

**BERICHT ÜBER DIE
EINHALTUNG DER
FISKALREGELN**



2014-2019



Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2014–2019

Zeitnahe Beobachtung der Einhaltung der Regeln gemäß § 1 Abs. 1 Z 6
Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates, BGBl. I Nr. 149/2013.

Auch verfügbar im Internet unter: <http://www.fiskalrat.at>

Medieninhaber und
Herausgeber:

Fiskalrat

Anschrift:

c/o Oesterreichische Nationalbank
Büro des Fiskalrates
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien
Postfach 61, 1011 Wien

Telefon:

+43-1-404 20-DW 7472 (Bestellung des Berichts)
+43-1-404 20-DW 7471 und DW 7473 (Anfragen)

Internet:

www.fiskalrat.at

Redaktion:

Büro des Fiskalrates

Druck und Herstellung:

Oesterreichische Nationalbank
Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit und Publikationen.

Verlags- und Herstellungsort: Wien.

© Fiskalrat, 2015. Alle Rechte vorbehalten.

Im vorliegenden Bericht wurde im Sinne einer verbesserten Lesbarkeit auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich der Text immer sowohl auf Frauen als auch auf Männer bezieht. Rundungen können in allen Tabellen Rechendifferenzen ergeben. Reproduktionen für nicht kommerzielle Verwendung, wissenschaftliche Zwecke und Lehrtätigkeiten sind unter Nennung der Quelle freigegeben.

Redaktionsschluss: Ende Mai 2015.

INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY.....	1
1. VORWORT.....	6
1.1. Gesetzesauftrag des Fiskalrates.....	6
1.2. Inhalt des Berichts	6
2. ERWARTETER WACHSTUMSPFAD FÜR ÖSTERREICH BIS 2019..	8
2.1. Makroökonomische Eckdaten gemäß Stabilitätsprogramm im Vergleich zur Europäischen Kommission.....	8
2.2. Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm.....	10
3. BUDGETKURS ÖSTERREICHS GEMÄSS STABILITÄTSPROGRAMM 2014 BIS 2019	13
3.1. Reformvorhaben der Bundesregierung gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm ...	13
3.2. Gesamtstaatlicher und subsektoraler Budgetpfad 2014 bis 2019 laut Stabilitätsprogramm.....	16
3.3. Gesamtstaatlicher Verschuldungspfad 2014 bis 2019	19
4. ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE DES FISKALRATES FÜR 2015 BIS 2016	21
4.1. Budgetäre Eckdaten der FISK-Prognose	21
4.2. Entwicklung der Staatseinnahmen 2015 und 2016.....	26
4.3. Entwicklung der Staatsausgaben 2015 und 2016.....	28
5. EU-RECHTSRAHMEN ZUR FISKALPOLITIK	32
5.1. Fiskalpolitische Vorgaben und Konsequenzen bei Nichterfüllung der Fiskalregeln.....	32
5.2. Flexibilität im Stabilitäts- und Wachstumspakt	34
6. ERGEBNISSE DER FISKALREGELN FÜR DAS AKTUELLE STABILITÄTSPROGRAMM 2014 BIS 2019	36
6.1. Maastricht-Defizit deutlich unter Referenzwert von 3% des BIP	36
6.2. Stabilitätsprogramm sieht Einhaltung der strukturellen Budgetregel vor	36
6.3. Ausgabenregel 2014 und 2015 durch Abwicklung der Hypo Alpe-Adria-Bank nicht erfüllt	39
6.4. Schuldenregel im Übergangszeitraum 2014 bis 2016 erfüllt.....	41
7. FISKALPOSITION ÖSTERREICHS IM LICHT DER EU-VORGABEN.....	44
7.1. Ergebnisse der EU-Fiskalregeln für Österreich anhand der FISK-Frühjahrsprognose 2015.....	44
7.2. Gesamtbewertung des FISK zur Fiskalposition Österreichs 2015 und 2016	48
8. LITERATUR.....	51

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle	1	Ergebnisse aus der Anwendung der EU-Fiskalregeln für Österreich	1
Tabelle	2	Makroökonomische Eckdaten für die Jahre 2014 bis 2019: Stabilitätsprogramme 2015 und 2014 sowie Europäische Kommission im Vergleich	9
Tabelle	3	Entwicklung der Komponenten des realen BIP 2014 bis 2019: Stabilitätsprogramme 2015 und 2014 sowie Europäische Kommission im Vergleich	9
Tabelle	4	Wachstumsbeiträge der Inputfaktoren zum Potenzialwachstum	12
Tabelle	5	Struktureller Budgetsaldo und Inputgrößen 2015 im Vergleich	12
Tabelle	6	Steuerreform 2015/2016 – Entlastung und Gegenfinanzierung	15
Tabelle	7	Budgetpfad des Staates und der Subsektoren für die Jahre 2014 bis 2019	17
Tabelle	8	Bestimmungsgründe für die Veränderung der Schuldenquote des Staates 2014 bis 2019	19
Tabelle	9	Prognoseannahmen zur Budgetwirksamkeit der Steuerreform 2015/2016 im Jahr 2016	22
Tabelle	10	Budgetäre Eckwerte der FISK-Frühjahrsprognose im Vergleich zum Stabilitätspro- gramm	23
Tabelle	11	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets	24
Tabelle	12	Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates	24
Tabelle	13	Erforderliche strukturelle Anpassung der Defizitquote	37
Tabelle	14	Strukturelle Anpassung des Budgetsaldos Österreichs gemäß Stabilitätsprogramm	39
Tabelle	15	Ausgabenentwicklung des Staates gemäß Stabilitätsprogramm	41
Tabelle	16	Anwendung der Schuldenregel im Übergangszeitraum 2014 bis 2016	43
Tabelle	17	Ergebnisse der EU-Fiskalregeln gemäß FISK-Frühjahrsprognose 2015 und Stabili- tätsprogramm 2015	45

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik	1	Öffentlicher Finanzierungssaldo laut Maastricht 2010 bis 2019	18
Grafik	2	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2010 bis 2019	18
Grafik	3	Öffentliches Budgetdefizit und seine Komponenten (FISK-Schätzung)	25
Grafik	4	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht (FISK-Schätzung)	25
Grafik	5	Veränderung der Einnahmenkomponenten im Vorjahresvergleich (Variante 1)	27
Grafik	6	Veränderung der Einnahmenkomponenten im Vorjahresvergleich (Variante 2)	27
Grafik	7	Veränderung der Ausgabenkomponenten im Vorjahresvergleich (Variante 1)	29
Grafik	8	Veränderung der Ausgabenkomponenten im Vorjahresvergleich (Variante 2)	29
Grafik	9	Zerlegung des Prognosefehlers der FISK-Herbstprognose 2014 für das Jahr 2014	30

VERZEICHNIS DER BOXEN

Box	1	Potenzialoutputschätzungen von FISK, WIFO und Europäischer Kommission	11
Box	2	Ex-post-Evaluierung der FISK-Prognose	30
Box	3	Wichtige Adaptierungen des SWP und der Datenbasis seit Mai 2014	32
Box	4	Erforderliche strukturelle Anpassung im präventiven Arm des SWP und Conse- quenzen einer Nichteinhaltung	37
Box	5	Beschreibung der Ausgabenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung	40
Box	6	Beschreibung der Schuldenregel und Folgen einer Nichteinhaltung	42

EXECUTIVE SUMMARY

Der vorliegende Bericht evaluiert den **Budgetpfad der Bundesregierung** laut Stabilitätsprogramm für die Jahre **2014 bis 2019**. Der Schwerpunkt liegt dabei in der **Überwachung der Einhaltung der mehrdimensionalen EU-Fiskalregeln** für den **Gesamtstaat** (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger laut Europäischem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen). Um eine möglichst gute Einschätzung der budgetären Lage Österreichs zu bekommen, werden erstmals gleichzeitig mit dem Stabilitätsprogramm auch **eigene Budgetprognosen** für die **Jahre 2015 und 2016** erstellt und die Ergebnisse im Hinblick auf die Einhaltung der Fiskalregeln analysiert.

Die **österreichische Wirtschaft** verweilt gegenwärtig auf einem schwachen Wachstumspfad mit einem realen BIP-Anstieg für das Jahr 2015 gemäß Stabilitätsprogramm von 0,5% und laut Europäischer Kommission von 0,8%. Sowohl die **Inlandsnachfrage** (Wachstumsbeitrag laut Stabilitätsprogramm: +0,6; EK: +0,7) als auch die **Nettoexporte** (Wachstumsbeitrag laut Stabilitätsprogramm: -0,1; laut EK: +0,1) dürften sich kaum beleben. Die gedämpften Erwartungen der Unternehmen führen zu äußerst verhaltenen Investitionen und wirken den positiven Impulsen aus dem internationalen Kontext, wie den gesunkenen Ölpreisen, der Abwertung des Euro und dem Anleihekaufprogramm (Asset Purchase Programme) der Europäischen Zentralbank entgegen. Erst im Jahr 2016 gehen sowohl das Stabilitätsprogramm als auch die Europäische Kommission von einer Konjunkturerholung in Österreich mit einem realen Wirtschaftswachstum von 1,4% bzw. 1,5% aus.

Tabelle 1: Ergebnisse aus der Anwendung der EU-Fiskalregeln für Österreich

	EK 2014	FISK-Schätzung				BMF-Schätzung (SP)		
		2014 ¹⁾	2015	2016		2014	2015	2016
			Variante 1	Variante 2				
Staat insgesamt								
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
MTO (inkl. tolerierter Abweichung)²⁾	✓	✓	✓	⊗	⊗	✓	✓	
Strukturelle Anpassung der Defizitquote³⁾	✓	⊗	⊗	⊗	⊗	✓	⊗	
Ausgabenwuchs des Staates⁴⁾	.	⊗	⊗	⊗	✓	⊗	✓	
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	⊗	⊗	✓	✓	
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP):								
Finanzierungssaldo laut Maastricht	-2,4	-2,4	-1,8	-2,1	-1,6	-2,4	-2,2	-1,6
Struktureller Budgetsaldo	-0,4	-0,6	-0,6	-1,6	-1,0	-0,3	-0,5	-0,5
Gesamtausgaben (real, adaptiert, Veränd. in %)	.	3,1	-0,3	1,8	0,5	3,1	0,2	0,4
Verschuldung (Jahresendstände)	84,5	84,5	86,2	85,5	84,9	84,5	86,8	85,7

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung⁵⁾

1) Ein optimistischeres Konjunkturszenario würde im Jahr 2014 einen strukturellen Budgetsaldo von -0,5% des BIP ergeben.

2) Bei Erreichung des mittelfristigen Budgetziels von -0,45% des BIP (MTO) werden keine Verfahrensschritte bei Verfehlung der strukturellen Anpassung der Defizitquote oder der Ausgabenregel ausgelöst.

3) Reduktion des strukturellen Defizits in Abhängigkeit von makroökonomischen Rahmenbedingungen, der Höhe der Staatsschuldenquote sowie vom verbleibenden Anpassungsbedarf zur Erreichung des MTO.

4) Durchschnittliche mittelfristige Potenzialwachstumsrate abzüglich Abschlag solange MTO noch nicht erreicht wurde.

5) Eine Abweichung ist erheblich, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht; bei der Schuldenregel im Übergangszeitraum, wenn die strukturelle Anpassung die erforderliche Mindestanpassung (MLSA) um mehr als 0,25% des BIP verfehlt.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm (SP), April 2015), WIFO (Prognose, März 2015), EK (Prognose, Mai 2015) und eigene Berechnungen.

Der **Budgetpfad der Bundesregierung** (Stabilitätsprogramm 2014 bis 2019) zeigt eine Rückführung des **Maastricht-Budgetsaldos** in den Jahren 2015 und 2016, die im Wesentlichen durch den zunehmenden Wegfall von belastenden Sondereffekten (Bankenhilfsmaßnahmen) und durch die Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen, aber kaum durch strukturelle Konsolidierungen getragen wird. Der **strukturelle Budgetsaldo laut Bundesregierung** soll in den Jahren 2015 bis 2018 rund 0,5% des BIP betragen.

Hauptergebnisse

Aus **Sicht des Fiskalrates** werden die im Stabilitätsprogramm skizzierten Vorhaben der Bundesregierung zur Budgetkonsolidierung in Kombination mit den Wachstumsinitiativen nicht ausreichen, um die Einhaltung der Budgetregeln der EU in den nächsten Jahren zu gewährleisten. Dies obwohl sich die budgetäre Ausgangssituation in Österreich durch eine **niedrige strukturelle Defizitquote im Jahr 2014** auszeichnet (0,4% des BIP laut Europäischer Kommission; 0,3% des BIP laut Stabilitätsprogramm; 0,6% des BIP laut FISK-Berechnungen; Tabelle 1). Hinsichtlich der Abwicklung der Hypo Alpe-Adria-Bank bestehen Unsicherheiten über das Ausmaß der noch zu erwartenden Budgeteffekte.

Im **Jahr 2015** dürfte das **strukturelle Budgetdefizit** gemäß **FISK-Frühjahrsprognose** auf dem Vorjahresniveau verbleiben, aber mit 0,6% des BIP **innerhalb der tolerierten Abweichung** von +0,25% des BIP zum **mittelfristigen Budgetziel** (MTO) von -0,45% des BIP liegen. Die Nichterfüllung der Ausgabenregel im Jahr 2015 löst keine Verfahrensschritte auf Basis des Stabilitäts- und Wachstumspakts aus, da das strukturelle Budgetdefizit Österreichs innerhalb der tolerierten Bandbreite liegt.

Für das **Jahr 2016** ergibt sich laut FISK-Prognose ein **pessimistischeres Bild**. Der geplante Budgetkurs der Bundesregierung könnte durch die **Steuerreform 2015/2016 unterbrochen** werden: Der Fiskalrat ermittelte zwei Prognosevarianten mit jeweils abweichenden Annahmen zum Ausmaß der Gegenfinanzierungen der Steuerreform 2015/2016. Nach **Variante 1**, die sich an den EK-Annahmen der Frühjahrsprognose 2015 orientiert (Einnahmen aus Betrugsbekämpfung werden zur Hälfte und ausgabenseitige Sparvorhaben in geringem Ausmaß wirksam) steigt im Jahr 2016 das Maastricht-Budgetdefizit von 1,8% des BIP (2015) auf 2,1% des BIP (2016) und das strukturelle Budgetdefizit von 0,6% des BIP (2015) auf 1,6% des BIP (2016). Nach **Variante 2**, die den Gesetzesentwürfen zur Steuerreform vom Mai 2015 folgt (geplante Gegenfinanzierungen der Steuerreform realisieren sich) geht zwar im Jahr 2016 das Maastricht-Defizit auf 1,6% des BIP zurück, das strukturelle Budgetdefizit weist aber ebenfalls einen deutlichen Anstieg auf (+0,4 Prozentpunkte auf 1,0% des BIP).

Insgesamt weisen beide Prognosevarianten des Fiskalrates auf die Gefahr hin, dass **im Frühjahr 2017** der **Frühwarnmechanismus gemäß präventivem Arm des SWP („Significant Deviation Procedure“)** ausgelöst wird. Auch ein **übermäßiges Defizit-Verfahren** infolge der Verfehlung der Schuldenregel kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, sofern nicht im Falle des Ausbleibens erwarteter Gegenfinanzierungen zusätzliche Maßnahmen zur Gegensteuerung gesetzt werden.

Im **Jahr 2016** ist nach Schätzungen des Fiskalrates **bei beiden Varianten** mit einer **erheblichen Abweichung** laut EU-Definition bei der **strukturellen Budgetregel** zu rechnen. Auch die **Schuldenregel** wird bei beiden Varianten nicht eingehalten. Allerdings zeigt ausschließlich Variante 1 eine erhebliche Abweichung laut EU-Definition. Die Ausgabenregel dürfte aus heutiger Sicht im Jahr 2016 bei Variante 1 verfehlt und bei Variante 2 eingehalten werden. Bereits eine geringfügige Revision des Ausgabenvolumens nach oben im Jahr 2016 würde bei Variante 1 zu einer erheblichen Verfehlung auch dieser Regel führen.

Die **Ergebnisse aus der Anwendung der Fiskalregeln** anhand einer eigenen Budgetprognose des Fiskalrates und gemäß Stabilitätsprogramm stützen sich auf **analoge Konjunkturdaten** (mittelfristige WIFO-Prognose vom März 2015). Allerdings führte der Fiskalrat eine **eigene Schätzung zur Outputlücke** durch, die dem methodischen Ansatz der Europäischen Kommission folgt. Diese ist geringer als jene des WIFO, die dem aktuellen Stabilitätsprogramm zugrundeliegt.

Abschließend ist hervorzuheben, dass vor dem – auch in der mittleren Frist – zu erwartenden schwachen Konjunkturmilieu und den verstärkt einsetzenden demografisch bedingten Kosten der Fokus auf Effizienzsteigerung und Kostendämpfung in den Bereichen **Pensionen, Gesundheit und Pflege** – neben dem Ziel der Bundesregierung zur **Entflechtung** der öffentlichen Aufgaben, der Mischfinanzierungen und der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften – unerlässlich erscheint. Vor allem in den

Bereichen Arbeitslosenunterstützung, Pensionen und Sachleistungen für Gesundheit ergibt die FISK-Prognose – trotz Reformen – starke, im Vergleich zum Ausgabenaggregat überdurchschnittliche Ausgabenerhöhungen.

Detailergebnisse zu den einzelnen Fiskalregeln

Maastricht-Defizit klar unter Obergrenze von 3% des BIP, Rückführung könnte durch Steuerreform 2016 unterbrochen werden

Auf Basis der **FISK-Frühjahrsprognose** wird die gesamtstaatliche Defizitquote im Jahr 2015 – ausgehend von 2,4% des BIP (2014) – auf 1,8% des BIP zurückgehen. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf den Wegfall der Kosten im Zusammenhang mit der HETA-Gründung 2014 zurückzuführen. Die FISK-Prognose geht – wie auch das aktuelle Stabilitätsprogramm – von rückläufigen Belastungen für Bankenhilfsmaßnahmen aus (Tabelle 11). Allerdings bestehen Unsicherheiten über das tatsächliche Ausmaß der budgetären Effekte aus der Abwicklung der Hypo Alpe-Adria-Bank. Im **Jahr 2016** muss, sofern die Gegenfinanzierung der Steuerreform 2015/2016 nicht zur Gänze wirksam wird (**Variante 1**), wieder mit einem Anstieg des gesamtstaatlichen Budgetdefizits auf 2,1% des BIP gerechnet werden. Nach **Variante 2** (Gegenfinanzierung zur Gänze wirksam) geht die Defizitquote 2016 auf 1,6% des BIP zurück. In **beiden Varianten** verläuft der Budgetpfad deutlich unterhalb der Obergrenze von 3% des BIP, wodurch die **Maastricht-Budgetregel während des gesamten Prognosezeitraums klar erfüllt** wird.

