

Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik

Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 1. Dezember 2017

Der Fiskalrat (FISK) beschäftigte sich in den letzten Sitzungen mit der **Budgetentwicklung in Österreich in den Jahren 2016 bis 2018** und leitet daraus folgende **Erkenntnisse und Empfehlungen** ab:

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

Für das **Jahr 2017** prognostiziert der **FISK gemäß Herbstprognose** – unter Zugrundelegung der WIFO-Konjunkturprognose vom September 2017 – einen **merklichen Rückgang des Maastricht-Defizits** auf 0,7% des BIP (2016:1,6% des BIP). Die **aktuell starke Konjunktur** in Österreich und der **Wegfall des Sondereffekts 2016** infolge der Senkung des Lohn- und Einkommensteuertarifs führen zu einem regen Zuwachs der **Staatseinnahmen** von 3,8% oder 6,7 Mrd EUR. Gleichzeitig zeigt sich – trotz expansiver budgetärer Maßnahmen (v. a. Arbeitsmarkt- und Investitionsoffensiven) – eine relativ moderate **Ausgabenentwicklung des Staates** im Jahr 2017 v. a. auch infolge geringer Lohn- und Pensionsanpassungen (2017: +1,9%).

Lässt man die **budgetentlastenden Konjunkturreffekte** (v. a. höheres Steueraufkommen und geringere Zuschüsse für den Arbeitsmarkt) **außer Acht**, so ist laut FISK-Herbstprognose im Jahr 2017 mit einem **strukturellen Budgetdefizit nach Abzug der Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung** (anrechenbare „Klauseln“) von nur noch 0,2% des BIP zu rechnen (2016: –0,5% des BIP). Als anrechenbare „Klauseln“ wurde das von der Europäischen Kommission akzeptierte Volumen für 2017 von 0,4% des BIP in Abzug gebracht.¹

Der **FISK begrüßt die Verbesserung der Fiskalposition Österreichs im Jahr 2017**, die laut den aktuellen FISK-Ergebnissen im Jahr 2017 ausreichen dürfte, um – im Gegensatz zum Vorjahr 2016 – die unterschiedlichen **EU-Fiskalregeln wieder weitgehend zu erfüllen**. Allerdings zeichnet sich aus heutiger Sicht **keine nachhaltige Konsolidierung** ab. Die **zahlreichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen**, die Ende 2016 und im Wahljahr 2017 beschlossen wurden (u. a. Investitionsförderungen, Beschäftigungsbonus, Aktion 20.000, insgesamt erhöhte Pensionsanpassung, partnerunabhängige Notstandshilfe, Abschaffung des Pflegeregresses etc.) entfalten – zusätzlich zur Senkung der Lohnnebenkosten und der Reduktion der Stabilitätsabgabe – ihre **volle budgetäre Wirkung ab dem Jahr 2018** (Defizitwirkung 2017: 1,0 Mrd EUR oder 0,3% des BIP; 2018: 2,2 Mrd EUR oder 0,6% des BIP).

Starke Konjunktur erfordert im Jahr 2018 neutrale bis restriktive Budgetpolitik

Aus konjunkturpolitischer Sicht zeigt die budgetäre Kenngröße „Fiscal Stance“ (Veränderung des strukturellen Primärsaldos in % des BIP in Bezug auf die Outputlücke) im **Jahr 2017** einen **neutralen Budgetkurs** in Österreich, der – nach **gegenwärtiger Budgetvorschau für 2018** – in eine **prozyklische Phase** übergeht. Im **Jahr 2018** wird auf Basis der aktuellen Schätzungen ein **expansiver Budgetkurs** verfolgt, obwohl erstmals seit dem Jahr 2008 eine über der „Normallage“ liegende Kapazitätsauslastung der Wirtschaft in Österreich zu erwarten ist.

Die **derzeit sich abzeichnende prozyklische Ausrichtung** der Budgetpolitik im Jahr 2018 führt dazu, dass trotz guter Konjunkturlage **im Jahr 2018** ein Maastricht-Defizit laut Europäischer Kommission (EK), BMF und eigener Schätzungen zu erwarten ist (laut FISK-Prognose: 2,5 Mrd EUR oder 0,6% des BIP). Bereits in den **Empfehlungen des FISK vom Mai 2017** (Executive Summary des

¹ Im Hinblick auf die Kenngrößen „struktureller Budgetsaldo“ und „Fiscal Stance“ ist darauf 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.

