

# Aktuelle Budgetentwicklung und Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2015

Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 10. Dezember 2014

---

## Gedämpfte Konjunkturerwartungen für 2015

Der IWF hält in der aktuellen Herbstprognose 2014 an einer leichten Erholung der Weltwirtschaft im Jahr 2015 fest (reales BIP 2015: +3,8%, 2014: +3,3%), wenngleich sich v. a. die geopolitisch bedingten Abwärtsrisiken im Vergleich zur Frühjahrsprognose erheblich erhöht haben. Für den **Euro-raum** erwartet die Europäische Kommission (EK) eine leichte Zunahme des Wirtschaftswachstums auf 1,1% im Jahr 2015 (2014: +0,8%) und damit eine Fortsetzung der Phase schwachen Wachstums. Die wirtschaftliche Erholung im Euroraum wird durch die Nachwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise – v. a. hohe private und öffentliche Verschuldung sowie hohe Arbeitslosigkeit – und durch Verzögerungen bei strukturellen und institutionellen Reformen erschwert. Die kurze Phase einer Deflation in einigen Ländern des Euroraums im Jahr 2014 sollte sich auf Basis der derzeitigen Prognosen im Jahr 2015 nicht fortsetzen.

Auch in **Österreich** erholt sich die Wirtschaft angesichts der anhaltend schwachen Exportnachfrage und einer mäßigen Binnennachfrage nur langsam: Auf Basis der Prognose des WIFO vom September 2014 ist für das Jahr 2015 mit einem moderaten Zuwachs des realen BIP zu rechnen (2014: +0,8%; 2015: +1,2%). Dieses Konjunkturbild wird durch Wirtschaftsprognosen der OeNB, der EK und der OECD vom November und Dezember 2014 im Wesentlichen bestätigt. Allerdings gehen die aktuelleren Prognosen von einem geringeren Wachstum für das Jahr 2014 (+0,4% bis +0,7%) aus. Für das Jahr 2015 erwarten die OeNB, die EK und die OECD Zuwächse des realen BIP von 0,7% bis 1,2% im Vorjahresvergleich.

Die schwachen Absatzerwartungen bremsen im Jahr 2015 die heimische Investitionstätigkeit trotz sehr niedrigem Zinsniveau. Bei den privaten Haushalten ist im Jahr 2015 mit einer verhaltenen Ausweitung der Konsumausgaben zu rechnen, da die real verfügbaren Einkommen der Haushalte – nach einer Stagnation 2014 – wieder steigen. Damit bleibt der private Konsum gemessen am Wachstumsbeitrag die wichtigste Nachfragekomponente, wenngleich auf niedrigem Niveau. Unsicherheiten für die weitere Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft bestehen in Bezug auf die internationalen Rahmenbedingungen, insbesondere hinsichtlich Spannungsfeldern wie Ukraine-Krise, Energiepreise und Wechselkurse.

Mit einer Entspannung der Lage auf dem **österreichischen Arbeitsmarkt** ist im Jahr 2015 infolge der Unterauslastung der Wirtschaft und der Ausweitung des Arbeitskräfteangebots (insbesondere Zuzug aus dem Ausland) nicht zu rechnen: Im bisherigen Jahresverlauf 2014 ist die Zahl der Arbeitslosen kräftig gestiegen (Jänner bis Oktober 2014 im Vorjahresvergleich: +32.400 Personen), während der Zuwachs an unselbstständig aktiv Beschäftigten (Jänner bis Oktober 2014 im Vorjahresvergleich +23.600 Personen) abflachte. Für das Jahr 2015 ist mit einer Fortsetzung dieser Entwicklungen in abgeschwächter Form auszugehen. Sowohl die Zahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten wie auch die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen wird im Jahr 2015 um rund 20.000 Personen (WIFO-Prognose) ansteigen. Vor diesem Hintergrund dürfte die Arbeitslosenquote Österreichs gemessen an den Erwerbspersonen (nach Eurostat-Definition) von 4,9% im Jahr 2013 auf mehr als 5% im Jahr 2015 steigen. Die nationale Arbeitslosenquote – gemessen an der Zahl der unselbstständigen

Erwerbspersonen – wird laut WIFO-Prognose im Jahr 2015 auf beinahe 9% ansteigen (2014: 8,4%).