Nach dem **Budgetpfad der Bundesregierung** (Stabilitätsprogramm 2014–2019) wird die Maastricht-Budgetregel ebenso erfüllt. Im **Vergleich** zur aktuellen FISK-Prognose fällt der Rückgang des gesamtstaatlichen Budgetdefizits gemäß **Stabilitätsprogramm** im Jahr 2015 geringer aus (2014: 2,4% des BIP; 2015: 2,2% des BIP). Demgegenüber soll im Jahr 2016 – trotz Steuerreform – die Budgetposition Österreichs um 0,6 Prozentpunkte auf –1,6% des BIP verbessert werden. Die ausgewiesene Rückführung des Maastricht-Saldos in den Jahren 2015 und 2016 wird im Wesentlichen durch den Rückgang der Vermögenstransfers (Einmalmaßnahmen für die Banken) und durch die Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen getragen.

Strukturelle Budgetregel im Prognosezeitraum nicht erfüllt, 2016 erhebliche Abweichung laut EU-Definition

Die **FISK-Berechnungen** zum Potenzialoutput nach der EK-Methode (auf Basis der aktuellen makroökonomischen Prognose des WIFO) ergeben für 2015 und 2016 wirtschaftlich „normale“ Zeiten im Sinne der EK-Einstufung (Tabelle 13). Laut FISK-Prognose wird der **strukturelle Budgetsaldo 2015** auf dem Vorjahrsniveau verbleiben, aber mit –0,6% des BIP **innerhalb der tolerierten Abweichung** von 0,25% des BIP zum **mittelfristigen Budgetziel** (MTO) von –0,45% des BIP liegen. Im Jahr **2016** ist von **einem deutlichen Anstieg des strukturellen Budgetdefizits** auszugehen. Das strukturelle Budgetdefizit dürfte bei 1,6% des BIP (Variante 1) bzw. 1,0% des BIP (Variante 2) zu liegen kommen. Dieser strukturelle Defizitanstieg ergibt sich nach Variante 1 insbesondere aus den Annahmen einer Nettosteuerentlastung im Jahr 2016 und nicht zur Gänze wirksamer ausgabenseitiger Gegenfinanzierungen (Verwaltungsreform, Förderungen). Zudem kommt der zyklische Aspekt zum Tragen, der v. a. bei Variante 2 ausschlaggebend ist.

Gemäß der **FISK-Frühjahrsprognose** liegt – im Gegensatz zum Budgetplan der Bundesregierung – eine **Verfehlung der strukturellen Anpassungsvorgaben** des präventiven Arms des SWP in den Jahren 2015 und 2016 vor, die im Jahr **2016** in beiden Varianten **erheblich** (im Sinne der EU-Definition) ausfällt. Eine erhebliche Abweichung im Jahr 2016 zieht eine vertiefende Ex-post-Analyse der Europäischen Kommission im Frühjahr 2017 nach sich. Zeigt die Ausgabenregel ex post ebenfalls eine erhebli-

Hauptergebnisse

che Abweichung an, sind seitens der Europäischen Kommission Verfahrensschritte im Rahmen einer „**Significant Deviation Procedure**“ unverzüglich einzuleiten.

Im Vergleich dazu geht die **Bundesregierung** von einer **Erreichung des MTO im Jahr 2014** und einer geringfügigen, nahezu gleichbleibenden Verfehlung des MTO von $-0,45\%$ des BIP in den Folgejahren aus. Diese Einschätzung basiert zum einen auf einer weitgehend vollständigen Gegenfinanzierung der Steuerreform 2015/2016 im Vollausbau und zum anderen auf dem Umstand, dass eine hohe Unterauslastung der Wirtschaft unterstellt wird (negative Outputlücke laut WIFO deutlich höher als FISK- oder EK-Schätzung).

Die **Dynamik** der um Einmalmaßnahmen **bereinigten Staatsausgaben** wird in den **Jahren 2015 und 2016** – laut **FISK-Frühjahrsprognose** – weiterhin vom Wachstum der **Sozialausgaben** getrieben. Vor allem in den Bereichen Arbeitslosenunterstützung, Pensionen und Sachleistungen für Gesundheit ergibt die FISK-Prognose u. a. aufgrund von schlechter Konjunkturentwicklung und Offensivmaßnahmen starke, im Vergleich zum bereinigten Ausgabenaggregat **überdurchschnittliche Ausgabenerhöhungen**. Trotz Umsetzung von Reformen im Bereich Gesundheit und Pensionen steigen diese weiterhin stärker als das nominelle BIP.

Ausgabenwuchs überschreitet Obergrenze 2015 erheblich

Auf Basis der aktuellen FISK-Prognose ist zwischen 2014 und 2016 mit einem durchschnittlichen **realen Anstieg der Staatsausgaben** (adaptiert) von $1,0\%$ (Variante 1) bzw. $0,4\%$ (Variante 2) pro Jahr zu rechnen. Diese relativ niedrigen Durchschnittswerte (geometrisches Mittel) sind allerdings nach unten verzerrt, da die **Restrukturierung der Hypo Alpe-Adria-Bank** die Ausgaben des Basisjahres 2014 einmalig um 3,8 Mrd EUR erhöhte. Bereinigt man um diesen Sondereffekt, verzeichnen die realen Staatsausgaben (adaptiert) einen durchschnittlichen Anstieg von $2,2\%$ (Variante 1) bzw. $1,6\%$ (Variante 2) pro Jahr.¹

Für Österreich ergeben sich folgende **Obergrenzen** für den **Zuwachs des realen Ausgabenaggregats**: $+0,8\%$ im Jahr 2015 und $+0,9\%$ im Jahr 2016. Im Jahr **2015** führt der Wegfall der außerordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Abbaugesellschaft der Hypo Alpe-Adria-Bank (HETA) zu einem Ausgabenrückgang um (real) $0,3\%$ im Vorjahrsvergleich und folglich zu einer klaren **Unterschreitung des Referenzwertes von $0,8\%$** („**1-Jahresbeurteilung**“). Allerdings resultiert aus dem realen Ausgabenwuchs im Durchschnitt der Jahre 2014 und 2015 („**2-Jahresbeurteilung**“) von $1,4\%$ eine „**erhebliche Zielverfehlung**“ im Jahr 2015.

Im Jahr **2016** ergibt sich aus dem Nettoeinnahmefall durch die Steuerreform nach **Variante 1** eine Erhöhung des adaptierten Ausgabenaggregats um $1,8\%$ im Vorjahrsvergleich, die deutlich über dem zulässigen Ausgabenwuchs von $0,9\%$ liegt. Der Ausgabenwuchs bleibt nur geringfügig unterhalb der „Erheblichkeitsgrenze“. Nach **Variante 2** fällt der Ausgabenwuchs durch höhere ausgabenseitige Gegenfinanzierung und geringeren Einnahmefall mit $0,5\%$ deutlich niedriger aus, sodass die zulässige Wachstumsrate klar unterschritten wird.

Im Jahr 2015 löst die Nichterfüllung der Ausgabenregel keine Verfahrensschritte auf Basis des SWP aus, da das MTO innerhalb der tolerierten Bandbreite liegt. Im Jahr 2016 besteht auf Grundlage der **Variante 1** die Gefahr, dass **im Frühjahr 2017** angesichts des knappen Ergebnisses bei der Ausgabenregel der **Frühwarnmechanismus („Significant Deviation Procedure“)** unmittelbar – d. h. ohne weitere prozedurale Schritte – ausgelöst wird. Nach **Variante 2** ist infolge der Verfehlung der strukturellen Budgetregel mit einer vertiefenden **Gesamtbewertung** durch die Europäische Kommission zu rechnen.

¹ Die jährlichen Zuwachsraten des adaptierten realen Ausgabenaggregats werden durch Sondereffekte geprägt, da bei der Anwendung der Ausgabenregel nicht um Einmalmaßnahmen bereinigt wird.

Der Frühwarnmechanismus wird ausgelöst, wenn der Rat der Europäischen Union eine Nicht-Erfüllung des SWP feststellt.

Im **Vergleich** dazu geht die **Bundesregierung** nur im Jahr 2014 von einer erheblichen Abweichung auf Basis der Ausgabenregel aus.

Schuldenregel durch Verfehlung der strukturellen Mindestanpassung 2016 nicht erfüllt

Um im **Übergangszeitraum** (2014 bis 2016) die „zukunftsgerichtete Verschuldungsbenchmark“ im Rahmen der **Schuldenregel** zu erfüllen, ist eine **Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos** von $-0,1\%$ des BIP im ersten Jahr und für die Restlaufzeit von jeweils $-0,3\%$ des BIP erforderlich. Demzufolge dürfte sich der strukturelle Budgetsaldo in diesem Zeitraum geringfügig verschlechtern, ohne gegen die Schuldenregel zu verstoßen.

Gemäß **Frühjahrsprognose des FISK** verbleibt im Jahr 2015 das **strukturelle Budgetdefizit** auf dem Vorjahrsniveau und erfüllt damit die erforderliche Mindestanpassung im Jahr 2015. Im Jahr **2016** wird durch den markanten Anstieg der strukturellen Defizitquote um 1,0 Prozentpunkte (Variante 1) bzw. 0,4 Prozentpunkte (Variante 2) die **erforderliche Mindestanpassung** bei beiden Varianten **verfehlt**. Nach **Variante 1** liegt im **Jahr 2016** sogar eine **erhebliche Verfehlung** der Schuldenregel laut EU-Definition vor. Wird diese erhebliche Abweichung von der Zielvorgabe im Rahmen der Ex-post-Analyse der Europäischen Kommission im Frühjahr 2017 bestätigt, müsste ein **übermäßiges Defizit-Verfahren** eingeleitet und ein Bericht nach Art 126 (3) VAEU erstellt werden.

Im **Vergleich** dazu entspricht der Verschuldungspfad gemäß aktuellem **Stabilitätsprogramm** bis zum Jahr 2016 durchwegs den Vorgaben der Schuldenregel im Übergangszeitraum.

Fehlende Erläuterungen sowie Quantifizierungen erschweren Evaluierung der Budgetentwicklung

Das **aktuelle Stabilitätsprogramm der Bundesregierung** deckt zwar die von der EU geforderte Informationsbreite für den **Gesamtstaat** großteils ab, enthält aber keine detaillierten Informationen über die unterstellten budgetären Wirkungen der **diskussionären Maßnahmen** (v. a. Steuerreform 2015/2016), **kaum Erläuterungen** zu den **Tabelleninhalten** sowie keine **klaren Hinweise** zu den jeweils verwendeten **Datenquellen**. So konnten die BMF-Schätzungen zur Budgetentwicklung des Gesamtstaates **nur rudimentär auf Plausibilität** überprüft werden.

Für eine Evaluierung der Fiskalregeln auf **subsektoraler oder regionaler Ebene im Sinne des Österreichischen Stabilitätspakts 2012** (nationale Fiskalregeln) reichen die **gegenwärtigen Informationen** zu den Ländern und Gemeinden **nicht aus**. Dazu müssten zumindest quantitative Informationen über einnahmen- und ausgabenseitige Maßnahmen sowie ESG-konforme Daten über die Ausgabenentwicklungen der einzelnen Länder und der Gemeinden pro Bundesland zur Verfügung stehen.

Gesetzesauftrag des Fiskalrates seit November 2013

Der Staatsschuldenausschuss wurde Anfang November 2013 (Fiskalratgesetz, BGBl 149/2013) mit der **Überwachung der EU-Fiskalregeln in Österreich** betraut und als „**Fiskalrat Österreichs**“ etabliert. Hintergrund ist die seit November 2013 in allen Ländern des Euroraums bestehende Verpflichtung, unabhängige **Gremien** auf **nationaler Ebene** zur Intensivierung der Haushaltsüberwachung einzurichten. Dies soll gewährleisten, dass die **EU-Fiskalregeln** in den einzelnen Mitgliedsländern stärker als bisher beachtet und befolgt werden. **Alle bisher** vom Staatsschuldenausschuss erfüllten **Aufgaben** (wie z. B. budgetpolitische Empfehlungen, fiskalpolitische Analysen und Studien oder die Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung) gingen ebenfalls auf den Fiskalrat über.

1 VORWORT

1.1 Gesetzesauftrag des Fiskalrates

Der Staatsschuldenausschuss wurde Anfang November 2013 im Rahmen einer Gesetzesnovelle „über die **Errichtung des Fiskalrates**“ (Fiskalratgesetz, BGBl 149/2013) mit der **Überwachung der EU-Fiskalregeln in Österreich** betraut und als „**Fiskalrat Österreichs**“ etabliert. Hintergrund ist die seit November 2013 in allen Ländern des Euroraums bestehende Verpflichtung, unabhängige **Gremien auf nationaler Ebene** zur Intensivierung der Haushaltsüberwachung einzurichten (Verordnung (EU) Nr. 473/2013). Dies soll gewährleisten, dass die **EU-Fiskalregeln** in den einzelnen Mitgliedsländern stärker als bisher beachtet und befolgt werden.

Die von der **Europäischen Union** vor dem Hintergrund der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise ausgearbeiteten **Fiskalregeln** zur Intensivierung der Budgetdisziplin schließen **alle öffentlichen Haushalte im Sinne des ESVG** (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger sowie staatsnahe Einheiten wie Infrastrukturbetriebe, Fonds etc.) ein und sehen mehrere Limits vor. Im Einzelnen gelten budgetäre Obergrenzen für

- die Höhe des **Budgetdefizits**,
- die Entwicklung und Höhe des **strukturellen Budgetdefizits**,
- die Entwicklung der (adaptierten) **realen Ausgaben** des Staates und für
- die Entwicklung und den Stand der **Staatsverschuldung**.

Der vorliegende Bericht evaluiert den **Budgetpfad der Bundesregierung** für die Jahre 2014 bis 2019 auf Basis des aktuellen **Stabilitätsprogramms** (April 2015) und auf Basis **eigener Budgetprognosen** für die Jahre 2015 und 2016. Der Schwerpunkt liegt dabei in der **Überwachung der Einhaltung der mehrdimensionalen EU-Fiskalregeln** für den **Gesamtstaat** (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger laut Europäischem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen).

Die **eigene Budgetprognose** für die **Jahre 2015 und 2016** dient zur Abschätzung der budgetären Lage Österreichs und für die zeitnahe Überwachung der Einhaltung der EU-Fiskalregeln.

Der **Bericht** trägt dem gesetzlichen Auftrag gemäß § 1 Abs. 1 Z 6 des Fiskalrat-Gesetzes Rechnung (siehe: www.fiskalrat.at).

Der Fiskalrat ist ein **unabhängiges Gremium**, das sich aus **15 weisungsfreien Mitgliedern**, allesamt Experten aus dem Bereich des Finanz- und Budgetwesens, zusammensetzt. Zudem nehmen auch die Oesterreichische Nationalbank und der Budgetdienst des Parlaments mit beratender Stimme sowie weitere einschlägige Experten an den Sitzungen teil. Ferner wird der Fiskalrat bei seinen Aufgaben von einem bei der Oesterreichischen Nationalbank angesiedelten **Büro** unterstützt.

1.2 Inhalt des Berichts

Im „**Executive Summary**“ finden sich die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Berichts über die **Einhaltung der Fiskalregeln** in Österreich für die Jahre 2014 bis 2019.

In **Kapitel 2** werden die im aktuellen Stabilitätsprogramm (April 2015) erwarteten **makroökonomischen Rahmenbedingungen** beleuchtet und der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission

vom Mai 2015 gegenübergestellt. Ferner werden Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm aufgezeigt.

Der **geplante gesamtstaatliche Budgetkurs** in den Jahren 2014 bis 2019 laut **aktuellem Stabilitätsprogramm** der Bundesregierung (April 2015) ist Gegenstand von **Kapitel 3**. Neben einem Überblick über bedeutende **Reformvorhaben** der Bundesregierung (einschließlich einer Quantifizierung der budgetären Wirkungen der geplanten Steuerreform 2016) werden der mittelfristige Budget- und Verschuldungspfad des Staates erläutert und analysiert.

Kapitel 4 präsentiert die Ergebnisse der **eigenen Fiskalprognose für die Jahre 2015 und 2016** vom Mai 2015. Zunächst werden die **Kenngrößen der Budgetentwicklung** präsentiert (Budgetsaldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgabenentwicklung, Staatsverschuldung). Danach werden – dem detaillierten methodischen Ansatz der FISK-Prognose folgend – die Prognoseergebnisse für die **gesamtstaatlichen Einnahmen** und **Ausgaben** des Fiskalrates erläutert und ausgewiesen.

Kapitel 5 widmet sich den rechtlichen **EU-Vorgaben zur Ausgestaltung der Budgetpolitik** in Österreich. Es werden die **mehrdimensionalen Fiskalregeln** des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes einschließlich neuer Interpretationen und Konkretisierungen sowie **Konsequenzen bei einer Nichterfüllung** erläutert.

Kapitel 6 analysiert die Einhaltung bzw. Verfehlung **der mehrdimensionalen EU-Fiskalregeln** (Maastricht-Kriterien, strukturelle Anpassung, Ausgaben- und Schuldenregel) für die Jahre 2014 bis 2019 auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms Österreichs.

Kapitel 7 bildet den Abschluss des vorliegenden Berichts, in dem die **Einhaltung der Fiskalregeln in Österreich** durch **die eigene FISK-Prognose überprüft** wird, **Abweichungen zum offiziellen Budgetpfad** der Bundesregierung (Stabilitätsprogramm 2014 bis 2019) aufgezeigt werden und **eine Gesamteinschätzung des Budgetkurses** durch den Fiskalrat erfolgt.

