei 5,6 Mrd EUR oder 1,6% des BIP. Dieser Teilbereich der Sozialausgaben (2015: 100 Mrd EUR oder 29,4% des BIP) setzt sich aus den Ausgaben der Länder und Gemeinden für mobile und stationäre Pflegedienste (3,4 Mrd EUR), dem Bundespflegegeld (2,0 Mrd EUR), Pflegekarengeld und Ersatzleistungen (Überbrückungshilfen) sowie den Fördermitteln der 24-Stunden-Betreuung (in Summe 0,2 Mrd EUR) zusammen. Die gesamtstaatlichen **Nettoausgaben für Altenpflege** lagen 2015 in Summe bei 4,3 Mrd EUR oder 1,3% des BIP (Bruttogesamtausgaben abzüglich privater Beiträge und Ersätze der betreuten Personen in Höhe von 1,3 Mrd EUR). Da der Pflegebereich mit dem Gesundheitswesen eng verwoben ist, dürften die Gesamtkosten unter Einbeziehung der Kosten im Gesundheitsbereich jedoch höher liegen.

Die Quote der **gesamtstaatlichen Pflegekosten für Altersleistungen in Prozent des BIP** steigt laut eigenen Projektionen von 1,3% (2015) bis 2030 – je nach Szenario – auf 1,4 bis 1,9% und bis 2060 auf 1,9 bis 3,6%. Unterschiedliche Annahmen bezüglich Morbidität, Ausmaß des Trends formeller Pflege sowie Indexierung der Stückkosten treiben die Abweichungen in den Resultaten verschiedener Szenarien.

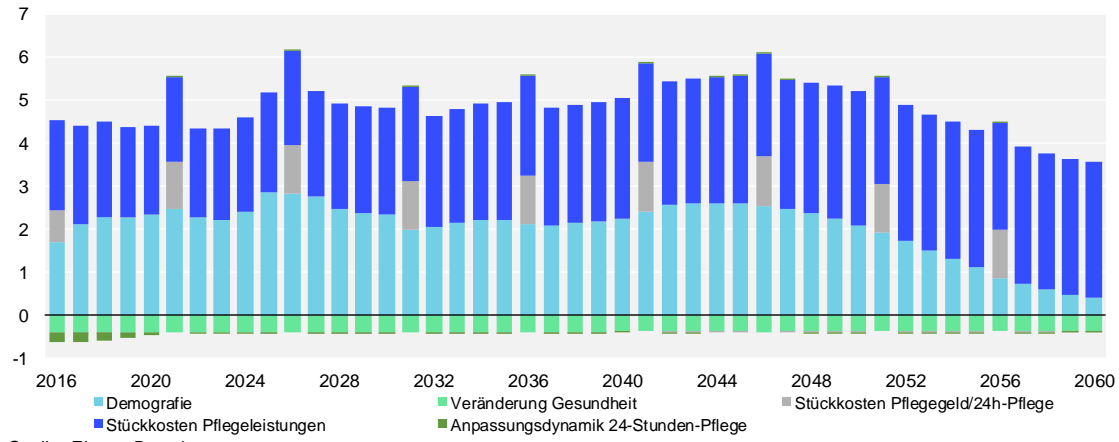
Das durchschnittliche jährliche **Wachstum der Pflegekosten** für den Zeitraum 2015 bis 2030 liegt, abhängig vom Szenario, zwischen 4,4 und 6,2%. Während die Ausgaben für das **Pflegegeld**, gedämpft durch die unterdurchschnittliche Valorisierung, mit durchschnittlich 2,5 bis 5,2% p. a. wachsen, entwickeln sich die **Nettoausgaben für (formelle) Pflegedienstleistungen** mit 5,8 bis 7,8% p. a. deutlich dynamischer. Überdurchschnittlich stark wird auch die Entwicklung der Ausgaben für geförderte **24-Stunden-Betreuung** mit 4,2 bis 7,0% p. a. erwartet, welche in der Projektion als Substitut zur stationären Pflegedienstleistung betrachtet wurde. Grafik 4 zeigt die jährlichen Wachstumsbeiträge der Pflegekosten wichtiger Komponenten (u. a. **Demografie und Stückkosten der Pflegeleistungen**).

# Hauptergebnisse

**Grafik 4: Zerlegung des jährlichen Wachstums der Pflegekosten**

**Szenario FISK\_S1**

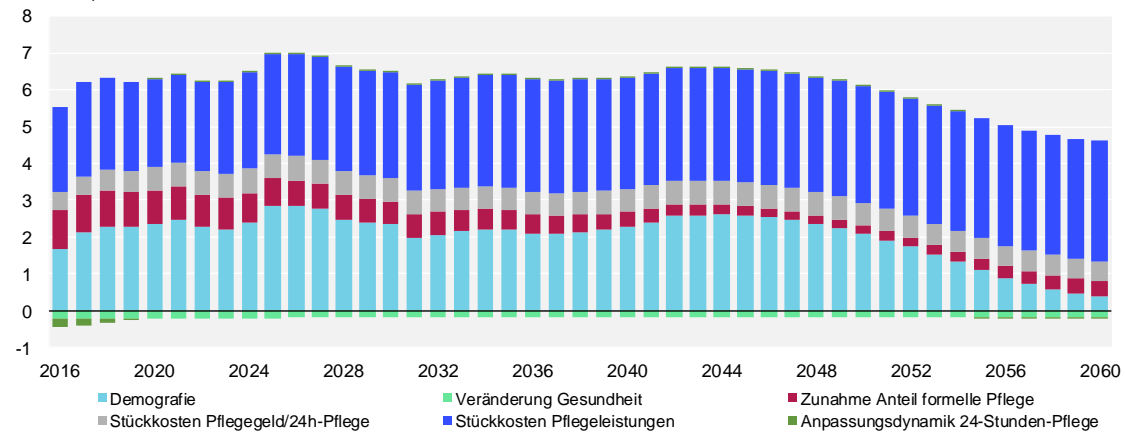
in Prozentpunkten



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Szenario FISK\_S2**

in Prozentpunkten



Quelle: Eigene Berechnungen.