### **Aktuelle Budgetentwicklung in Österreich besser als erwartet**

Der **Fiskalrat** geht in seiner Prognose – unter Zugrundelegung der WIFO-Prognose vom September 2014 – für das Jahr 2014 von einem **gesamtstaatlichen Budgetdefizit nach Maastricht** von 2,5% des BIP im Jahr 2014 und von 1,4% des BIP im Jahr 2015 aus. Diese gesamtstaatlichen Defizitquoten liegen klar unter den offiziellen **Zielwerten des Haushaltsplans** der Bundesregierung von 2,8% des BIP (2014) und 1,9% des BIP (2015), die Mitte Oktober auf Basis analoger ökonomischer Rahmenbedingungen veröffentlicht wurden. Bei der FISK-Prognose werden im Jahr 2014 **defiziterhöhende Maßnahmen aus dem Bankenpaket** in Höhe von 1,2% des BIP (2015: 0,2% des BIP) unterstellt, die 2014 im Wesentlichen auf die Gründung der Abbaugesellschaft der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG zurückzuführen sind.

Für die **gesamtstaatlichen Einnahmen** erwartet der **Fiskalrat** einen Anstieg für die Jahre **2014** und **2015** von **3,2%** bzw. **2,9%** im Vorjahresvergleich. Der erwartete Rückgang des Anstiegs bei den Staatseinnahmen von 2014 auf 2015 erklärt sich durch diskretionäre Maßnahmen, die v. a. im Jahr 2014 in Kraft getreten sind (u. a. Anhebung diverser Verbrauchsabgaben, motorbezogene Versicherungssteuer, Sonderbeitrag Banken und erhöhte Selbstanzeigen infolge von Neuregelungen). Das Einnahmenwachstum beider Jahre von durchschnittlich 3,1% p. a. fällt leicht schwächer als im langjährigen Durchschnitt (durchschnittliche Wachstumsrate der letzten 15 Jahre von 3,4% p. a.) aus. Bei den **indirekten Steuern** wird ein Wachstum um jeweils 2,8% und bei den **direkten Steuern** von 5,8% bzw. 3,8% für die Jahre 2014 und 2015 prognostiziert (insgesamt: +4,2% für 2014, +3,3% für 2015). Im Prognosezeitraum geht mehr als die Hälfte des Aufkommenszuwachses der direkten Steuern auf die Lohnsteuer zurück. Das administrative **Bruttoaufkommen der Bundesabgaben** erreichte von Jänner bis Oktober 2014 die Höhe von 61 Mrd EUR und lag damit um 1,9 Mrd EUR oder 3,1% über dem Vergleichswert des Vorjahres.

Insgesamt werden laut FISK-Prognose die Einnahmen des Staates im Jahr 2014 die Höhe von rund 165 Mrd EUR oder 49,8% des BIP erreichen. Die gesamtstaatlichen **Einnahmen** fallen laut FISK-Prognose im Jahr 2014 um 0,4 Mrd EUR oder 0,1% des BIP und im Jahr 2015 um 0,2 Mrd EUR oder 0,1% des BIP niedriger aus als im Haushaltsplan der Bundesregierung (Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015 vom 15. Oktober 2014).

Für die gesamtstaatlichen **Ausgaben** erwartet der Fiskalrat für die Jahre 2014 und 2015 eine Erhöhung von 5,2% bzw. 0,8% gegenüber dem Vorjahr. Der hohe Ausgabenzuwachs im Jahr 2014, der sich im Folgejahr 2015 wieder stark reduziert, ergibt sich durch **Einmaleffekte** (Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets von 4,2 Mrd EUR und Wegfall der im Jahr 2013 als negative Ausgaben verbuchten Erlöse aus dem Verkauf der LTE-Mobilfunklizenz von 2 Mrd EUR). Ohne die Einmaleffekte zeichnet sich für die Gesamtausgabenentwicklung des Staates in den Jahren 2014 und 2015 ein relativ stabiles, mit den Vorjahren vergleichbares Bild ab (Ausgabenanstieg ohne Einmaleffekte: 2014 +2,6%; 2015: +2,7%). Auf der Ausgabenseite wird der **moderate Konsolidierungspfad** der Bundesregierung fortgesetzt.