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

2. ERWARTETER WACHSTUMSPFAD FÜR ÖSTERREICH BIS 2019

Die **mittelfristige Finanzplanung der öffentlichen Haushalte in Österreich**, die von der Bundesregierung im **österreichischen Stabilitätsprogramm** jährlich veröffentlicht wird, stützt sich auf die **Prognosen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO)**. Damit wird dem Abs. 4 der EU-Verordnung 473/2013 entsprochen, der festlegt, dass die nationale mittelfristige Finanzplanung auf unabhängigen makroökonomischen Prognosen beruhen muss. Für das Stabilitätsprogramm 2015 hat das WIFO im März 2015 eine mittelfristige Prognose erstellt.

Im Folgenden werden die dem aktuellen **Stabilitätsprogramm von Ende April 2015** zugrundeliegenden makroökonomischen Entwicklungen für die Jahre 2014 bis 2019 skizziert und jenen der **Europäischen Kommission (EK)** gegenübergestellt. Das WIFO prognostiziert aufgrund divergierender Annahmen bezüglich der Prozyklizität des Potenzialoutputs zwischen WIFO und EK eine größere Outputlücke als die EK (siehe Tabelle 2). In einer eigenen Schätzung des Potenzialoutputs verwendet der FISK die makroökonomischen Daten des WIFO, jedoch in Übereinstimmung mit den Annahmen der EK zur Prozyklizität. In der Box über die Potenzialoutputschätzungen des FISK, des WIFO und der EK werden die Konzepte und Methoden der drei Institutionen verglichen.

2.1 Makroökonomische Eckdaten gemäß Stabilitätsprogramm im Vergleich zur Europäischen Kommission

Die **österreichische Wirtschaft** verweilte im Jahr 2014 – entgegen den positiven Erwartungen vor einem Jahr – auf einem schwachen Wachstumspfad von 0,3% p. a. laut aktuellem Stabilitätsprogramm. Das niedrige Wirtschaftswachstum dürfte sich im Jahr 2015 mit 0,5% (Stabilitätsprogramm) bzw. 0,8% (EK-Prognose) fortsetzen. Die **Investitionen** haben trotz des Investitionsrückgangs im Jahr 2013 mit einem geringen Wachstum von 0,5% im Jahr 2014 wenig zu einem Aufschwung beigetragen. Auch für das Jahr 2015 wird im Stabilitätsprogramm nur eine Zunahme von 1,0% prognostiziert, womit das Investitionsvolumen weiterhin unter dem Niveau des Jahres 2007 liegt. Die schwache **Inlandsnachfrage** und gedämpfte Erwartungen der Unternehmen wirken den positiven Impulsen aus dem internationalen Kontext wie gesunkener Ölpreis, Abwertung des Euro und Anleihenkaufprogramm der Europäischen Zentralbank entgegen, sodass die Wachstumserwartungen hinter denen des Euroraums bleiben. Erst im Jahr 2016 geht das Stabilitätsprogramm mit einem realen Wirtschaftswachstum von 1,4% von einer Konjunkturerholung aus, ähnlich wie die EK mit 1,5%. Es wird mit einer Beschleunigung der **Auslandsnachfrage** gerechnet, in deren Folge auch die Investitionen auf die günstigen Bedingungen, allen voran das niedrige Zinsumfeld, mit deutlicherem Wachstum reagieren. Bis zum Jahr 2019 wird im Stabilitätsprogramm mit einem Anstieg des realen Wirtschaftswachstums auf 1,9% gerechnet.

Die Einschätzung der Auswirkung der für 2016 beschlossenen **Steuerreform** auf das BIP hängt von den Annahmen zu den volkswirtschaftlichen Effekten der Gegenfinanzierung ab. Da die dem Stabilitätsprogramm zugrundeliegende WIFO-Prognose von einer annähernd ausgeglichenen Wirkung von Steuersenkungen und Gegenfinanzierungsmaßnahmen ausgeht, soll die Erhöhung der Wachstumsrate des realen BIP in den Jahren 2016 bis 2019 lediglich 0,1 Prozentpunkte jährlich betragen. Das WIFO-Szenario unterstellt eine vollständige und zeitgerechte Umsetzung aller Maßnahmen der Steuerreform, insbesondere der avisierten Gegenfinanzierung. Der positive Effekt auf die realen verfügbaren Haushaltseinkommen setzt sich in etwas höheren Wachstumsraten des **privaten Konsums** von 1,4% in den Jahren 2016 und 2017 um.

Tabelle 2: Makroökonomische Eckdaten für die Jahre 2014 bis 2019: Stabilitätsprogramme 2015 und 2014 sowie Europäische Kommission im Vergleich

Indikator (jährliche Wachstumsrate in %)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt 2015-19
Reales BIP-Wachstum							
Stabilitätsprogramm 2015	0,3	0,5	1,4	1,5	1,7	1,9	1,4
EK-Prognose 2015	0,3	0,8	1,5	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014	1,7	1,7	1,9	1,9	1,8	-	-
Nominales BIP-Wachstum							
Stabilitätsprogramm 2015	2,0	1,9	3,1	3,2	3,3	3,5	3,0
EK-Prognose 2015	2,0	1,7	3,1	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014	3,5	3,7	3,6	3,6	3,5	-	-
Potenzialwachstum							
Stabilitätsprogramm 2015	1,0	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,1
FISK-Prognose April 2015	0,8	0,7	0,9	-	-	-	-
EK-Prognose 2015	0,9	0,8	1,0	1,0	1,1	1,2	1,0
Stabilitätsprogramm 2014	1,4	1,3	1,8	1,7	1,7	-	-
Outputlücke (in % des Potenzialoutputs)							
Stabilitätsprogramm 2015	-1,5	-1,9	-1,6	-1,1	-0,6	0,0	-1,0
FISK-Prognose April 2015	-1,0	-1,2	-0,7	-	-	-	-
EK-Prognose 2015	-1,2	-1,3	-0,9	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014	-0,9	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-	-
Verbraucherpreisindex							
Stabilitätsprogramm 2015 (VPI)	1,7	1,3	1,9	1,8	1,7	1,8	1,7
EK-Prognose 2015 (HVPI)	1,5	0,8	1,9	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014 (HVPI)	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	-	-
Aktiv erwerbstätige Personen							
Stabilitätsprogramm 2015	0,8	0,6	0,8	0,9	1,1	1,2	0,9
EK-Prognose 2015 ¹⁾	0,6	0,6	0,8	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8	-	-
Arbeitslosenquote (in % der Erwerbspersonen)							
Stabilitätsprogramm 2015	5,0	5,3	5,3	5,3	5,2	5,1	5,2
EK-Prognose 2015	5,6	5,8	5,7	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014	5,2	5,3	5,1	5,1	5,0	-	-

1) Inländische erwerbstätige Personen laut ESVG 2010.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2015 und 2014), Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2015) und eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Entwicklung der Komponenten des realen BIP 2014 bis 2019: Stabilitätsprogramme 2015 und 2014 sowie Europäische Kommission im Vergleich

Indikator (jährliche Wachstumsrate in %)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt 2015-19
Privater Konsum							
Stabilitätsprogramm 2015	0,2	0,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1
EK-Prognose 2015	0,2	0,6	1,0	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014	0,8	1,0	1,2	1,1	1,2	-	-
Öffentlicher Konsum							
Stabilitätsprogramm 2015	0,5	1,1	0,1	1,3	1,1	1,2	1,0
EK-Prognose 2015	0,4	1,1	0,6	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014	0,5	0,3	0,8	0,9	1,0	-	-
Bruttoanlageinvestitionen							
Stabilitätsprogramm 2015	0,5	1,0	2,0	2,0	2,0	2,2	1,8
EK-Prognose 2015	0,5	0,9	3,2	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014	3,0	2,1	2,1	2,4	1,9	-	-
Exporte							
Stabilitätsprogramm 2015	1,5	2,0	3,2	3,4	3,7	4,1	3,3
EK-Prognose 2015	1,5	2,1	3,9	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014	4,7	5,7	5,9	5,7	5,6	-	-
Importe							
Stabilitätsprogramm 2015	2,4	2,3	3,7	3,5	3,4	3,5	3,3
EK-Prognose 2015	2,4	2,1	4,0	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2014	4,8	5,5	5,6	5,5	5,5	-	-

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2015 und 2014) sowie Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2015).

Makroökonomische Rahmenbedingungen

Die **Europäische Kommission** berücksichtigt in ihrer Schätzung nur einen Teil der im Stabilitätsprogramm unterstellten **Gegenfinanzierungsmaßnahmen**. Die zusätzlichen Einnahmen aus Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerbetrug werden nicht im gleichen Ausmaß wie im Stabilitätsprogramm und zusätzliche Steuereinnahmen aufgrund von positiven Nachfrageeffekten werden überhaupt nicht eingerechnet.

Die von 2012 bis 2015 anhaltende Wachstumsschwäche der österreichischen Wirtschaft wirkt sich auch in einem niedrigen **Potenzialwachstum** aus. Nach eigener **Schätzung des FISK**, die auf den Methoden und Konzepten der Europäischen Kommission beruht, jedoch mit aktuelleren WIFO-Daten durchgeführt wurde (siehe Box 1: Potenzialoutput und Outputlücke: Schätzungen von FISK, EK und WIFO), beträgt das Potenzialwachstum 2015 0,7% und 2016 0,9%. Das Stabilitätsprogramm geht von einer geringfügig höheren Wachstumsrate von 0,9–1,0% aus, erst ab dem Jahr 2017 werden Wachstumsraten erwartet, die etwas über einem Prozent liegen. Die **Outputlücke** (Abweichung des realen BIP-Niveaus vom Potenzialoutput, gemessen am Potenzialoutput) kumuliert sich durch die jahrelange Wachstumsschwäche laut FISK-Prognose und EK-Prognose bis 2015 auf –1,2 bzw. –1,3% des Potenzialoutputs, das Stabilitätsprogramm geht von einer noch größeren Lücke von –1,5% im Jahr 2014 und –1,9% im Jahr 2016 aus. Erst ab 2016 verringert sich die Lücke wieder, um sich laut Stabilitätsprogramm im Jahr 2019 zu schließen.

Das Stabilitätsprogramm rechnet mit einer bis 2019 relativ stabilen **Inflationsrate** (VPI) von durchschnittlich 1,7%. Für das Jahr 2015 wird im Stabilitätsprogramm und von der Europäischen Kommission angesichts der schwachen Konjunktur und niedriger Energiepreise ein Rückgang der Inflationsrate auf 1,3 bzw. 0,8% prognostiziert. Laut Europäischer Kommission ist im Jahr 2015 für den Euroraum eine Inflationsrate von 0,1% zu erwarten, womit ein Inflationsabstand Österreichs zum Euroraum von 0,7 Prozentpunkten bestehen bleibt. Die Preisentwicklung in Österreich unterscheidet sich vor allem im Dienstleistungssektor, wofür die Beherbergungs- und Gastgewerbedienstleistungen, der Gesundheitsbereich und die Mietpreisentwicklung hauptverantwortlich sind. .

Im Jahr 2015 wird gemäß Stabilitätsprogramm und Europäischer Kommission mit einem geringen Zuwachs der **aktiv erwerbstätigen Personen** von 0,6% gerechnet. In den weiteren Jahren steigen die Erwartungen laut Stabilitätsprogramm wieder relativ stabil auf rund 0,9%. Die anhaltend schwache Konjunktur und das stark steigende Arbeitskräfteangebot führen zu einer für Österreich hohen Arbeitslosigkeit. Im Jahr 2014 erreichte die **Arbeitslosenquote** (laut EUROSTAT-Definition) 5,0% der Erwerbstätigen bzw. 8,4% der unselbständig Erwerbstätigen (nationale Definition). Nach dem Stabilitätsprogramm wird im Jahr 2015 mit einem Anstieg der Quote auf 5,2% gerechnet, in den Folgejahren verharrt die Arbeitslosigkeit auf diesem Niveau (gemäß nationaler Definition: 2015: 9,1%, 2016: 9,4%). In der Prognose der Europäischen Kommission ist die Revision der Mikrozensus-Zahlen zur Erwerbstätigkeit vom März 2015 bereits enthalten, in deren Folge sich die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten drei Jahre um rund 0,6 Prozentpunkte erhöht hat.

2.2 Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm

Im Laufe des Jahres 2014 kam es zu mehreren **Abwärtsrevisionen** in den Prognosen für das BIP, wie auch im Vergleich zwischen den Stabilitätsprogrammen aus den Jahren 2014 und 2015 ersichtlich ist. Das Wachstum des realen BIP im Jahr 2014 wurde um 1,4 Prozentpunkte zurückgenommen, im Jahr 2015 sind es immer noch 1,2 Prozentpunkte. Auch in den Jahren bis 2018 steigen die Wachstumserwartungen nur langsam auf die vor einem Jahr angenommenen Raten. Das im Stabilitätsprogramm 2014 erwartete Wachstum der **Investitionen** infolge der wirtschaftlichen Erholung des Euroraums und der Nachholeffekte nach einem Rückgang im Jahr 2013 hat ohne ausreichendem Wirtschaftsvertrauen und neuen krisenhaften Entwicklungen in Osteuropa kaum stattgefunden. Das Wachstum der Bruttoanlage-

investitionen blieb 2014 um 2,5 Prozentpunkte hinter den Erwartungen, das der **Exporte** um 3,2 Prozentpunkte.

Die Einschätzungen bezüglich der **Wachstumsrate** des **Potenzialoutputs** wurden in der Folge zurückgenommen: Vor allem für die Jahre 2016 bis 2018 wurde im Stabilitätsprogramm 2014 ein Anstieg von durchschnittlich 1,7% p. a. ausgewiesen, während im aktuellen Stabilitätsprogramm 2015 eine Wachstumsrate von durchschnittlich 1,1% prognostiziert wird. Die niedrigeren BIP-Wachstumsannahmen ergeben ein **verändertes Konjunkturbild** mit einem weiteren Aufgehen der **Outputlücke** im Jahr 2016 auf 1,9%, entgegen den Erwartungen eines Rückgangs auf 0,4% im Stabilitätsprogramm 2014.

Die Prognose der **Preisentwicklung** (VPI und HVPI) und die **Arbeitsmarktprognosen** haben sich im Vergleich zu den Revisionen des realen und potenziellen BIP nur geringfügig geändert, vor allem in der mittleren Frist bis 2019.

Box 1: Potenzialoutputschätzungen von FISK, WIFO und Europäischer Kommission

Unter **Potenzialoutput** versteht man jenes **Outputniveau**, das bei einer durchschnittlichen Kapazitätsauslastung ohne Inflationsdruck erzielt werden kann. Die Produktionskapazitäten werden als kurzfristig nicht veränderbar gesehen, sodass eine Nachfragesteigerung über das Potenzialoutput hinaus zu angebotsseitigen Engpässen mit Preis- und Lohndruck führt. Der Potenzialoutput stellt weder eine beobachtbare noch eine einfach zu schätzende Größe dar. Das BIP soll in einer Schätzung in einen Trend, der dem Potenzialoutput entspricht, und eine konjunkturelle Komponente zerlegt werden.²

Die **EK berechnet den Potenzialoutput** auf Basis der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion

$$Y = L^\alpha K^{1-\alpha} TFP,$$

wobei Y das BIP, L die Arbeit (in Stunden), K das Kapital, TFP die totale Faktorproduktivität und α bzw. $1 - \alpha$ die Outputelastizitäten der Arbeit bzw. des Kapitals bezeichnen. Der durch die Inputfaktoren Arbeit und Kapital nicht erklärbare Anteil des BIP geht in die Restgröße TFP ein. Der Potenzialoutput besteht aus den Trendkomponenten der Arbeit und der TFP , sowie dem Beitrag des Kapitals, der durch die volle Auslastung des bestehenden Kapitalstocks gegeben ist. Das potenzielle Arbeitsangebot hängt u. a. von jener Arbeitslosenrate ab, bei der kein Inflationsschub durch Lohnerhöhungen ausgelöst wird (NAWRU-Konzept). Die Schätzungen der NAWRU und des Trends der TFP leiten sich von strukturellen Modellen ab, die mit einem Kalman-Filter berechnet werden. Dabei wird z. T. eine bayesianische Methode angewendet, die die Komplexität der EK-Berechnungen erheblich erhöht.

Die **Abweichung des BIP vom Potenzialoutput**, ausgedrückt in Prozent des Potenzialoutputs, wird als **Outputlücke** bezeichnet. Unter Berücksichtigung der Budgetsensitivität, die die Auswirkungen von Konjunkturschwankungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben misst, dient sie der zyklischen Bereinigung des Budgetsaldos.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Potenzialoutputschätzung des FISK, des WIFO und der Europäischen Kommission gegenübergestellt. Die Potenzialoutputschätzung des **WIFO** geht in das **Stabilitätsprogramm 2015** ein, während die eigene **Schätzung des FISK** für die Evaluierung der Einhaltung der Fiskalregeln im Sinne der EU-Vorgaben dient (Kapitel 7). FISK und WIFO folgen der Methode und den Konzepten der Europäischen Kommission. Allerdings geht das WIFO von einem weniger prozyklischen Trend der TFP aus und schreibt jenen Trend fort, der sich aus der Herbstprognose 2014 der Europäischen Kommission ergibt.

² Auch das Potenzialwachstum wird vom Konjunkturzyklus beeinflusst: z. B. durch Verlust von Humankapital (Hysteresis am Arbeitsmarkt) oder Investitions- und Innovationsschwächen (Finanzierungsengpässe, Risikoaversion) in Rezessionen.

Makroökonomische Rahmenbedingungen

Tabelle 4: Wachstumsbeiträge der Inputfaktoren zum Potenzialwachstum

in % p.a.	Potenzialwachstum			Arbeit			Kapital			TFP		
	FISK	WIFO	EK	FISK	WIFO	EK	FISK	WIFO	EK	FISK	WIFO	EK
2014	+0,8	+1,0	+0,9	+0,4	+0,4	+0,5	+0,4	+0,4	+0,4	+0,0	+0,2	-0,0
2015	+0,7	+0,9	+0,8	+0,3	+0,3	+0,5	+0,4	+0,4	+0,4	+0,1	+0,2	-0,0
2016	+0,9	+1,0	+1,0	+0,3	+0,3	+0,5	+0,4	+0,4	+0,5	+0,2	+0,3	+0,0

Quelle: WIFO, Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2015) und eigene Berechnungen.