Fiskalregelberichts 2016–2021) sprach sich der FISK für eine gänzliche Gegenfinanzierung der neuen Vorhaben und für Gesetzesbeschlüsse nur bei Vorliegen einer „wirkungsorientierten Folgeabschätzung“ zur Vermeidung von „Wahlzuckerln“ aus.

Lässt man den Konjunkturreffekt außer Acht, so ist im Jahr 2018 nach aktuellen FISK-Schätzungen mit einem **deutlichen Anstieg des strukturellen Budgetdefizits** zu rechnen (**strukturelles Defizit nach Anrechnung der „Klauseln“**: 2018: 0,7% des BIP; 2017: 0,2% des BIP). Die anrechenbaren „Klauseln“ belaufen sich für 2018 auf 0,3% des BIP.

Für das Jahr 2018 zeichnen sich **mehrere Regelverfehlungen** aus heutiger Sicht ab: So übersteigt u. a. das strukturelle Budgetdefizit das „mittelfristige Budgetziel (MTO)“ von –0,5% des BIP und der prognostizierte Zuwachs der Staatsausgaben (2018: +4,4%) die erlaubte Obergrenze im Sinne der EU-Definition (2018: +2,6%) deutlich, wodurch sich eine „**erhebliche**“ **Verfehlung der Ausgabenregel** ergibt.

Die **Prognoseergebnisse der EK** (vom November 2017) zeigen für das **Jahr 2018 ein analoges Gesamtbild**. Die EK erwartet für das **Maastricht-Defizit** einen Wert, der mit 0,9% des BIP über jenem der FISK-Prognose von 0,6% des BIP liegt, und der strukturelle Budgetsaldo entspricht dem FISK-Prognoseergebnis. Im **internationalen Vergleich** liegt Österreich in den Jahren 2017 und 2018 im **Mittelfeld der Länder des Euroraums**.

Die Einhaltung der EU-Fiskalregeln wird **ab dem Jahr 2019** durch den (de facto) **Wegfall der anrechenbaren „Klauseln“** (abzugsfähige Zusatzkosten infolge der Flüchtlingsbewegung und Terrorismusbekämpfung) schwieriger werden. Die in den Jahren 2015 bis 2018 gewährte budgetäre Lockerung **reduziert sich** im Jahr **2019** auf einen sehr geringen Betrag (0,02% des BIP) und **fällt** in den **Folgejahren zur Gänze weg**.

Der **FISK** spricht sich **vor dem Hintergrund der zu erwartenden dynamischen Konjunkturentwicklung** im Jahr 2018 für eine **neutrale bis restriktive Budgetpolitik** aus. Eine Adaptierung der Rechtslage bietet sich insbesondere bei **konjunkturbelebenden Projekten** mit gegenwärtig hohen **Mitnahmeeffekten, Förderungen** mit **negativen Anreizeffekten** und/oder Gesetzen, bei denen eine sich **beschleunigende Budgetbelastung mittel- bis langfristig** zu erwarten ist, an.

Günstige Rahmenbedingungen zur Rückführung der Staatsschuldenquote

Der **FISK** begrüßt den zu erwartenden **Rückgang der gesamtstaatlichen Schuldenquote** in den Jahren **2017 und 2018**, der durch die **erfreuliche Konjunkturentwicklung** bei sehr **niedrigem Zinsniveau** (negatives Zins-Wachstumsdifferenzial) sowie durch **schuldenreduzierende Maßnahmen im Bereich der verstaatlichten Banken besonders ausgeprägt** ausfallen sollte. 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. Auch für den **Schuldenstand Österreichs in nominellen Größen** wird ein leicht rückläufiger Verlauf erwartet (Ende 2018: 288 Mrd EUR; Ende 2016: 295 Mrd EUR).

Stock-Flow-Adjustments² reduzieren im Jahr **2017** die Staatsverschuldung stark (–9,8 Mrd EUR) und setzen sich v. a. aus dem **Asset-Portfolio-Abbau der verstaatlichten Banken** (–6,5 Mrd EUR) zur Rückführung der Verschuldung sowie der **Rückführung von hohen Kassenreserven** (–1,8 Mrd EUR) zusammen. Ferner sind u. a. Zahlungen der Bank Austria im Rahmen der **Pensionsübertragungen** ins ASVG (–0,8 Mrd EUR) und hohe **Agios** aus Über-pari-Emissionen von Bundesanleihen zu erwarten. Die schuldenreduzierenden Stock-Flow-Adjustments im Jahr **2018** (–1,8 Mrd EUR) ergeben sich im Wesentlichen aus dem laufenden **Portfolioabbau** der verstaatlichten Banken und **Agios** aus Über-pari-Emissionen.