Neben den Einmalmaßnahmen prägen vorrangig die Ausgabenkategorien **monetäre Sozialleistungen** und **Arbeitnehmerentgelte** die Gesamtausgabenentwicklung des Staates. Für die öffentlich Bediensteten des Bundes wurde – nach einer Nulllohnrunde 2013 – für das Jahr 2014 eine Tarifierhöhung von 1,4% plus 14,5 EUR und für das Jahr 2015 in der Höhe der Inflationsrate (WIFO-Prognose: +1,8%) vereinbart. Die nominelle Pensionserhöhung betrug im Jahr 2014 1,6% (Inflationsrate August 2012 bis

Juli 2013: 2,4% abzüglich 0,8 Prozentpunkte). Der Anstieg der Zahl der Arbeitslosen und das Wachstum der Lohn- und Gehaltssumme ziehen hohe zusätzliche Aufwendungen für die Arbeitslosenunterstützung nach sich (2014: +12%, 2015: +7,4%).

Die **gesamtstaatlichen Ausgaben** werden sich im Jahr 2014 auf 173,4 Mrd EUR bzw. 52,5% des BIP belaufen. Die gesamtstaatlichen **Ausgaben** der FISK-Prognose weisen für die Jahre 2014 und 2015 Unterschreitungen gegenüber dem im Haushaltsplan dargestellten Pfad in der Höhe von 0,4% bzw. 0,5% des BIP auf.

Die **öffentliche Verschuldung Österreichs im Sinne von Maastricht** steigt laut FISK-Prognose im Jahr 2014 sprunghaft an und erreicht bis zum Jahresende 85,8% des BIP (Ende 2013: 81,2% des BIP). Der Anstieg der Schuldenquote um 4,5 Prozentpunkte setzt sich dabei aus dem gesamtstaatlichen Defizit von 2,5% des BIP und den Stock-Flow-Adjustments von 4,0% des BIP (v. a. Bankenpaket, EU-Rettungsschirme, Periodenabgrenzungen) zusammen. Der Nenner-Effekt durch das BIP-Wachstum senkt die Schuldenquote (2014: 1,9 Prozentpunkte; 2015: 2,4 Prozentpunkte). Im Jahr 2014 wird die Übertragung von Verbindlichkeiten im Zuge der Gründung der **Abbaugesellschaft der Hypo Alpe-Adria-Bank** die Staatsschuld um 17,8 Mrd EUR erhöhen, während die Rückzahlung (Raiffeisen Bank International AG, BAWAG und PSK AG von 2,1 Mrd EUR) und die laufende Asset-Abwicklung der KA Finanz (0,5 Mrd EUR) reduzierend wirken. Im Jahr 2015 ist – unter Zugrundelegung der Angaben des BMF zu den Stock-Flow-Adjustments des Bankenpakets – von einem Rückgang der Verschuldungsquote um 1,5 Prozentpunkte auf 84,3% auszugehen.

### **Erreichung des mittelfristigen Budgetziels im Jahr 2015 möglich**

Für das **strukturelle Budgetdefizit** prognostiziert der FISK für die Jahre 2014 und 2015 – unter den unterstellten Rahmenbedingungen – eine **Verbesserung** um **0,6 Prozentpunkte** bzw. **0,2 Prozentpunkte** ausgehend von 1,3% des BIP im Jahr 2013.

Damit wäre die Erreichung des mittelfristigen Budgetziels „eines beinahe ausgeglichenen strukturellen Budgetsaldos von –0,5% des BIP“ bereits im Jahr 2015 möglich. Die Staatsverschuldung Österreichs dürfte – nach den Prognoseergebnissen des Fiskalrates – Ende 2014 knapp 86% des BIP erreichen und im Jahr 2015 zurückgehen. Demgemäß würden die **EU-Fiskalregeln in den Jahren 2014 und 2015 von Österreich im Wesentlichen erfüllt** (Ausnahme: Ausgabenregel, die durch Sondereffekte wie die Umsetzung der Abbaugesellschaft zur Hypo Alpe-Adria-Bank verfehlt wird). Die **Spielräume** für defiziterhöhende Maßnahmen, wie ausgabenseitige Konjunkturimpulse oder die Senkung der Steuer- und Abgabenquote, bleiben weiter **äußerst gering**.