Ein Vergleich der Wachstumsbeiträge in Tabelle 4 zeigt, dass im Gegensatz zum TFP-Trend die Wachstumsbeiträge der Arbeit und des Kapitals in den Schätzungen von FISK und WIFO übereinstimmen. FISK und WIFO verwenden beide für ihre Schätzungen die Daten der mittelfristigen Prognose des WIFO vom März 2015. Beim Wachstumsbeitrag der TFP zum Potenzialwachstum schätzt die Europäische Kommission – nach einer Abwärtsrevision der Wachstumsraten des realen BIP der Jahre 2014 und 2015 – in der Frühjahrsprognose 2015 weiterhin ein Ausbleiben des Beitrags (Tabelle 4).

Die fiskalpolitisch relevanten Größen zur zyklischen Bereinigung des Budgetdefizits im Jahr 2015 sind in Tabelle 5 wiedergegeben. Aufgrund des höheren TFP-Trends errechnet das WIFO einen höheren Potenzialoutput als die EK und der FISK und in der Folge eine größere Outputlücke³, die in das Stabilitätsprogramm eingeht.

Tabelle 5: Struktureller Budgetsaldo und Inputgrößen 2015 im Vergleich

	Reales BIP- Wachstum in %	Potenzial- wachstum in %	Outputlücke (in % des Potenzialoutputs)	Budgetdefizit in % des BIP	Strukturelles Budgetdefizit in % des BIP
FISK	0,5	0,7	-1,2	-1,8	-0,6
Europäische Kommission	0,8	0,8	-1,3	-2,0	-0,8
Stabilitätsprogramm 2015	0,5	0,9	-1,9	-2,2	-0,5

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2015), EK (Frühjahrsprognose 2015) und eigene Berechnungen.

³ Aus der Fortschreibung des Trends der TFP entsprechend der Herbstprognose 2014 der EK in der Potenzialoutputschätzung des WIFO, verbunden mit der Abwärtsrevision des BIP für die Jahre 2014 und 2015 in der Mittelfristprognose vom März 2015 gegenüber der Mittelfristprognose vom Jänner 2015 ergibt sich eine Revision der Outputlücke um rund 0,5 Prozentpunkte für beide Jahre in der Mittelfristprognose vom März 2015 gegenüber der Mittelfristprognose vom Jänner 2015.

3. BUDGETKURS ÖSTERREICHS GEMÄSS STABILITÄTSPROGRAMM 2014 BIS 2019

Die Bundesregierung legte Ende April 2015 das Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2014 bis 2019 vor.⁴ Der inhaltliche Aufbau der Stabilitätsprogramme wird im Rahmen eines „Code of Conduct“, der zuletzt vom ECOFIN-Rat am 3. September 2012 adaptiert wurde, vereinheitlicht und konkretisiert.⁵ Die Daten im aktuellen Stabilitätsprogramm für die Jahre 2014 bis 2019 wurden erstmals nach den **methodischen Vorgaben des ESGV 2010** erstellt.⁶

Die **budget- und wirtschaftspolitische Strategie** der **Bundesregierung** beruht auf mehreren Zielen:

- konsequente Fortsetzung des strukturellen Konsolidierungspfades,
- umfassende Steuerreform,
- Fortführung von Strukturreformen, insbesondere in den Bereichen öffentliche Verwaltung, Förderungen, Pensionen und Arbeitsmarkt sowie
- Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch Zukunftsinvestitionen.

Zur Umsetzung dieser Strategie wurden seit dem Jahr 2011 zahlreiche **steuerliche und ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen** sowie „**Offensivmaßnahmen**“ zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung⁷ gesetzt (Abschnitt 3.1). Außerdem wurde im **Österreichischen Stabilitätspakt 2012** (ÖStP 2012) ein mehrdimensionales System von **nationalen Fiskalregeln** („**Schuldenbremse**“) rechtlich verankert. Die nationalen Fiskalregeln im Sinne 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.⁸

In den folgenden Abschnitten werden die aktuellsten **Reformvorhaben und Maßnahmen** der Bundesregierung beleuchtet und der **aktuelle Budgetpfad** gemäß Stabilitätsprogramm vom April 2015 dargestellt.

3.1 Reformvorhaben der Bundesregierung gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm

Der gesamtstaatliche mittelfristige Budgetpfad Österreichs wird von mehreren **Konsolidierungspaketen** geprägt, die von der Bundesregierung in den letzten Jahren gesetzt wurden. Dazu zählen das Budgetbegleitgesetz 2011 („**Loipersdorf-Paket**“), das 1. und 2. Stabilitätsgesetz 2012 („**Stabilitätspaket 2012–2016**“) sowie das Abgabenänderungsgesetz 2014 (siehe Fiskalrat, 2014a). Gleichzeitig werden „**Offensivmaßnahmen**“ verabschiedet, die dämpfende Effekte einer restriktiv ausgerichteten Budgetpolitik durch gezielte Wachstums- und Beschäftigungsimpulse abmildern und die Budgetstruktur verändern sollen. Dazu zählt auch die **Steuerreform 2015/2016**.

4 https://www.bmf.gv.at/wirtschaftspolitik/in-oesterreich/StaPro_April_2015_clean.pdf?4uqwy0.

5 Siehe EK (2012). http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf. Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes.

6 Auswirkungen auf die Staatssektorkonten in Österreich siehe Stübler et al. (2015) oder Fiskalrat, 2014b, Box 1, S. 6.

7 Maßnahmen im Kontext der wirtschaftspolitischen Strategie der EU („**Europa 2020**“) finden sich im Nationalen Reformprogramm Österreichs 2015 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_austria_de.pdf).

8 Der ÖStP 2012 verankerte einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erst ab 2017.

Das im März 2015 präsentierte **Steuerreformkonzept** Österreichs sieht insbesondere eine Reduktion des Lohn- und Einkommensteueraufkommens vor, wodurch der Faktor Arbeit entlastet und nachfrage-seitige Wachstumsimpulse in Gang gesetzt werden sollen. Gleichzeitig enthält das Steuerreformkonzept einnahmenseitige Maßnahmen zur Gegenfinanzierung (u. a. Steuerbetrugsbekämpfung, Erhöhung von Vermögenszuwachssteuern, Streichung von Steuerausnahmen etc.; Tabelle 6). Insgesamt ist eine Veränderung der Steuerstruktur zur Verbesserung der Wachstumsperspektiven in Österreich in Ansätzen erkennbar. Die legislative Umsetzung der Steuerreform 2015/2016 ist noch nicht finalisiert. Änderungen im Detail sind daher noch möglich. Aus der **Sicht des FISK** sind durch die Steuerreform 2015/2016 budgetäre Fehlbeträge zumindest in den ersten Jahren aufgrund von zeitlichen Asymmetrien bei den Steuerentlastungen und den Gegenfinanzierungen nicht auszuschließen (Näheres in Kapitel 4). Im Stabilitätsprogramm 2014 bis 2019 wird davon ausgegangen, dass die geplanten Maßnahmen zur Gegenfinanzierung bereits 2016 zur Gänze greifen. Eine detaillierte Tabelle über die budgetären einnahmen- und ausgabenseitigen Effekte der geplanten Steuerreform 2015/2016 und der Offensivmaßnahmen in den kommenden Jahren fehlt im aktuellen Stabilitätsprogramm.⁹

Die **Länder und Gemeinden** verpflichteten sich, insbesondere durch Reformen in den Bereichen **Gesundheitswesen** (gemeinsam mit den Sozialversicherungsträgern), bei den **Förderungen** sowie in der **öffentlichen Verwaltung** zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen. Die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der akkordierten Zielvorgaben in diesen Bereichen sind aber noch nicht bekannt. Im **Gesundheitsbereich** wurde die gesetzliche Grundlage für strukturelle Reformen geschaffen sowie ein Konsolidierungspfad bis zum Jahr 2016 vereinbart. Die im Detail festgelegten Zielvorgaben befinden sich in Umsetzung, wurden aber noch nicht erreicht. Vorarbeiten zur Verwaltungsreform wurden durch die **Aufgaben- und Deregulierungskommission** geleistet, die ihre Tätigkeit Mitte 2014 aufnahm und bis zum Jahresanfang 2015 vier Berichte mit Vorschlägen für Reformmaßnahmen und Empfehlungen zu den Themen „Bürokratieabbau“, „Aufgabenreform“, „Wirtschaft“ und „Förderungen“ vorlegte.¹⁰ Ausgabenseitige **Reformvorhaben der Länder und Gemeinden** können nur grob skizziert werden, da Übersichten über quantifizierte Maßnahmen mit Erläuterungen auf subsektoraler Ebene im Stabilitätsprogramm fehlen.

Die von der Bundesregierung geplanten **einnahmenseitigen Maßnahmen** (Steuerreform 2015/2016) tangieren die **gemeinschaftlichen Bundesabgaben**, sodass die Länder und Gemeinden anteilig über das Verbundsystem des österreichischen Finanzausgleichs die Steuerentlastung mittragen. Ebenso profitieren die Länder und Gemeinden anteilig von den Mehreinnahmen aus der Gegenfinanzierung.

Insgesamt plant die **Bundesregierung** in den nächsten Jahren folgende **Reformvorhaben**:

- **Steuerreform 2015/2016** (Gesamtvolumen von 5,2 Mrd EUR oder 1,5% des BIP): Die **Steuerentlastung** des Faktors Arbeit ist ab 1.1.2016 vorgesehen und soll zum überwiegenden Teil über die Lohn- und Einkommensteuer (v. a. Tarifreform, aber auch Anhebung des Arbeitnehmerabsetz- und des Kinderfreibetrages) erfolgen. Zusätzlich wird der Unternehmenssektor u. a. durch die Erhöhung von Forschungsprämie und Freibetrag für Mitarbeiterbeteiligung entlastet. Die **Gegenfinanzierung** soll überwiegend **einnahmenseitig** über Maßnahmen zur **Steuerbetrugsbekämpfung** (v. a. Belegerteilungs- und Registrierkassenpflicht, Konteneinsicht für Finanzbehörden, Verbesserungen im Vollzug bei der Einhebung), durch **Steuererhöhungen** (z. B. KESt auf Kursgewinne und Dividenden, Immobilienertragssteuer, Streichung von Steuerausnahmen) und **Selbstfinanzierung** gewährleistet werden. Ausgabenseitig sollen 1,1 Mrd EUR durch einen „Kostendämpfungspfad in der Verwaltung“ sowie durch Einsparungen bei den Förderungen zur Finanzierung der Steuerreform erzielt werden (Tabelle 6).

⁹ Art 13 (1) RL 2011/85/EU, aber auch Anhang 2.3 ÖSTP 2012 sehen qualitative und quantitative Erläuterungen zu Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden vor.

¹⁰ Siehe <http://www.aufgabenreform.at/>.

Tabelle 6: Steuerreform 2015/2016 – Entlastung und Gegenfinanzierung¹⁾

Maßnahmen	Aufkommen in Mio EUR
Steuerentlastung	-5.230
Reform der Lohn- und Einkommensteuer	-4.930
Zusätzliche Mittel für Familien	-100
Zusätzliche Mittel für Wirtschaft	-200
Gegenfinanzierung	5.190
Steuererhöhungen, Streichung von Ausnahmen und Anhebung SV-Höchstbemessungsgrundlage	1.340
Betrugsbekämpfungsmaßnahmen	1.900
Einsparungen bei Verwaltung und Förderungen	1.100
Selbstfinanzierung	850
Nettoeffekt	-40

1) Gesamtvolumen im Endausbau.

Quelle: Ministerratsvorlage (März 2015).

- **Offensivmaßnahmen:** In wichtigen Zukunftsbereichen wie Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie Infrastruktur stehen weiterhin Offensivmittel (z. B. für Kinderbetreuungseinrichtungen und schulische Tagesbetreuung) zur Verfügung, die zum Teil ausgeweitet wurden. Eine beträchtliche Aufstockung der Offensivmittel ist für die **Universitäten und Fachhochschulen** in den Jahren 2016 bis 2019 vorgesehen (insgesamt um 0,9 Mrd EUR). Ferner wird für den Ausbau des **Breitbandnetzes** 1 Mrd EUR (bis zum Jahr 2020) seitens der Bundesregierung bereitgestellt („Breitbandmilliarde“). In den **Wohnbau** sollen private Investoren (Wohnbaugenossenschaften, gewerbliche Wohnbauinvestoren) knapp 6 Mrd EUR bis zum Jahr 2020 investieren, die über die Wohnbaubanken, aber auch durch die Europäische Investitionsbank finanziert werden.
- **Verwaltungsreform:** Umsetzung von Maßnahmen, die auf Basis der Berichte der eingesetzten **Aufgaben- und Deregulierungskommission** sowie der Empfehlungen des **Rechnungshofes** zusammengestellt werden. Die Umsetzung wird von einer unabhängigen **Monitoringstelle** regelmäßig überprüft und halbjährlich in einem Bericht (unter Einbeziehung des Rechnungshofes) dargestellt.
- **Bildungsreform:** Die geplante Bildungsreform (Bund gemeinsam mit den Bundesländern) fokussiert auf den **Ausbau der Schulautonomie**, eine Verbesserung der Transparenz und Qualitätskontrolle sowie klare Zuständigkeiten. Die Steuerung soll über Gesetzgebung (z. B. einheitliche Bildungsziele und –inhalte) und Ergebniscontrolling mit Durchgriffs- und Weisungsrecht durch den Bund erfolgen.
- **Pensionen und Arbeitsmarkt:** Geplante **Strukturreformen** umfassen u. a. die Einführung der Teilpension (reduzierte Arbeitszeit im Alter bei teilweiser Kompensation der Einkommensausfälle) und ein Bonus-Malus-System für die Anstellung älterer Arbeitnehmer. Zudem soll durch Verbesserungen im Bereich Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitssuchenden v. a. die Reintegration von älteren Personen und Langzeitarbeitslosen forciert werden.
- **Finanzausgleich:** Bis Mitte 2016 soll eine **umfassende „Finanzausgleichsreform“** erarbeitet werden, die insbesondere die Ziele einer Entflechtung der Aufgaben, Mischfinanzierungen und Transfers, einer aufgabenadäquaten Mittelausstattung, Effizienzsteigerungen durch Beseitigung von Doppelgleisigkeiten sowie einer gestärkten Abgabenaufonomie insbesondere der Länder verfolgt. Zudem sollen bereits 2015 Regelungen zur **Harmonisierung der Haushaltsrechte** aller Gebietskörperschaften legislativ umgesetzt werden.

Abschließend ist festzuhalten, dass die **Ausgestaltung und Umsetzung der Reformvorhaben** der Bundesregierung sowie Konsolidierungsmaßnahmen der Länder und Gemeinden in vielen Bereichen **noch nicht fixiert** sind. Konsolidierungsmaßnahmen auf der Einnahmenseite oder steuerliche Entlastungen etwa durch Steuertarifanpassungen wirken im Regelfall mit geringen Verzögerungen, während Maßnahmen zur Ausgabeneinsparung häufig mit Vorlaufzeiten (z. B. Verwaltungsreformmaßnahmen) verbunden sind. Vor diesem Hintergrund sind auch die von der Bundesregierung berechneten **budgetären Auswirkungen der Steuerreform 2015/2016** infrage zu stellen. Ferner erscheinen insbesondere Einsparungen im Bereich der **Pensionen, Verwaltung** und des **Gesundheitswesens unsicher**. Im **Pensionsbereich** geht die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung in ihrem aktuellen Gutachten (November 2014) weiterhin von einem deutlichen Anstieg des Bundesbeitrages zur Pensionsversicherung aus, obwohl schon zahlreiche Konsolidierungsmaßnahmen berücksichtigt wurden.

3.2 Gesamtstaatlicher und subsektoraler Budgetpfad 2014 bis 2019 laut Stabilitätsprogramm

Im abgelaufenen **Jahr 2014** stieg das **gesamtstaatliche Maastricht-Defizit** Österreichs deutlich auf 2,4% des BIP an (2013: -1,3% des BIP). Diese Entwicklung war im Wesentlichen auf die hohen Kapitalerfordernisse für die Abwicklung der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG zurückzuführen. Neben einem Vermögenstransfer in Höhe von 0,8 Mrd EUR schlugen 3,8 Mrd EUR an Abschreibungen von Vermögenswerten im Zusammenhang mit der Gründung der Abbaugesellschaft „HETA Asset Resolution AG“ zu Buche.¹¹ Zusätzlich fielen im Jahr 2014 die im Sinne des ESVG 2010 ausgabenseitig verbuchten Erlöse aus der Verwertung der Mobilfunklizenzen aus dem Vorjahr weg, sodass insgesamt die **Staatsausgaben** um 4,8% oder 7,9 Mrd EUR im Jahresabstand anstiegen und 171,9 Mrd EUR erreichten.¹² Der restriktive Budgetvollzug, der sich in einer Verringerung des bereits moderaten Ausgabenwachses beim Personal- und Sachaufwand niederschlug (+1,6%), sowie der Rückgang der Zinszahlungen um 3,0% vor dem Hintergrund des weiter gesunkenen Marktzinnsniveaus konnten die durch Sondereffekte bestimmte Ausgabendynamik abmildern. Die **Staatseinnahmen** verzeichneten 2014 einen Zuwachs um 4,1 Mrd EUR oder 2,6% gegenüber dem Vorjahr und erreichten 164,0 Mrd EUR. Die Gesamtentwicklung wurde wesentlich durch die Dynamik der direkten Steuern (+5,2%) und Sozialbeiträge (+3,2%) geprägt, die sich durch die gute Beschäftigungsentwicklung und progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer ergab.