2 Schuldenstandänderung, die nicht durch den Finanzierungssaldo (Budgetdefizit bzw. -überschuss) zu erklären ist.

Der Gesamteffekt des **Bankenpakets** auf den **Schuldenstand** Österreichs reduziert sich gemäß den FISK-Schätzungen im Beobachtungszeitraum von 10,9% des BIP Ende 2016 auf 9,5% bzw. 7,3% des BIP bis Ende 2017 bzw. 2018.

Ein extrem **niedriges nominelles Marktzinsniveau** vor dem Hintergrund der **expansiven Geldpolitik** der letzten Jahre erleichtert die Rückführung der EU-weit hohen Staatsschuldenquoten maßgeblich. So gingen die jährlichen Zinszahlungen für die Staatsverschuldung in Österreich – trotz eines massiven Anstiegs der Staatsverschuldung infolge von Hilfsmaßnahmen für Banken – ab dem Jahr 2012 zurück (durchschnittlich etwa –300 Mio EUR p. a.).

Aus **Sicht des FISK** sollten die aktuell äußerst günstigen Rahmenbedingungen (Wachstumsrate über dem Zinsniveau) für die Schaffung von **budgetären Spielräumen** und die Umsetzung von **anstehenden Strukturreformen genützt werden**. Aus heutiger Sicht ist spätestens ab dem Jahr 2019 mit einer schrittweisen Normalisierung der Geldpolitik, die einen sukzessiven Anstieg des Zinsniveaus zur Folge haben wird, zu rechnen. Zwar werden die Auswirkungen auf die **Zinszahlungen** des Staates (Zinszahlungen laut FISK-Schätzung 2018: 6,2 Mrd EUR) in kurzer Frist relativ gering sein, aber auf längere Sicht v. a. durch die Rollierung der Staatsschuld laufend ansteigen. Ein **fiktiver Anstieg** der gesamten **Zinsstrukturkurve** in den Jahren 2017 und 2018 um 1 Prozentpunkt würde Zusatzkosten für die Bedienung der **Finanzschuld des Bundes** von etwa 170 Mio EUR (2018) bzw. 400 Mio EUR (2019) bedeuten.

Föderalismusreform vordringliche Aufgabe in Österreich; Strukturreformen und Infrastrukturinvestitionen forcieren

Der **FISK** empfiehlt der Bundesregierung, gleich zu **Beginn der neuen Legislaturperiode** Vorkehrungen zu treffen, um die im Paktum Finanzausgleich 2017 vereinbarte Vorbereitung einer **Bundesstaatsreform bis Ende 2018** einschließlich einer Aufgabendiskussion voranzutreiben. Diese sollte in eine gebietskörperschaftsübergreifende **Kompetenz- und Strukturreform** münden, die vom Ziel **vollständiger Transparenz** sowie einer **zusammengeführten Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung** für öffentliche Leistungen geleitet sein sollte. Gegenwärtig verfügen die Länder über eine Ausgabenhoheit, während ihre Einnahmen größtenteils über den Finanzausgleich sowie intergovernmentale Transfers determiniert werden. Gleichzeitig hat der Bund Finanzierungsverpflichtungen gegenüber den Ländern und Gemeinden, ohne in vielen Fällen über die Verwendung dieser Mittel verfügen zu können.

Der **FISK** empfiehlt, dass die **Bundes- und Landesregierungen** die Möglichkeit der **Anrechnung von Strukturreformen** gemäß den Flexibilisierungsbestimmungen des SWP prüfen. Österreich könnte einen regelkonformen **Strukturreformplan** z. B. für **Klimaschutz** oder im **Bildungsbereich** mit **anfänglichen** budgetären Zusatzmitteln starten, sofern ein **nachhaltiger Anstieg des Potenzialwachstums** zu erwarten ist (Regelabweichungen bis zu drei Jahre möglich).

Der FISK regt ferner an, geplante **staatliche Investitionsvorhaben** rascher umzusetzen (z. B. Breitbandoffensive und Wohnbau) und Maßnahmen zur **Bekämpfung des Sozial- und Steuerbetrugs** auf nationaler und internationaler Ebene hohe Priorität einzuräumen.