Der aktuelle **Haushaltsplan der Bundesregierung für 2015** wird vom FISK im Lichte der zugrunde gelegten ökonomischen Rahmenbedingungen als plausibel, aber vorsichtig eingeschätzt. Die Abweichungen zwischen dem offiziellen Haushaltsplan und der günstigeren FISK-Prognose hinsichtlich des tatsächlichen und des strukturellen Budgetsaldos betragen 0,3% des BIP (2014) bzw. 0,5% des BIP (2015). Die **EK** sieht weiterhin die **Gefahr einer „erheblichen Abweichung“** vom strukturellen Anpassungspfad in Richtung MTO im Jahr 2015, trotz der seitens der Bundesregierung Ende Oktober 2014 zugesicherten Zusatzmaßnahmen (strukturelle Budgetdefizite laut EK-Herbstprognose 2014: 1,1% des BIP für 2014 bzw. 1,0% des BIP für 2015).

Bei der **Interpretation** der Ergebnisse der **numerischen EU-Fiskalregeln** sind **Schätzunsicherheiten** bei den zugrundeliegenden Daten, insbesondere in Bezug auf den **Potenzialoutput** und den **strukturellen Budgetsaldo**, zu berücksichtigen. So können z. B. Datenrevisionen bei knappen numerischen

Resultaten zu unterschiedlichen Beurteilungen (Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Fiskalregeln) führen.

### **Einhaltung der Fiskalregeln über Jahre erfordert kontinuierlich Weichenstellungen des Staates**

**Ein beinahe ausgeglichenes Budget über den Konjunkturzyklus für viele Jahre erfordert bei allen Entscheidungsträgern in Österreich (Regierungen, Sozialpartnern, Verbänden etc.) eine gesamtwirtschaftliche Stabilitätsorientierung mit Blick auf die nachhaltige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, insbesondere der bestehenden staatlichen sozialen Sicherungssysteme.** Sich verändernde Rahmenbedingungen erfordern einen kontinuierlichen Reformprozess mit dem Ziel, die knappen Budgetmittel möglichst effektiv und effizient einzusetzen. Generell wäre zunächst die bisherige Mittelverwendung bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Organisation der föderalen Aufgabenverteilung zu hinterfragen (z. B. Evaluierungen im Hinblick auf Umfang und Aufteilung des Fördervolumens, auf Wachstum und Beschäftigungseffekte und Effizienz der Verwaltung).

Bei der **mittel- bis langfristigen Budgetentwicklung** ist davon auszugehen, dass der Budgetspielraum durch die **Veränderung der Bevölkerungsstruktur** und das **Wachstum der Bevölkerungszahl** – infolge von Mehrausgaben für Pensionen, Pflege und Gesundheit – eingeschränkt wird, sodass zusätzlicher Handlungsbedarf in den kommenden Jahren zu erwarten ist. Dabei gilt es, die bereits eingeleiteten Reformen konsequent fortzuführen. Zu spät eingeleitete Reformen können wirtschaftlich und gesellschaftlich besonders teuer sein und prozyklisch wirken.

### **Rasche Festlegung der Kernelemente der Steuerreform**

**Rasche Einigung über die Kernelemente der geplanten Steuerreform in Österreich zur Reduktion der hohen Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeit, um weitere Verunsicherungen zu vermeiden.** Die instabile Konjunkturlage in Europa und die geopolitischen Risiken belasten das Investitionsklima. Unsicherheiten über die zukünftige Steuer- und Abgabenstruktur schwächen die private Nachfrage sowie den Wirtschaftsstandort Österreich zusätzlich.

Zu den Prämissen der geplanten Steuerreform muss aus Sicht des Fiskalrates die Einhaltung der **EU-Fiskalregeln** zählen.

### **Straffung der Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften**

Den bestehenden Ineffizienzen zwischen den Gebietskörperschaften ist im Zuge der geplanten **Finanzausgleichsreform 2015/2016** durch **Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung** sowie durch eine **aufgabenorientierte Mittelausstattung** – unter **Bedachtnahme auf die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften** – zu begegnen. Die **Grundprinzipien und Eckpfeiler der Finanzausgleichsreform** sollten bereits am **Anfang des Reformprozesses auf höchster politischer Ebene** akkordiert werden.