Laut aktuellem Stabilitätsprogramm wird sich innerhalb des **Planungszeitraumes 2015 bis 2019** das **gesamtstaatliche Budgetdefizit laut Maastricht** von 2,2% des BIP im Jahr 2015 sukzessive auf 0,5% des BIP reduzieren. Der Abbau des Budgetdefizits soll vorrangig durch die Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen und den zunehmenden Wegfall von Bankenhilfsmaßnahmen erreicht werden. So wird aufgrund der anhaltend schwachen Konjunktur und erneut hoher Ausgaben für Banken (siehe Tabelle 11) im Jahr 2015 mit einem Rückgang des Budgetdefizits um nur 0,2 Prozentpunkte auf 2,2% des BIP gerechnet. Erst in den Folgejahren – unterstützt vom verbesserten konjunkturellen Umfeld – wird von einer deutlichen Rückführung des gesamtstaatlichen Budgetdefizits ausgegangen (2016: -1,6% des BIP; 2019: -0,5% des BIP). Der **Beitrag der Länder und Gemeinden** zum gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo laut Maastricht wurde über den gesamten Geltungszeitraum des Stabilitätsprogramms mit einem ausgeglichenen Haushalt angesetzt. Damit spiegeln die geplanten Beiträge die bisherige Übererfüllung des ÖStP 2012 wider.¹³

11 Zum Zeitpunkt der Gründung einer Abbaueinheit sind als uneinbringlich bewertete Vermögenswerte sofort defizitwirksam abzuschreiben.

12 Ohne Ausgabenminderung durch den Verkauf der Mobilfunklizenzen beträgt der Ausgabenzuwachs 2014 3,5% bzw. 5,9 Mrd EUR.

13 Ausgehend von einem zulässigen Budgetdefizit der Länder und Gemeinden von 0,5% des BIP (2012) sieht der ÖStP 2012 eine schrittweise Rückführung in Richtung eines ausgeglichenen Haushalts bis 2016 vor.

Tabelle 7: Budgetpfad des Staates und der Subsektoren für die Jahre 2014–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Ø-Änderung 2014/2019 in %
in % des BIP							
Finanzierungssaldo Staat	-2,4	-2,2	-1,6	-1,3	-0,9	-0,5	.
davon:							.
Bundessektor	-2,5	-2,3	-1,8	-1,5	-1,1	-0,7	.
Länder und Gemeinden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	.
Sozialversicherungsträger	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	.
Struktureller Budgetsaldo	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	.
Staatseinnahmenquote	49,9	49,9	49,5	49,5	49,4	49,4	.
Staatsausgabenquote	52,3	52,1	51,2	50,7	50,4	49,9	.
Vorjahresänderung in %							
Staatseinnahmen, nominell	+2,6	+2,1	+2,3	+3,1	+3,2	+3,3	+2,8
Staatsausgaben, nominell	+4,8	+1,6	+1,3	+2,4	+2,6	+2,4	+2,1
Bruttoinlandsprodukt, real	+0,3	+0,5	+1,4	+1,5	+1,7	+1,9	+1,4
Bruttoinlandsprodukt, nominell	+2,0	+1,9	+3,1	+3,2	+3,3	+3,5	+3,0
Vorjahresänderung der Quote in Prozentpunkten							
Struktureller Budgetsaldo in % des BIP	-0,7	+0,2	+0,0	+0,0	+0,0	-0,1	.

Quelle: BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2015), WIFO und eigene Berechnungen.

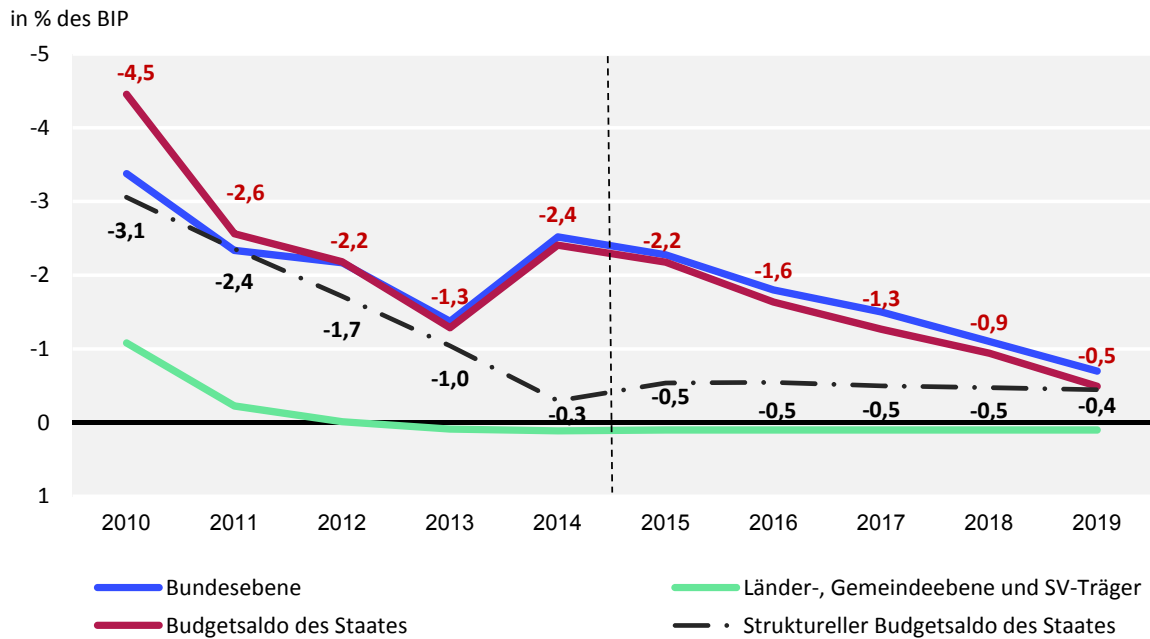
Die **Ausgabenquote** soll – ausgehend von 52,1% des BIP im Jahr 2015 – auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms sukzessive auf 49,9% des BIP (2019) zurückgeführt werden. Darin spiegeln sich die Maßnahmen des moderaten Konsolidierungspfades (u. a. Einsparungen in der öffentlichen Verwaltung sowie bei Förderungen), der Rückgang bei Bankenhilfsmaßnahmen aber auch die Verbesserung des konjunkturellen Umfelds wider. Insgesamt wird gemäß Stabilitätsprogramm für die Jahre 2014 bis 2019 mit einem durchschnittlichen Zuwachs der Ausgaben von 2,1% p. a. gerechnet, der klar unter jenem des nominellen BIP von 3,0% liegt.

Die Entwicklung der **Einnahmenquote** ist im Wesentlichen durch einen Niveaueffekt infolge der Entlastung durch die Steuerreform 2015/2016 charakterisiert: Nach einer Einnahmenquote von 49,9% des BIP in den Jahren 2014 und 2015 verharrt diese gemäß Stabilitätsprogramm ab 2016 auf etwa 49,5% des BIP. Insgesamt beträgt das unterstellte durchschnittliche Einnahmenwachstum 2,8% p. a. in den Jahren 2014 bis 2019 (durchschnittliches nominelles BIP-Wachstum 2014 bis 2019: 3,0% p. a.).

Für das **strukturelle gesamtstaatliche Budgetdefizit** Österreichs (konjunkturbereinigt und ohne Einmaleffekte) wird auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms mit den **WIFO-Berechnungen für die Outputlücke** von folgender Entwicklung ausgegangen: Für das Jahr 2014 errechnet sich eine Quote von 0,3% des BIP, die im Jahr 2015 auf 0,5% des BIP ansteigt und sich danach auf dem Niveau des mittelfristigen Budgetziels Österreichs von gerundet 0,5% des BIP bewegt. Bei den Einmalmaßnahmen kamen im Jahr 2014 neben den erheblichen Hilfsmaßnahmen für Banken auch Einnahmen aus der Abgeltungssteuer Liechtenstein und eine Ersparnis beim Beitrag zum EU-Haushalt zum Tragen, die das strukturelle Budgetdefizit in diesem Jahr netto verminderten. Die Höhe des strukturellen Budgetdefizits ist allerdings eine **analytische Kenngröße**, deren Ergebnisse von der **Berechnungsmethode der Outputlücke** abhängen und auch mehrfachen nachträglichen Revisionen unterliegen. Nach **eigenen Berechnungen des Fiskalrates** lag der strukturelle Budgetsaldo Österreichs im Jahr 2014 bei –0,6% des BIP und nach der EK-Frühjahrsprognose bei –0,4% des BIP (Näheres in Box 1 und Kapitel 4 und 7).

Budgetkurs der Bundesregierung 2014-2019

Grafik 1: Öffentlicher Finanzierungssaldo laut Maastricht 2010 bis 2019*)

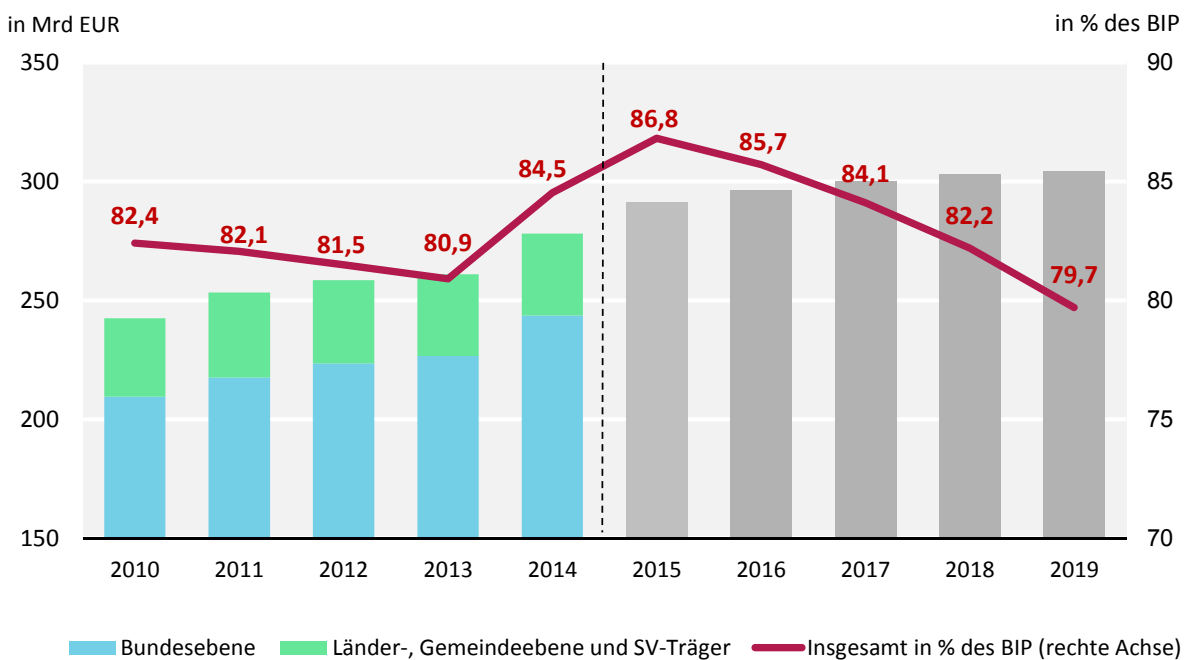


*) Gemäß ESVG 2010.

Quelle: Statistik Austria, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2015) und WIFO.

Grafik 2: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2010 bis 2019

Jahresendstände



Quelle: Statistik Austria, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2015) und WIFO.

Die zukünftigen ökonomischen Rahmenbedingungen in Österreich unterliegen mehreren **Unsicherheiten** (z. B. Fragilität des internationalen Banken- und Finanzsystems, aber auch andauernde geopolitische Krise in der Ukraine). Nach Szenario 2 des aktuellen Stabilitätsprogramms würde eine Verlangsamung des realen Wirtschaftswachstums um jeweils 0,5 Prozentpunkte p. a. gegenüber dem Basisszenario das gesamtstaatliche Maastricht-Budgetdefizit um jeweils 0,3 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario erhöhen. Der Budgetpfad würde stets deutlich unter dem Referenzwert von 3% des BIP bleiben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm der gesamtstaatliche Budgetpfad **Österreichs eine Erreichung des mittelfristigen Budgetziels** von maximal 0,5% des BIP bereits im Jahr 2014 und eine Beibehaltung des strukturellen Budgetsaldos auf dem Niveau des Budgetziels in den Folgejahren vorsieht. Während dieser strukturelle Anpassungspfad im Einklang mit den nationalen Fiskalregeln (ÖStP 2012) sowie den EU-Vorgaben stünde, zeigt sich im Rahmen der Einschätzung des FISK zur Fiskalposition Österreichs auf der Grundlage der FISK-Frühjahrsprognose 2015 eine Nicht-Erfüllung der strukturellen Budgetvorgaben der EU (Kapitel 7).

3.3 Gesamtstaatlicher Verschuldungspfad 2014 bis 2019

Die Schuldenquote stieg im **Jahr 2014** – neben dem Defizit von 7,9 Mrd EUR – infolge des Sondereffektes der Gründung der Abbaugesellschaft HETA Asset Resolution AG deutlich an und lag zum Jahresende bei 84,5% des BIP (2013: 80,9% des BIP). Während die Rückzahlung von Partizipationskapital (Raiffeisen Bank International AG: 1,75 Mrd EUR; BAWAG P.S.K. AG: 0,35 Mrd EUR)¹⁴ die Verschuldung im Jahr 2014 reduzierten, erhöhten neben der Übernahme der Verbindlichkeiten der HETA (13,4 Mrd EUR) u. a. die ESM-Eigenkapitalzahlungen (0,4 Mrd EUR) sowie die EFSF-Darlehensvergaben (0,3 Mrd EUR) den Schuldenstand.

Im **Jahr 2015** wird die Schuldenquote v. a. durch die Übertragung von Verbindlichkeiten der Kommunalkredit Austria AG auf die staatliche Abbaugesellschaft der KA Finanz AG (etwa 6 Mrd EUR) erneut merklich ansteigen. Erst **ab dem Jahr 2016** ist bei Einhaltung des im aktuellen Stabilitätsprogramm vorgesehenen Budgetplans mit einer **Trendwende in der Schuldendynamik** zu rechnen. Bis Ende des Geltungszeitraums des Stabilitätsprogramms soll laut BMF die gesamtstaatliche Schuldenquote Österreichs wieder auf unter 80% des BIP (2019: 79,7% des BIP) zurückgeführt werden.

Tabelle 8: Bestimmungsgründe für die Veränderung der Schuldenquote des Staates 2014 bis 2019

in % des BIP	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schuldenquote	84,5	86,8	85,7	84,1	82,2	79,7
Veränderung der Schuldenquote	3,6	2,3	-1,1	-1,6	-1,9	-2,5
davon Beitrag ¹⁾						
des primären Saldos ²⁾	0,0	-0,1	-0,5	-0,7	-1,0	-1,4
der Zinszahlungen des Staates	2,4	2,3	2,2	2,0	1,9	1,9
des nominellen BIP-Wachstums	-1,6	-1,6	-2,5	-2,7	-2,6	-2,8
des Stock-Flow-Adjustments	2,8	1,7	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2

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

2) - = Primärüberschuss.

Quelle: BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2015).

¹⁴ Insgesamt führten alle von 2008 bis 2014 getätigten Finanzstabilitätsgesetz-Maßnahmen zu einem kumulierten Maastricht-Defizit von 10,3 Mrd EUR sowie zu einer Erhöhung des Schuldenstands um 29,1 Mrd EUR.

Budgetkurs der Bundesregierung 2014-2019

Für die Entwicklung der Verschuldungsquote sind mehrere **Einzelkomponenten** maßgeblich (Tabelle 8): Während in den Jahren 2014 und 2015 vor allem die hohen Stock-Flow-Adjustments aus dem Bankenpaket den hohen Anstieg der Verschuldungsquote erklären, wirken ab dem Jahr 2016 die steigenden Primärüberschüsse und die Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen quotensenkend.

4. ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE DES FISKALRATES FÜR 2015 BIS 2016

4.1 Budgetäre Eckdaten der FISK-Prognose

Aus der Einnahmen- und Ausgabenprognose des FISK vom Mai 2015 leitet sich im **Jahr 2015** ein **gesamtstaatliches Maastricht-Defizit** in Höhe von 1,8% des BIP (2014: 2,4% des BIP) ab. Für den **Rückgang** gegenüber dem Vorjahr sind vor allem niedrigere Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets (-0,9% des BIP) verantwortlich (Tabelle 11). Der Rückgang der Vermögenstransfers ergibt sich aus dem Wegfall der Transfers im Rahmen der Gründung der HETA Asset Resolution AG (HETA) im Jahr 2014, der zum Teil durch unterstellte Vermögenstransfers im Jahr 2015 (z. B. erwarteter Ausfall des vom Staat gezeichneten Partizipationskapitals der ÖVAG) abgeschwächt wird. Zusätzliche Zinseinnahmen aus dem Bankenpaket (+0,2% des BIP) unterstützen diese Entwicklung. Gleichzeitig wird der Rückgang des Budgetdefizits durch das Auslaufen von diskretionären ausgabenseitigen Maßnahmen bei Arbeitnehmerentgelten und dem Wegfall von Sondereffekten (ausgabenreduzierende BNE-Eigenmittel-Rückerstattung, Steuerabkommen mit Liechtenstein) abgeschwächt.

Aufgrund der bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich des Volumens der Gegenfinanzierung der Steuerreform 2015/2016 finden im Rahmen der FISK-Prognose für das Jahr 2016 zwei unterschiedliche Annahmen Anwendung. **Variante 1** der FISK-Prognose geht davon aus, dass sich die Höhe der Gegenfinanzierung weitgehend an den veröffentlichten Werten der EK-Frühjahrsprognose orientiert (Betrugsbekämpfungsmaßnahmen werden im halben Ausmaß und ausgabenseitige Sparvorhaben nur geringfügig wirksam). **Variante 2** der FISK-Prognose nimmt an, dass die Höhe und Wirksamkeit der Gegenfinanzierung entsprechend der Gesetzesentwürfe zur Steuerreform 2015/2016 vom Mai 2015 eintritt. Eine genaue Darstellung der FISK-Prognoseannahmen zur Steuerreform und der Gegenfinanzierung nach Variante 1 und 2 findet sich in Tabelle 9.