Um das ökonomische Potenzial der **Flüchtlingszuwanderung** zu heben, sollte aus Sicht des **FISK** **verstärkt in die Integration und Ausbildung** der in Österreich lebenden **Asylwerber und Asylberechtigten investiert** werden. So könnte z. B. ein „Lehrlingspaket für Mangelberufe“ angedacht werden.

Vollausbau des Österreichischen Stabilitätspakts ab 2017 gibt Anlass, nationale Fiskalregeln auf Praktikabilität zu evaluieren

Die Bestimmungen des Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP 2012), die derzeitigen Auslegungen und diesbezüglichen Berechnungsroutinen sind aus Sicht des FISK zu überdenken:

- 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), wodurch sich die **Komplexität im ÖStP** noch erheblich erhöht.
- In der Anwendung stellt sich jedoch heraus, dass die **Auslegung** der nationalen Fiskalregeln zum Teil **stark von jener des EU-Regelwerks abweicht** und die **Auslegung des ÖStP 2012 teilweise zwischen den Vertragspartnern** (Bund, Länder und Gemeinden) **strittig ist**.
- Der ÖStP 2012 beschränkt sich auf eine **Ex-post-Beurteilung** der Haushaltsergebnisse, die 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 nicht behandelt 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 **Umstände**, welche den **Korrekturmechanismus** gemäß Art. 7 BGBl. I Nr. 30/2013 aktivieren, verlängern oder beenden, zu beobachten und diesbezügliche Empfehlungen abzugeben.

Der **FISK empfiehlt** daher, den **ÖStP 2012** durch **einfachere, steuerungsrelevante und transparente Regeln und Prozesse**, die die materiellen und zeitlichen **EU-Vorgaben** im Kern beachten, zu ersetzen und die **adäquate Einbindung als „Watch dog“** zu klären. Die **laufende Transparenz** der vom Bund und den Ländern zu führenden **Kontrollkonten**, der **Auslegung der Regeln** und der **Operationalisierung** sind sicherzustellen.

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. Berechnungen des Büros des FISK³ ergeben, dass je nach Szenario die Pflegekosten der Länder und Gemeinden (ohne Gegenmaßnahmen) auf bis zu 5,2 Mrd EUR im Jahr 2021 ansteigen könnten. Die **projizierten Kostenpfade für die Altenpflege könnten** somit im Jahr 2021 über den **zulässigen Werten** des Kostendämpfungspfads liegen (zwischen 8 und 685 Mio EUR). Dabei wurde der unsichere budgetäre Effekt durch den **Wegfall des Vermögensregresses** noch nicht berücksichtigt.

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 Projektionen der Studie einen Finanzierungsanteil der Länder und Gemeinden von zumindest 52% (Bund: 48%).

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.

Der **FISK empfiehlt**, die **nachhaltige Finanzierung** des Pflegewesens sicherzustellen und Vorkehrungen zur **Einhaltung des Kostendämpfungspfads** zu treffen. Für die Auslotung von Effizienzpotenzialen wären **Vergleichsstudien zwischen den Ländern** wichtig, bei denen **Best-Practice-**

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

Erfahrungen gesammelt werden können. Zudem wird angesichts der zu erwartenden dynamischen Kostenentwicklung im Pflegebereich und der Aufhebung des Pflegeregresses mittelfristig ein **öffentliches Finanzierungsmodell für die Pflege** erforderlich sein.

Langfristige Ausrichtung des Risikomanagements

Die Strategie des Bundes, sich – unter Berücksichtigung der zeitlichen Verteilung der Tilgungen – vorrangig **langfristig und fixverzinslich** zu verschulden, erscheint gegenwärtig aufgrund des historisch niedrigen Niedrigzinsumfelds und der Steilheit der Zinsstrukturkurve nicht nur für die **Bundesebene, sondern auch für alle anderen Gebietskörperschaften** sinnvoll. Gleichzeitig erscheint es nützlich, das **Negativzinsniveau** im kurz- bis mittleren Laufzeitsegment **partiell** zu nützen. Eine engere **Kooperation** beim Schuldenmanagement mitsamt dem zugehörigen Risikomanagement zwischen dem Bund, den Rechtsträgern des Bundes und den Ländern ist zweckmäßig und sollte intensiviert werden. Der **FISK** empfiehlt, den **Risiken eines steigenden Zinsniveaus durch Debt-Management-Maßnahmen entgegenzutreten** und entsprechende Risikoszenarien zu adressieren. Die Investorenbasis ist weiter breit zu halten.