**Ausgangspunkt sollte eine kritische Aufgabenanalyse sein, die in eine gebietskörperschaftsübergreifende Kompetenz- und Strukturreform (Föderalismusreform) mündet.** Diese sollte vom Ziel einer zusammengeführten Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für öffentliche Leistungen, wie z. B. in den Bereichen **Bildung, Kinderbetreuung, Gesundheit, Soziales und Landwirtschaft**, auf einer Gebietskörperschaftsebene geleitet sein. Damit könnten nicht nur Anreizmechanismen zur soliden Budgetgebarung und effizienten Aufgabenerfüllung gestärkt und der Konso-

lidierungsdruck verringert, sondern auch einfachere Strukturen mit Transferentflechtungen realisiert werden. Gegenwärtig verfügen die Länder über eine Ausgabenhoheit, während ihre Einnahmen größtenteils über den Finanzausgleich sowie intergovernmentale Transfers determiniert werden.

### **Wachstumspotenziale Österreichs durch nationale Reformen und Mitwirkung an der europäischen Wachstums- und Beschäftigungsinitiative heben**

**Österreich soll – trotz begrenzter haushaltspolitischer Möglichkeiten – Mittel für investitions- und wachstumsbezogene Ausgaben in allen öffentlichen Haushalten durch Umschichten bereitstellen sowie die geplanten EU-Mittel des „Europäischen Fonds für strategische Investitionen“ nützen und die nationalen regulatorischen Rahmenbedingungen für private Investitionen verbessern.** Öffentliche Investitionen bieten sich beispielsweise für F&E, Teile der Infrastruktur und für die Hebung des Humankapitals an. Sie können private Investitionen und Innovation beleben, aber nicht ersetzen.

Für die geplante **Investitionsoffensive auf europäischer Ebene** müssten laut Mitteilung der Europäischen Kommission Teile des EU-Haushalts sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene anders verwendet werden. Hauptgedanke ist, durch partielle Risikoübernahmen der öffentlichen Hand **Anreize für private Investitionen in rentable Projekte** zu schaffen, die sonst nicht in Angriff genommen werden würden (z. B. F&E-Förderung, Energieeffizienz sowie Informations- und Kommunikationstechnologie). Auf ein ausgewogenes Verhältnis der **Risikoteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor** ist zu achten.

### **Gewährleistung der Steuerungs- und Transparenzanforderungen der EU**

**Die gesamtstaatliche Haushaltsplanung soll durch ein verpflichtendes strategisches und laufendes Finanzmanagement sowie durch den Einsatz harmonisierter und periodenbezogener Rechnungslegungsvorschriften auf Länder- und Gemeindeebene weiterentwickelt werden. Ergebnisse und Abweichungen davon sollen an das Koordinierungsgremium des Österreichischen Stabilitätspaktes berichtet werden, das dies öffentlich zu machen hat.** Die Zersplitterung und Heterogenität des Staatssektors nahm durch die extensive Ausgliederungspolitik auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene – diese außerbudgetären Einheiten umfassen bereits etwa 20% der Staatsausgaben – beträchtlich zu, wodurch das Finanzmanagement der Gebietskörperschaften komplexer und unübersichtlich wurde. Dieses Phänomen wird durch die Umstellung auf das ESVG 2010 (bislang ESVG 1995 – Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) nun transparenter und besser abgebildet. Zudem zeigen budgetäre Fehlentwicklungen im Anschluss an die Finanzkrise den Reformbedarf im Bereich des Haushaltswesens und des Beteiligungsmanagements auf.

Der mit dem **Bundshaushaltsrecht 2013** vollzogene Wandel hin zur Ergebnis- und Wirkungsorientierung (welche Ergebnisse mit dem Steuergeld erzielt werden sollen), Eigenverantwortung und Transparenz auf Bundesebene wäre zu vertiefen und die legislativen Vorgaben auf Länder- und Gemeindeebene an ein mit dem Bund kompatibles Haushaltswesen anzupassen.