Tabelle 9 zeigt, dass die geschätzten finanziellen Auswirkungen aus den wirkungsorientierten Folgenabschätzungen (WFA) der in Begutachtung befindlichen Gesetze in beiden Varianten der FISK-Prognose berücksichtigt wurden.¹⁵ **Variante 1** weicht von dieser Vorgangsweise in zwei Bereichen ab. Aufgrund der großen Unsicherheit, die mit der Quantifizierung der Budgetwirkung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen verbunden ist, wurde unter Berufung auf das der FISK-Prognose zugrundeliegende Vorsichtsprinzip und in Anlehnung an die Einschätzung der Europäischen Kommission, die im WFA ausgewiesene Wirkung der Maßnahmen nur im halben Ausmaß berücksichtigt. Die zweite Abweichung ergibt sich durch die Berücksichtigung der geplanten Einsparungen bei Förderungen und Verwaltung im Ausmaß von lediglich 200 Mio EUR (Einsparungen bei Förderungen auf Bundesebene), da bis zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung keine konkreten Maßnahmen auf Länderebene und im Bereich der Verwaltungsreform bekannt waren. **Variante 2** geht hingegen von der vollen Realisierung der im WFA ausgewiesenen Wirkung der Maßnahmen zur Gegenfinanzierung aus. Für die beiden Varianten ergibt sich ein Nettoeffekt der Steuerreform auf den Finanzierungssaldo im Ausmaß von -0,6% des BIP (Variante 1) bzw. -0,1% des BIP (Variante 2)¹⁶. Um die Darstellung der FISK-Prognose zu erleichtern, werden bei Bezugnahme auf beide Varianten die Ergebnisse der Variante 2 teilweise ohne zusätzlichen Hinweis in einem Klammerausdruck angeführt.

¹⁵ Dabei ist zu beachten, dass einige WFA-Schätzungen für 2016 noch um Monatsverschiebungen zu bereinigen sind, um der ESGV-Definition zu entsprechen.

¹⁶ Beide Varianten basieren auf der mittelfristigen WIFO-Wirtschaftsprognose vom März 2015. Eine Rückkopplung der Ergebnisse der Fiskalprognose auf die makroökonomische Grundlage wird nicht berücksichtigt.

FISK-Fiskalprognose für 2015 und 2016

Für das **Jahr 2016** ist nach FISK-Prognose mit einem Maastricht-Defizit von 2,1% (1,6%) des BIP zu rechnen. Die verbesserten konjunkturellen Rahmenbedingungen werden durch die Auswirkung der geplanten **Steuerreform** auf den Finanzierungssaldo speziell in Variante 1 konterkariert. Die Differenz der Schätzungen für Variante 1 und 2 im Ausmaß von 0,5% des BIP reflektiert die große Unsicherheit bezüglich der Bewertung von Teilen der Gegenfinanzierungsmaßnahmen.

Der erwartete Rückgang der Unterstützungsleistungen an die Banken und der Zinsausgaben des Staates wirkt im Jahr 2016 defizitsenkend. Das **Bankenpaket** sollte im Jahr 2016 den Finanzierungssaldo nur noch mit 0,1% des BIP, nach 0,4% des BIP im Vorjahr belasten (Tabelle 11). Diese Werte unterliegen aber aufgrund laufender Gerichtsverfahren, geplanter Verkäufe der Tochterinstitute und dem Auslaufen des Zahlungsmoratoriums der HETA Mitte 2016 großen Unsicherheiten.

Am Ende dieses Abschnitts zeigt Tabelle 12 das Ergebnis der FISK-Prognose für die wichtigsten Einnahmen- und Ausgabenkategorien. Details zur Einnahmen- und Ausgabenprognose des Fiskalrates sowie Erläuterungen zu Abweichungen vom Stabilitätsprogramm werden in den Abschnitten 4.2 und 4.3 präsentiert.

Tabelle 9: Prognoseannahmen zur Budgetwirksamkeit der Steuerreform 2015/2016 im Jahr 2016

Maßnahmen (in Mio EUR)	Gesetzesentwürfe 2016	FISK-Annahme 2016	
		Variante 1	Variante 2
Steuerentlastung	-3.950	-3.950	-3.950
Reform der Lohn- und Einkommensteuer	-3.925	-3.925	-3.925
Zusätzliche Mittel für Familien	0	0	0
Zusätzliche Mittel für Wirtschaft	-25	-25	-25
Gegenfinanzierung	3.677	1.816	3.677
Betrugsbekämpfungsmaßnahmen ¹⁾	1.924	962	1.924
Sonstige Maßnahmen im Abgabensystem	654	654	654
Einsparungen bei Verwaltung und Förderungen ²⁾	1.100	200	1.100
Selbstfinanzierung ³⁾	850	. ⁴⁾	. ⁴⁾
Nettoeffekt ohne Selbstfinanzierung	-273	-2.134	-273
Nettoeffekt mit Selbstfinanzierung	577	. ⁴⁾	. ⁴⁾

1) Für FISK-Schätzung Variante 1: 50% aller Betrugsbekämpfungsmaßnahmen.

2) Für FISK-Schätzung Variante 1: Einsparung bei Förderungen des Bundes.

3) Laut Ministerratsvorlage (März 2015), nicht spezifisch für das Jahr 2016 ausgewiesen.

4) Selbstfinanzierung über Verwendung der WIFO-Makroschätzung berücksichtigt. Mangels Rückkopplung der FISK-Fiskalprognose auf die makroökonomische Einschätzung fließt die Selbstfinanzierung in beiden Varianten im gleichen Ausmaß ein.

Anmerkung: Dargestellte Beträge basieren auf Kassa-Prinzip. Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Gesetzesentwürfe WFA Steuerreformgesetz 2015, WFA Sozialversicherungen und WFA Sozialbetrug, FISK-Frühjahrsprognose und eigene Berechnungen.

Bezüglich der Entwicklung des **strukturellen Budgetsaldos** ist zu beachten, dass die FISK-Prognose eine **eigene Schätzung des Potenzialoutputs** und somit der zyklischen Budgetkomponente enthält, die sich bereits im Jahr 2014 von der Schätzung des WIFO, welche im Stabilitätsprogramm Anwendung findet, unterscheidet. Grundsatz der eigenen Schätzung ist es, die Methode der Europäischen Kommission so weit wie möglich zu replizieren. Box 1 in Abschnitt 2.2 erklärt dies im Detail.

Tabelle 10: Budgetäre Eckwerte der FISK-Frühjahrsprognose im Vergleich zum Stabilitätsprogramm

in % des BIP	FISK-Frühjahrsprognose 2015				BMF-Stabilitätsprogramm 2015		
	2014	2015	2016		2014	2015	2016
			Variante 1	Variante 2			
Finanzierungssaldo	-2,4	-1,8	-2,1	-1,6	-2,4	-2,2	-1,6
Zyklische Budgetkomponente	-0,6	-0,7	-0,4	-0,4	-0,9	-1,1	-0,9
Einmalmaßnahmen	1,2	0,5	0,2	0,2	1,2	0,5	0,2
Struktureller Budgetsaldo	-0,6	-0,6	-1,6	-1,0	-0,3	-0,5	-0,5
Reales BIP-Wachstum	0,3	0,5	1,4	1,4	0,3	0,5	1,4
Potenzialwachstum	0,8	0,7	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0
Outputlücke	-1,0	-1,2	-0,7	-0,7	-1,5	-1,9	-1,6
Staatsverschuldung	84,5	86,2	85,5	84,9	84,5	86,8	85,7

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

Ausgehend von einem **strukturellen Budgetdefizit** von 0,6% im Jahr 2014 wird – nach eigenen Berechnungen – für **das Jahr 2015** keine Verbesserung erzielt: Bei der Berechnung des strukturellen Budgetsaldos 2014 werden neben den Vermögenstransfers im Kontext des Bankenpakets auch einmalige Einnahmen aus der Abgeltungssteuer Liechtenstein sowie ausgabenreduzierende BNE-Eigenmittel-Rückerstattungen und Ausgaben für Hochwasser ausgeblendet. Die im Jahr 2015 stark sinkenden Einmalmaßnahmen sind der Hauptgrund für die Verbesserung des Finanzierungssaldos. Der strukturelle Saldo bleibt durch den Rückgang der Einmalmaßnahmen unverändert. Für das **Jahr 2016** muss sogar von einer Verschlechterung des strukturellen Budgetdefizits auf 1,6% (Variante 1) bzw. 1% des BIP (Variante 2) ausgegangen werden. Gründe für den starken Anstieg des strukturellen Budgetdefizits im Jahr 2016 liegen zum einen in der nicht ausreichenden Verbesserung des Finanzierungssaldos, um das Ausmaß der erwarteten konjunkturellen Erholung voll abzubilden. Zum anderen spiegelt sich die Höhe der Nettoentlastung der Steuerreform wider, die im vollen Umfang strukturell zum Tragen kommt und vor allem für Variante 1 der FISK-Prognose von besonderer Bedeutung ist.

Die **öffentliche Verschuldung Österreichs im Sinne von Maastricht** steigt laut FISK-Prognose im Jahr 2015 stark an und erreicht bis zum Jahresende 86,2% des BIP (Ende 2014: 84,5% des BIP). Der Anstieg der Schuldenquote um 1,7 Prozentpunkte setzt sich dabei aus dem gesamtstaatlichen Defizit von 1,8% des BIP (Primärüberschuss von 0,5% des BIP, Zinsendienst von 2,3% des BIP) und den positiven Stock-Flow-Adjustments von 1,5% des BIP zusammen. Im Jahr 2016 ist von einem Rückgang der Verschuldungsquote um 0,7 (1,3) Prozentpunkte auf 85,5% (84,9%) auszugehen. Dazu tragen ein Primärüberschuss von 0,1% (0,6%) des BIP sowie Stock-Flow-Adjustments, die den Schuldenstand in Summe um 0,3% des BIP reduzieren, bei. Die **Entwicklung der Stock-Flow-Adjustments** wird durch das heimische Bankenpaket dominiert (Tabelle 11), während z. B. Agios oder Periodenabgrenzungen betragsmäßig relevant, aber von untergeordneter Rolle sind. Der Gesamteffekt des **Bankenpakets** auf den Schuldenstand Österreichs beträgt laut FISK-Prognose 10,5% des BIP im Jahr 2015 bzw. 10% des

FISK-Fiskalprognose für 2015 und 2016

BIP im Jahr 2016. Grafiken 3 und 4 veranschaulichen die Entwicklung von Finanzierungssaldo und Schuldenstand. Die budgetären Eckwerte laut FISK-Prognose sind in Tabelle 10 dargestellt.

Tabelle 11: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets¹⁾

in % des BIP		2014	2015	2016
Staatseinnahmen	(1)	0,2	0,3	0,3
Haftungsentgelte		0,0	0,0	0,0
Zinsen für Darlehen		0,1	0,3	0,3
Dividenden (Partizipationskapital)		0,1	0,0	0,0
Staatsausgaben	(2)	1,5	0,7	0,4
Finanzierungskosten		0,1	0,2	0,2
Vermögenstransfers		1,4	0,5	0,2
Maastricht-Finanzierungssaldo	(3)=(1)-(2)	-1,3	-0,4	-0,1
Stock-Flow-Adjustments	(4)	2,1	1,4	-0,3
Veränderung des Schuldenstandes	(5)=(4)-(3)	3,4	1,8	-0,2
Maastricht-Schuldenstand	(5) kumuliert	8,8	10,5	10,0

1) Effekte des Bankenpakets sind in beiden Varianten der Prognose ident.

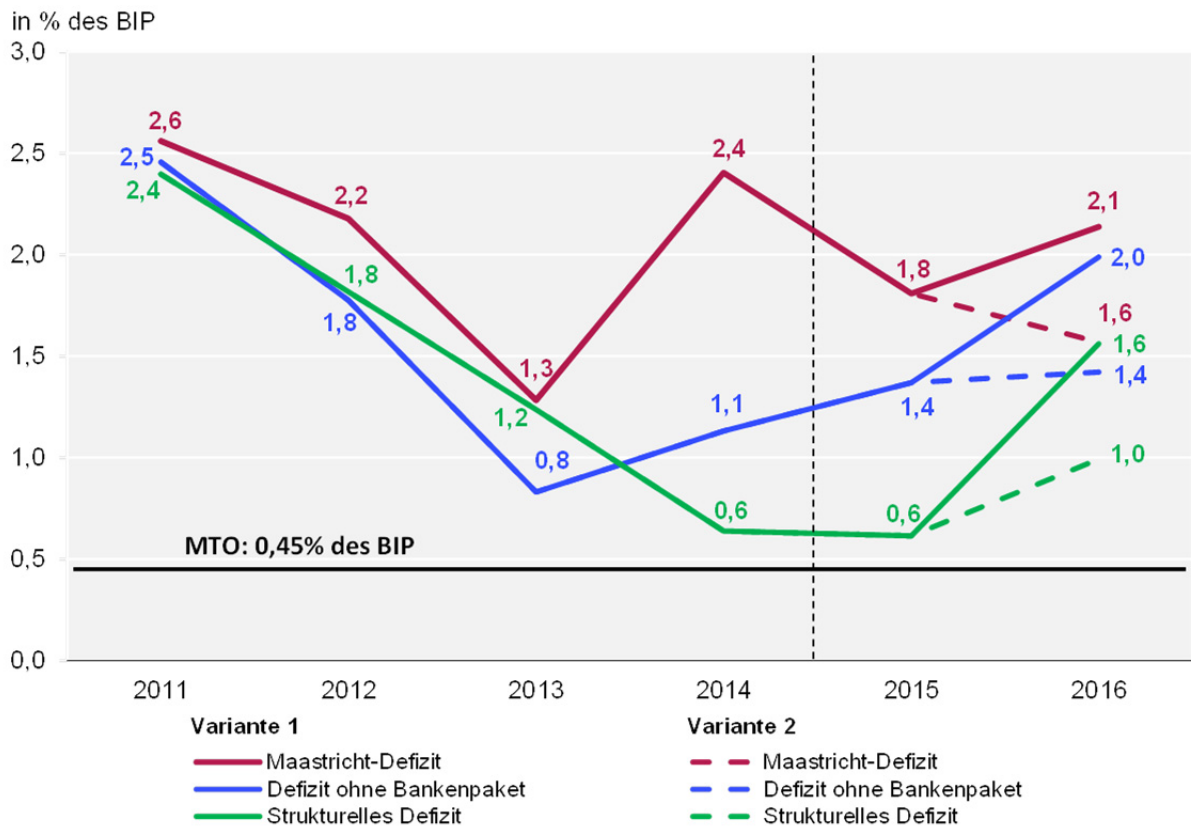
Quelle: Statistik Austria, BMF und FISK-Frühjahrsprognose.

Tabelle 12: Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates

	2014		2015		2016 - Variante 1		2016 - Variante 2	
	in % des BIP		in % des BIP	Veränd. in %	in % des BIP	Veränd. in %	in % des BIP	Veränd. in %
Gesamteinnahmen	49,9		50,1	2,4	49,2	1,3	49,4	1,8
Produktions- und Importabgaben	14,4		14,5	2,0	14,6	4,2	14,7	5,1
Einkommen- und Vermögenssteuern	13,7		13,9	3,2	13,1	-3,0	13,2	-2,2
Vermögenstransfers	0,2		0,2	-33,6	0,2	0,0	0,2	0,0
Sozialbeiträge	15,4		15,5	2,3	15,5	3,1	15,5	3,1
Vermögenseinkommen	1,1		1,2	10,0	1,1	-5,6	1,1	-5,6
Sonstige	5,0		4,9	1,3	4,8	1,2	4,8	1,2
Gesamtausgaben	52,3		51,9	1,2	51,3	2,0	51,0	1,4
Arbeitnehmerentgelt	10,6		10,6	2,5	10,5	2,0	10,4	1,1
Intermediärverbrauch	6,5		6,4	1,6	6,4	1,6	6,3	0,2
Sozialleistungen	23,3		23,6	3,4	23,7	3,4	23,6	3,2
davon: Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung	1,3		1,4	8,0	1,4	5,6	1,4	5,6
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	2,4		2,3	-0,1	2,2	-2,2	2,2	-2,3
Subventionen	1,5		1,5	1,9	1,4	0,6	1,4	0,6
Bruttoanlageinvestitionen	2,9		2,9	3,2	3,0	4,7	3,0	4,7
Vermögenstransfers	2,0		1,2	-41,5	0,9	-23,0	0,8	-30,7
Sonstige	3,2		3,3	5,5	3,3	3,2	3,3	3,2
Finanzierungssaldo	-2,4		-1,8	.	-2,1	.	-1,6	.

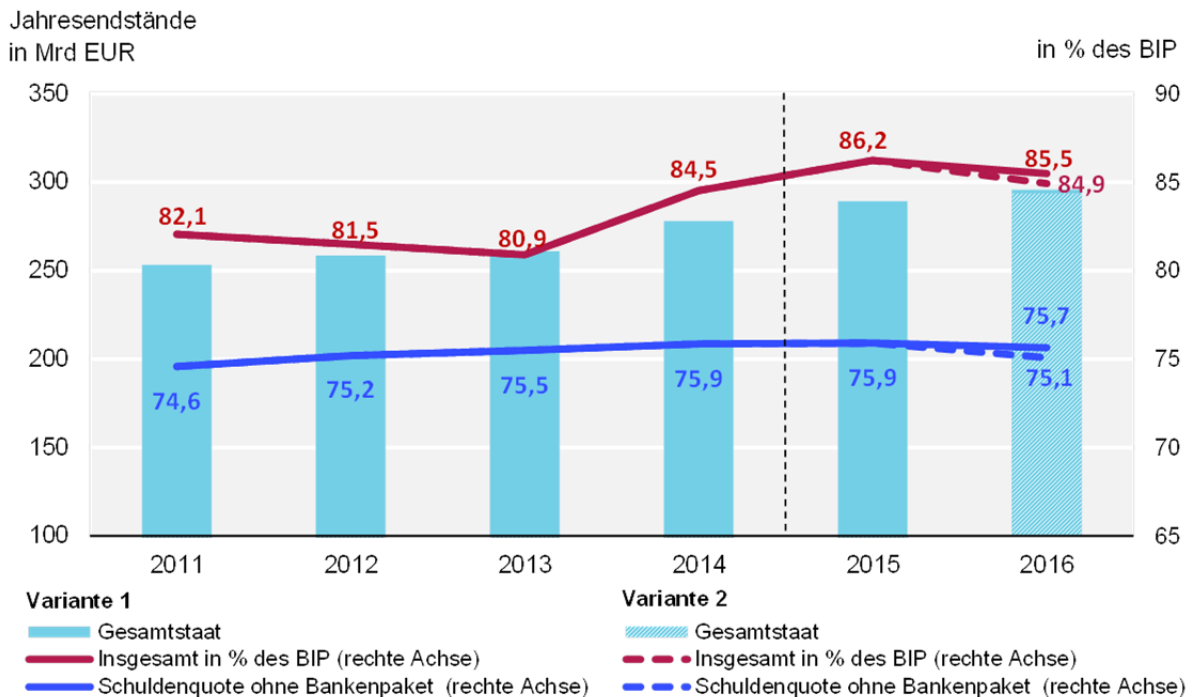
Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose.

Grafik 3: Öffentliches Budgetdefizit und seine Komponenten



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

Grafik 4: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht*¹ (Jahresendstände)



*) Gemäß ESVG 2010 bzw. EU-Rats-VO Nr. 220/2014.

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

4.2 Entwicklung der Staatseinnahmen 2015 und 2016

Im Folgenden werden die Hauptentwicklungen der **Einnahmen des Staates** und ihrer Komponenten für den Prognosehorizont analysiert. Nach einem Einnahmenwachstum von 2,6% im Jahr 2014 wird für die Jahre 2015 und 2016 ein Anstieg um 2,4% bzw. 1,3% (Variante 2: 1,8%) prognostiziert. Grafiken 5 und 6 zeigen die Zerlegung des Einnahmenwachstums in seine Komponenten für beide Varianten.

Das leicht schwächere Einnahmenwachstum des Staates im **Jahr 2015** ist hauptsächlich durch zwei Faktoren bedingt. Das prognostizierte Wachstum der Lohn- und Gehaltssumme liegt 0,4 Prozentpunkte unterhalb des Vorjahreswerts, was sich in einem schwächeren Wachstum aller lohnabhängigen Steuern sowie Sozialbeiträge widerspiegelt. Hinzu kommt, dass 2015 diskretionäre Maßnahmen in geringerem Ausmaß wirken als 2014 (z. B. Wegfall der Abgeltungssteuer Liechtenstein). Zum Teil kompensiert werden diese beiden Faktoren durch vermehrte Zinseinnahmen infolge der Gründung der HETA (Ende 2014) und den Übertrag der nicht verkauften Teile der Kommunalkredit Austria AG in die KAF (2015).

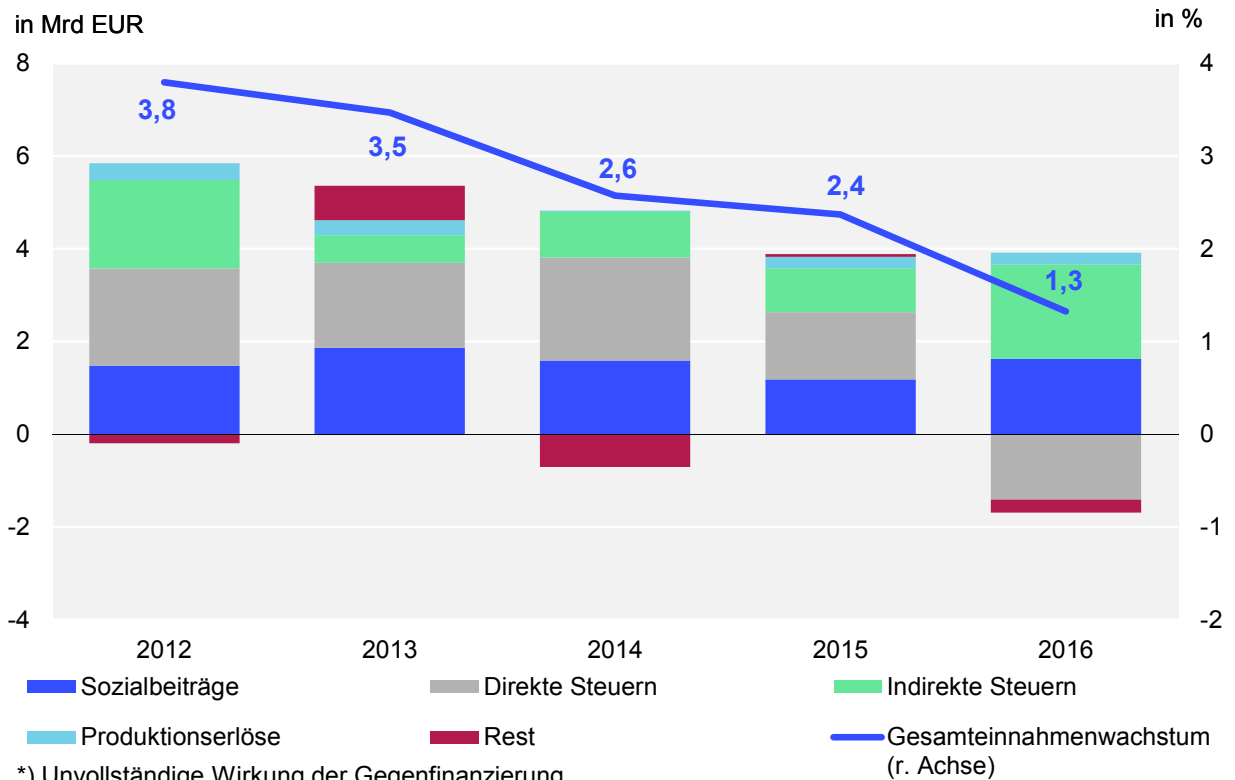
Bei der Entwicklung der Staatseinnahmen im **Jahr 2016** sind die geplante **Steuerreform** und die vorgesehenen **Gegenfinanzierungen** von Bedeutung. Dabei ist zu beachten, welche Teile der Einkommensteuersenkung und der vorgesehenen Gegenfinanzierung bereits 2016 oder erst in den Folgejahren budgetwirksam werden. In diesem Zusammenhang folgt die FISK-Prognose der wirkungsorientierten Folgenabschätzung der im Mai 2015 veröffentlichten Gesetzesentwürfe. Die Auswirkung der Tarifsenkung auf die Lohnsteuer ist ab dem Jahr 2016 budgetwirksam, während dies für andere Einkunftsarten (abgesehen von nichtselbstständiger Arbeit) erst im Zuge der Veranlagung 2017 der Fall ist. Gleiches gilt für die Erhöhung der partiellen Sozialversicherungsbeitragsrückerstattung bei negativer Einkommensteuerlast („Negativsteuer“), mit Ausnahme der schrittweisen Anhebung für Arbeitnehmer, welche bereits ab 2016 budgetwirksam wird.¹⁷ Für das Jahr 2016 relevante Gegenfinanzierungsmaßnahmen sind diverse Abgabenerhöhungen (Grunderwerbsteuer, Immobilienertragssteuer, Umsatzsteuer, Kapitalertragsteuer auf Dividenden und Kursgewinne und die außertourliche Anhebung der Höchstbemessungsgrundlage für Sozialversicherungsbeiträge) sowie Betrugsbekämpfungsmaßnahmen (Registrierkassenpflicht, Konteneinsicht und kleinere sonstige Maßnahmen). Tabelle 9 enthält die zeitlich zugeordnete Budgetwirksamkeit der Maßnahmen.

Für das **Jahr 2016** wird in der **FISK-Budgetprognose** ein **Rückgang des Einnahmenwachstums** von 2,4% auf 1,3% (1,8%) trotz besserer makroökonomischer Bedingungen durch das Wirken der **Steuerreform 2016** erwartet. Ausschlaggebend ist, dass in beiden Varianten die einnahmenseitigen Entlastungen höher als die einnahmenseitigen Gegenfinanzierungsmaßnahmen ausfallen. Die Steuerreform impliziert eine Strukturverschiebung von **direkten** zu **indirekten Steuern**. Erstere sinken 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 3,0% (2,2%) während Letztere um 4,2% (5,1%) steigen.

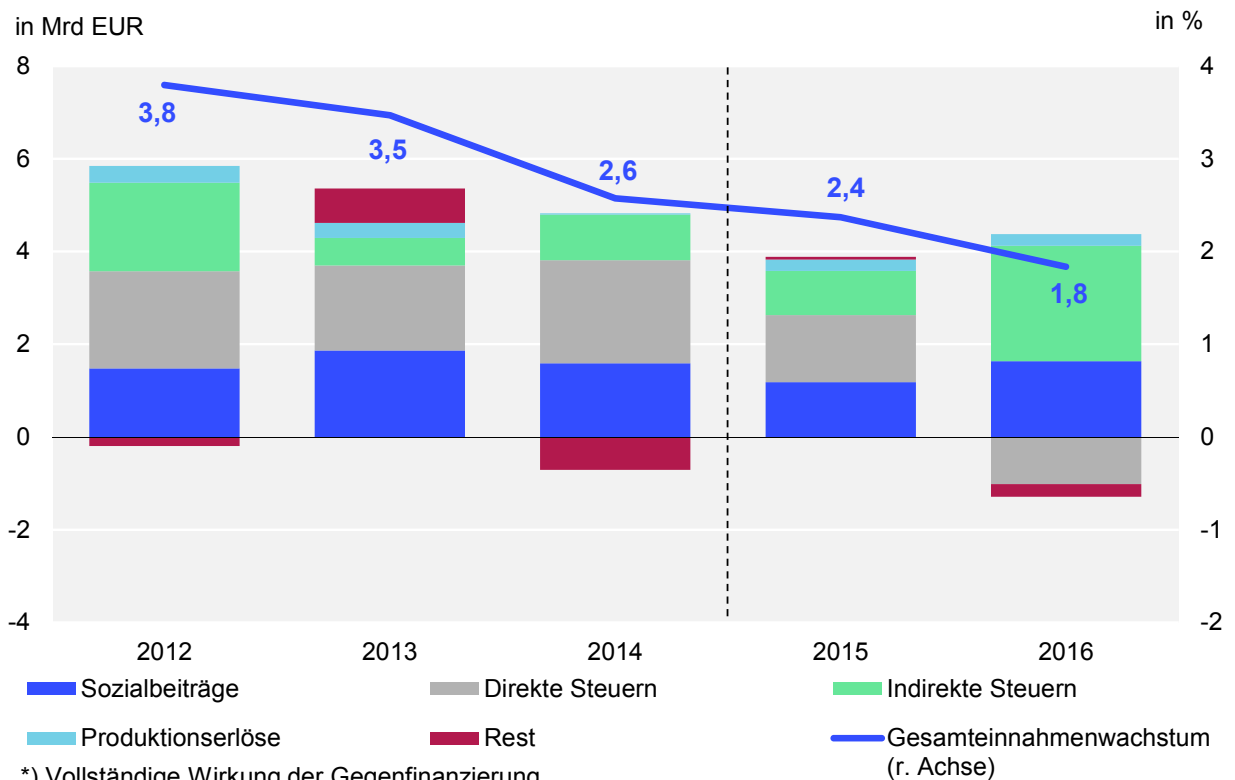
Im **Vergleich zum Stabilitätsprogramm** ergeben sich folgende Abweichungen bezüglich der Staatseinnahmen. Die Gesamteinnahmen werden vom FISK für 2015 um 0,2% des BIP höher und jene für 2016 um 0,3% (0,1%) des BIP niedriger eingeschätzt. Dies ist hauptsächlich auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens sieht das Stabilitätsprogramm einen Rückgang der Vermögenseinkommen für 2015 und 2016 im Vergleich zu 2014 vor, welcher durch den Wegfall der Dividendenzahlungen aus dem Bankenpaket begründet sein dürfte. Laut FISK-Einschätzung wird dieser Effekt allerdings durch Zinseinnahmen der in den Sektor Staat seit Ende 2014 hinzugekommenen Banken überkompensiert (siehe Abschnitt 4.1 für Details). Die zweite große Abweichungsursache gegenüber FISK-Variante 1 liegt – wie oben erklärt – in den unterschiedlichen Annahmen bezüglich der Aufkommenswirkung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen für 2016.

¹⁷ Zu beachten ist, dass diese Maßnahme laut ESVG 2010 nicht einnahmenmindernd, sondern ausgabenerhöhend zu verbuchen ist.

Grafik 5: Veränderung der Einnahmenkomponenten im Vorjahresvergleich (Variante 1)^{*)}



Grafik 6: Veränderung der Einnahmenkomponenten im Vorjahresvergleich (Variante 2)^{*)}



4.3 Entwicklung der Staatsausgaben 2015 und 2016

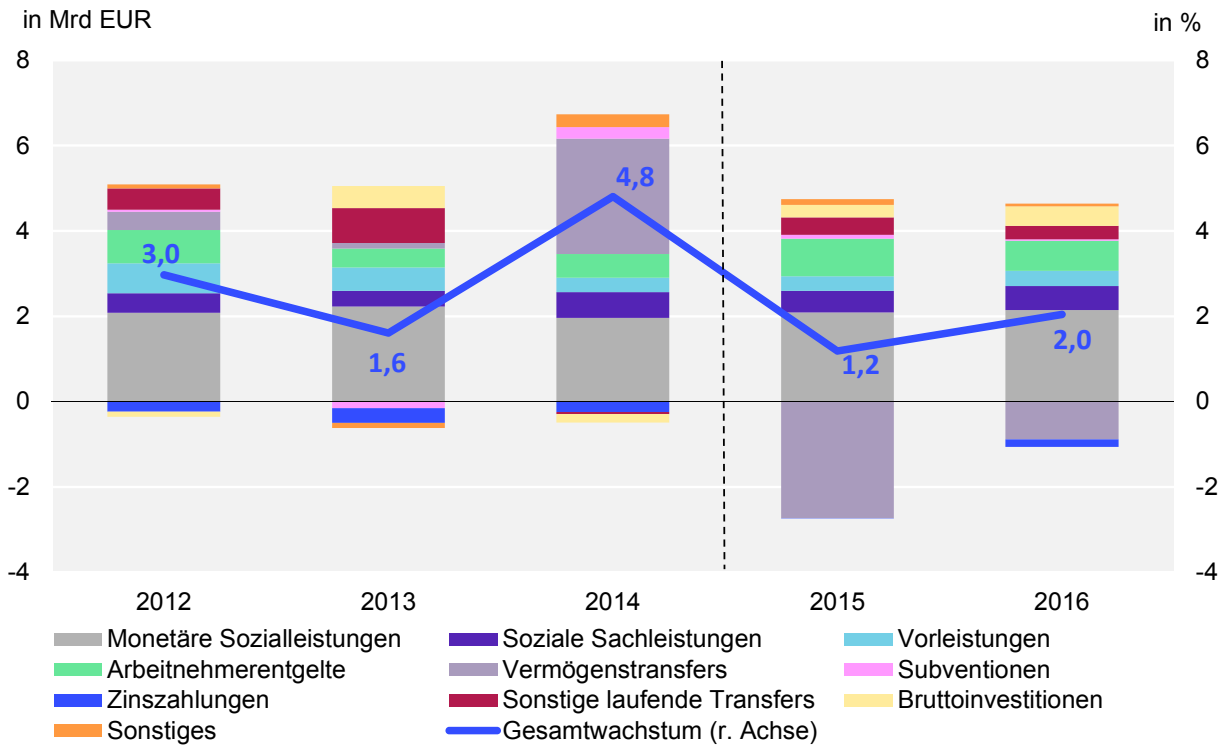
Das starke Ausgabenwachstum des Jahres 2014 in Höhe von 4,8% wird für 2015 mit 1,2% und für 2016 mit 2,0% (Variante 1) bzw. 1,4% (Variante 2) deutlich niedriger prognostiziert. Eine Zerlegung des Ausgabenwachstums in seine Komponenten (Grafiken 7 und 8) macht deutlich, dass die prognostizierte Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben 2015 und 2016 im besonderen Maße von der Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen, Vermögenstransfers und Arbeitnehmerentgelte abhängt, aber auch von Änderungen der Zinsausgaben, Bruttoinvestitionen und Subventionen beeinflusst wird.

Der prognostizierte Einbruch des **Ausgabenwachstums im Jahr 2015** ist zur Gänze auf den Rückgang der **Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets** zurückzuführen (siehe Tabelle 11) und wird durch einen relativ starken Anstieg des Ausgabenwachstums in den Kategorien Arbeitnehmerentgelte, sonstige laufende Transfers und Bruttoinvestitionen abgeschwächt. Die stärkere Dynamik bei den **Arbeitnehmerentgelten** ist auf das Auslaufen von diskretionären Maßnahmen (Null-Lohnrunde 2013 und moderate Gehaltsanpassung 2014) und die Umsetzung des neuen Ärztedienstrechts zurückzuführen. Der Wegfall von Sondereffekten (Verbuchung der Rückerstattung von Zahlungen an den EU-Haushalt für die Jahre 1995 bis 2013 in Höhe von 300 Mio EUR im Jahr 2014) zeichnet für den Anstieg des Wachstums der sonstigen laufenden Transfers verantwortlich. Im Bereich der **Bruttoinvestitionen** wird in der Prognose davon ausgegangen, dass sich der im Vorjahr beobachtete Rückgang der Bruttoinvestitionen in den Bereichen Forschung und Entwicklung (Fertigstellung des Neubaus der Wirtschaftsuniversität im Jahr 2013) und Schienenverkehr abschwächt bzw. umkehrt. Investitionen im Bereich Schiene, die im Vorjahr deutlich langsamer als im Rahmenplan Infrastruktur 2014 bis 2018 vorgesehen wuchsen, dürften sich im Prognosezeitraum wieder dem aktuellen Rahmenplan Infrastruktur annähern. Trotz stark rückläufigem Marktzinsniveau reduzieren sich die **Zinsausgaben** nicht weiter. Der Grund dafür liegt in den für 2015 in vollem Umfang wirksam werdenden Refinanzierungskosten der HETA-Verschuldung (im Jahr 2014 befand sich die HETA nur rund zwei Monate im Sektor Staat) und den zusätzlichen durch die in die KAF überführten nicht verkauften Assets der Kommunalkredit Austria AG entstehenden Zinsausgaben. Die durch die Revolvierung von Schuldtiteln generierte Zinsreduktion wurde dadurch kompensiert.

Für das **Jahr 2016** wird ein **Anziehen des Ausgabenwachstums** auf 2,0% (1,4%) prognostiziert. Dies ist vor allem auf den **Wegfall eines großen Teils des wachstumssenkenden Effekts der Vermögenstransfers** aus dem Vorjahr (Rückgang der Vermögenstransfers an Banken im Jahr 2016 wesentlich geringer als im Jahr 2015; Tabelle 11) aber auch auf Offensivmaßnahmen im Bereich der Bruttoinvestitionen und Vermögenstransfers (z. B. Ausbau Breitband-Internet) zurückzuführen. Die aufgrund der schwachen Preisentwicklung des Vorjahrs geringer steigenden Arbeitnehmerentgelte, der Rückgang der Zinsausgaben durch die Revolvierung von hochverzinsten Anleihen zu weiterhin sehr niedrigen Marktzinsen verhindern neben den (vor allem in Variante 2) kostendämpfenden Effekten der Einsparung bei Förderungen und Verwaltung ein stärkeres Ausgabenwachstum im Jahr 2016.

Im **Vergleich zum Stabilitätsprogramm** unterschreiten die gesamtstaatlichen Ausgaben laut FISK-Prognose die vom BMF ausgewiesenen Werte im Jahr 2015 um rund 0,2% des BIP. Im Jahr 2016 überschreiten (Variante 1) bzw. unterschreiten (Variante 2) die FISK-Prognosewerte die BMF-Werte um rund 0,2% (0,1%) des BIP. Die Abweichungen sind zum Großteil auf unterschiedliche Einschätzungen in der Entwicklung der Kategorien Vermögenstransfers (exklusive Bankenpaket) und monetäre Sozialleistungen für das Jahr 2015 (FISK erwartet niedrigeres Ausgabenwachstum in beiden Kategorien) und sonstige laufende Transfers für das Jahr 2016 (FISK erwartet höheres Ausgabenwachstum) zurückzuführen. Die BMF-Annahmen zu den budgetären Belastungen durch weitere Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets wurden in der FISK-Prognose übernommen.

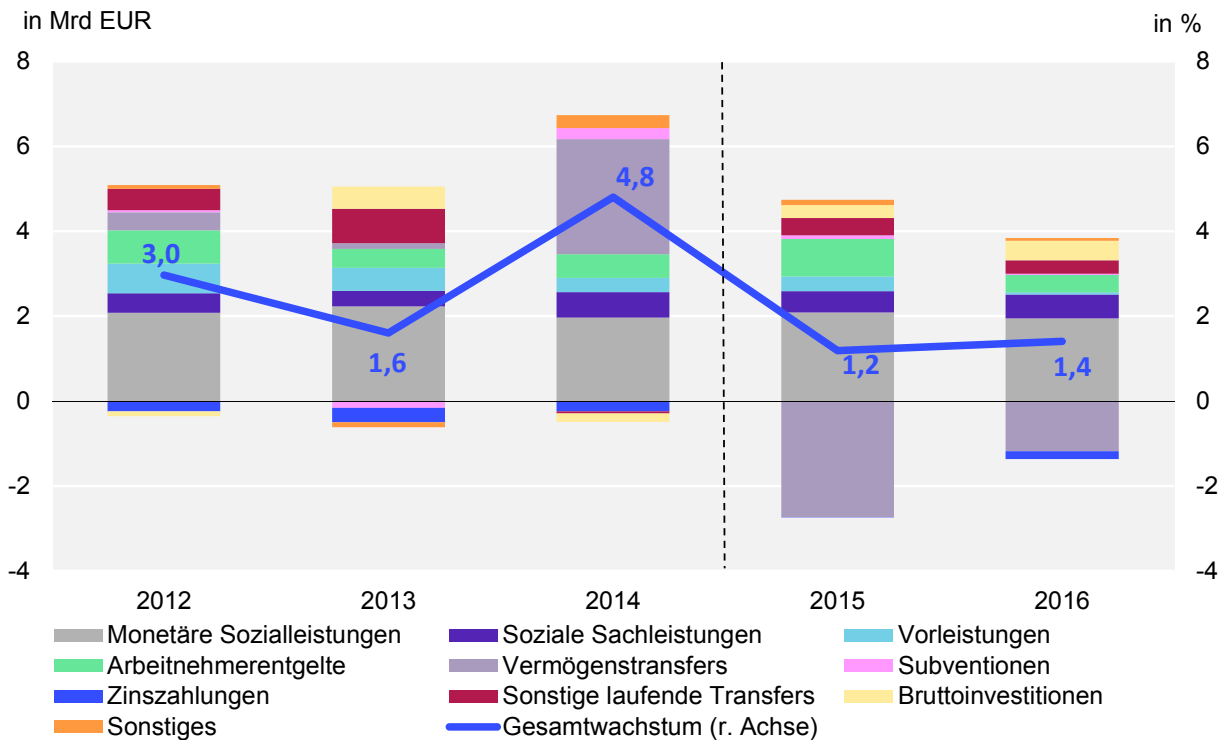
Grafik 7: Veränderung der Ausgabenkomponenten im Vorjahresvergleich (Variante 1)^{*)}



*) Unvollständige Wirkung der Gegenfinanzierung.

Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose.

Grafik 8: Veränderung der Ausgabenkomponenten im Vorjahresvergleich (Variante 2)^{*)}



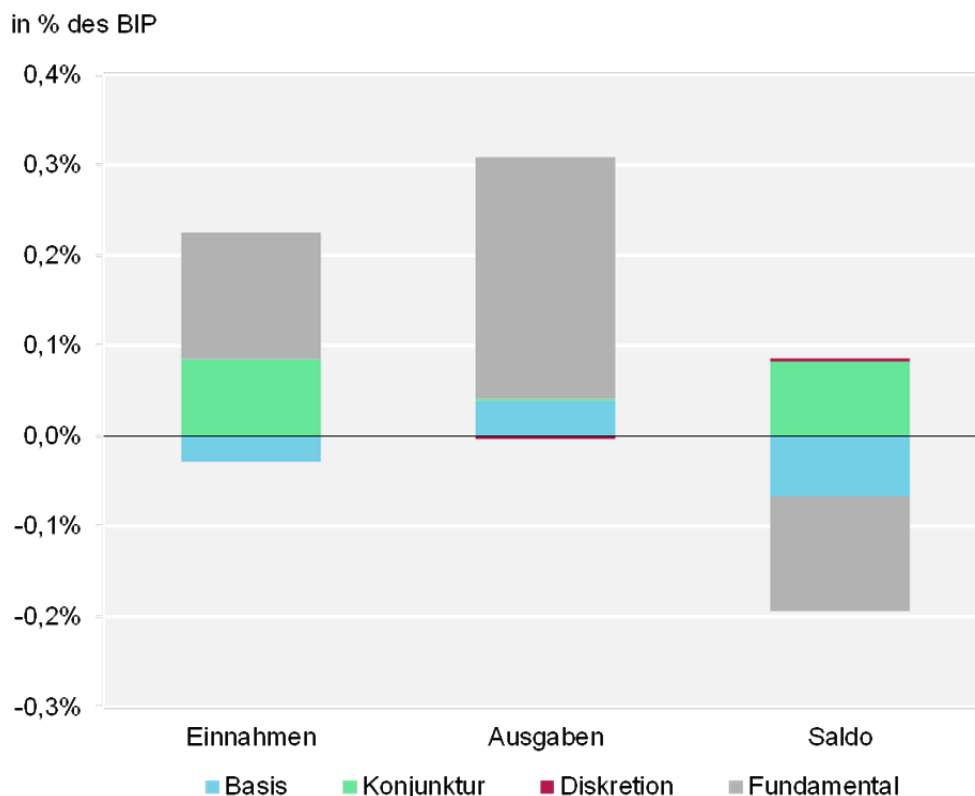
*) Vollständige Wirkung der Gegenfinanzierung.

Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose.

Box 2: Ex-post-Evaluierung der FISK-Prognose

Gemäß den „Best Practice“-Prognosestandards hat der Fiskalrat eine Ex-post-Evaluierung seiner Prognose vom Herbst 2014, die eine hohe Prognosegüte aufwies, durchgeführt: Verglichen wurde die Prognose für das Jahr 2014 mit der budgetären Notifikation vom März 2015 für das Jahr 2014 von Statistik Austria. Der Finanzierungssaldo 2014 betrug $-2,4\%$ des BIP während die FISK-Herbstprognose von einem Saldo von $-2,5\%$ ausging. Für die Zerlegung des Prognosefehlers im Ausmaß von $0,11\%$ des BIP wurden Abweichungsanalysen durchgeführt. Grafik 9 liefert einen Anhaltspunkt, wie gut die gewählte Prognosemethode die tatsächliche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staats bzw. den Finanzierungssaldo im Jahr 2014 widerspiegelte.

Grafik 9: Zerlegung des Prognosefehlers der FISK-Herbstprognose 2014 für das Jahr 2014



Aufschlussreich ist die Zerlegung des Prognosefehlers in seine Ursachen.¹⁸ Als **Basisfehler** wird jener Fehler bezeichnet, der aufgrund der Revision der Basisdaten (in diesem Fall der ESVG-Daten bis 2013) entsteht, an welchen die Prognose anknüpft. Der **Konjunkturf Fehler** ergibt sich aus dem Unterschied aus realisiertem und prognostiziertem Konjunkturbild. Der **Diskretionsfehler** enthält alle Maßnahmen, welche aufgrund des No-Policy-Change-Grundsatzes nicht in der Prognose berücksichtigt wurden. Dieser Fehler ist in vielen Fällen quantitativ schwer zu ermitteln, da oftmals keine Ex-post-Informationen über die Umsetzung von geplanten diskretionären Maßnahmen vorliegen. Der **Fundamentalfehler** bezeichnet den verbleibenden Fehler nach Bereinigung um Basis-, Konjunktur- und Diskretionsfehler.

¹⁸ Das Congressional Budget Office (CBO) in den USA beispielsweise zerlegt und veröffentlicht seine Prognoseabweichungen in analoger Vorgangsweise in gesetzliche, konjunkturelle und technische Ursachen (siehe z. B. CBO, 2015).

Die Identifizierung der Fehler basiert auf der erneuten Erstellung der Prognose unter Berücksichtigung verschiedener „konterfaktischer“ Informationsmengen. In einem ersten Schritt wird die Herbstprognose erneut unter Berücksichtigung der revidierten Vorjahresdaten erstellt. Dies impliziert für manche Kategorien auch eine Neuberechnung der Trends. In einem zweiten Schritt wird zusätzlich auf die realisierten Makrodaten für 2014 anstatt auf ihre Herbstprognosewerte zurückgegriffen, welche in den konjunkturabhängigen Budgetkategorien über die geschätzten Elastizitäten Änderungen der Einnahmen bzw. Ausgaben implizieren. Im dritten Schritt werden bekannte Abweichungen zwischen Planwert und Realisierung der diskretionären Maßnahmen korrigiert. Die den obigen Schritten entsprechende jeweilige Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben im Vergleich zur ursprünglichen Prognose ergibt die Aufteilung der Abweichungen in die drei Fehlerkategorien.

Grafik 9 zeigt die Zerlegung des Prognosefehlers für das Jahr 2014. Der Fehler für den Budgetsaldo von insgesamt $-0,11\%$ des BIP setzt sich aus einem Basisfehler im Ausmaß von $-0,07\%$, einem Konjunkturfehler von $0,07\%$ (fast gänzlich auf der Einnahmenseite) und einem saldierten Fundamentalfehler von $-0,13\%$ (bestehend aus $0,14\%$ des BIP auf der Einnahmen- und $0,27\%$ des BIP auf der Ausgabe-seite) zusammen.

5 EU-RECHTSRAHMEN ZUR FISKALPOLITIK

Die Fiskalpolitik Österreichs unterliegt **numerischen Vorgaben der EU**, die im folgenden Kapitel in Grundzügen vorgestellt werden.¹⁸ Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt bei den **wichtigsten Änderungen der Regelauslegung**, die durch die Europäische Kommission Anfang 2015 vorgestellt wurden.

5.1 Fiskalpolitische Vorgaben und Konsequenzen bei Nichterfüllung der Fiskalregeln

Der **Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)** mit den Ergänzungen des „**Sixpack**“, der **Fiskalpolitische Pakt** als Teil des völkerrechtlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU sowie der „**Twopack**“ bilden seit 2013 gemeinsam die Basis der verstärkten **regelgebundenen Fiskalpolitik** in der EU. Die Bestimmungen dieser Legislativpakete werden regelmäßig einer Evaluierung seitens der **Europäischen Kommission** unterzogen und zunehmend konkretisiert und verfeinert. So werden Interpretationshilfen verfasst, Operationalisierungskonzepte erarbeitet sowie methodologische Anpassungen vorgenommen. Wichtige Adaptierungen des SWP und der Datenbasis seit Erscheinen des letzten Berichts über die Einhaltung der Fiskalregeln (Mai 2014) sind in der Box 3 zu finden.

Die endgültige Entscheidung über die Auslegung des SWP obliegt zwar dem Rat der Europäischen Union, der aber den Empfehlungen und Vorschlägen der Europäischen Kommission grundsätzlich folgen sollte und eine abweichende Haltung entsprechend erläutern muss.

Die mehrdimensionalen **Fiskalregeln im Sinne des SWP**¹⁹ legen gesamtstaatliche **Obergrenzen** für

- die Höhe des **Budgetdefizits**,
- die Entwicklung und Höhe des **strukturellen Budgetdefizits**,
- die Entwicklung der **realen Ausgaben** des Staates und für
- die Entwicklung und den Stand der **Staatsverschuldung** fest.

Box 3: Wichtige Adaptierungen des SWP und der Datenbasis seit Mai 2014

Seit Erscheinen des letzten Berichts über die Einhaltung der Fiskalregeln im Mai 2014 erfolgten folgende Änderungen im Bereich **der fiskalpolitischen Steuerungsarchitektur**.²⁰

- **Klarstellungen und Spezifizierungen bei der Anwendung des SWP:**
 - **Öffentliche Investitionen**, die insbesondere im Rahmen der „Investitionsoffensive für Europa“²¹ getätigt werden, und **strukturelle Reformen**, auch wenn sie noch nicht vollständig implementiert wurden, können im Rahmen der Beurteilung struktureller Anpassungspfade angerechnet werden (Abschnitt 5.2).
 - Die **makroökonomischen Rahmenbedingungen** – gemessen anhand des realen BIP-Wachstums sowie der Outputlücke – determinieren **stärker differenziert** die **strukturellen Anpassungserfordernisse** zur Erreichung des MTO (Abschnitt 6.2, Tabelle 13).
 - Im Hinblick auf die unterschiedlichen strukturellen Anpassungsvorgaben erfolgt nun bei der Anwendung der Ausgabenregel eine entsprechende **Kalibrierung des Abschlags vom**

18 Details siehe z. B. EK (2013) oder http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

19 Detaillierte Ausführungen zu den einzelnen Fiskalregeln finden sich in Kapitel 6.

20 Siehe z. B. Europäische Kommission (2014a), Public Finance in EMU.

21 Siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0903&from=DE>.

Referenzwert („convergence margin“), der bislang nur mit dem Richtwert von 0,5% des BIP für die strukturelle Anpassung korrespondierte (Abschnitt 6.3).

- **Neuerungen** bei der Beurteilung der **effektiven Anpassung im korrektiven Arm** durch die EK:
 - Zur Beurteilung der effektiven strukturellen Anpassung in Richtung MTO wird neben der Veränderung des strukturellen Budgetsaldos unter Berücksichtigung von Korrekturfaktoren („top-down“-Ansatz) auch eine **direkte Schätzung budgetärer Effekte** einzelner Maßnahmen („bottom-up“-Ansatz) vorgenommen. Die Anwendung des Bottom-up-Ansatzes wurde entsprechend **operationalisiert**.
 - Die Berechnung des **Korrekturfaktors „Beta“**, der um Prognosefehler der Einnahmen bereinigt, wurde verfeinert. So soll die automatische Reaktion der Einnahmen auf Änderungen des nominellen BIP exakter als bisher erfasst werden.
- **Methodologische Verbesserungen und Aktualisierungen** bei der Berechnung des **zyklisch bereinigten Budgetsaldos**:
 - Die **Steuer- und Ausgabenelastizitäten** wurden von der OECD **neu berechnet** (Mourre et al., 2014). In Österreich bedeutet eine Veränderung der Outputlücke um 1 Prozentpunkt eine Veränderung des Budgetsaldos (in % des BIP) um 0,58 Prozentpunkte (vormals 0,49).
 - Die **Gewichte einzelner Einnahmen- und Ausgabenelastizitäten**, bezogen auf das BIP, wurden auf Basis neuer Makrodaten aktualisiert.
 - Um die zyklische Reaktion des Finanzierungssaldos, der als BIP-Quote dargestellt wird, adäquat zu erfassen, wurde auf die **Verwendung von Semi-Elastizitäten** umgestellt. Diese berücksichtigen – im Gegensatz zur Budgetsensitivität – die Auswirkungen einer Änderung der Outputlücke sowohl auf den Zähler (Budgetsaldo) als auch auf den Nenner (BIP).
- **Umstellung** der Datenbasis auf **ESVG 2010**:²²
 - Die Verbuchung der Aufwendungen für **Forschung und Entwicklung** und für **Waffensysteme** als Investition (bisher Vorleistungen) **erhöhte das Bruttoinlandsprodukt**. Diese Niveauerhöhung reduzierte c. p. alle fiskalischen Kenngrößen, welche in Relation zum BIP gemessen werden (z. B. Schulden- oder Defizitquote des Staates).
 - **Änderungen bei der Sektorabgrenzung** führten zu zahlreichen **Reklassifikationen** vom privaten Sektor in den Staatssektor: (i) Bei der Anwendung des **50-Prozent-Kriteriums** bezüglich Produktionskosten und Umsatzerlöse für Marktproduzenten werden bei den Produktionskosten nunmehr auch die Nettozinsaufwände berücksichtigt. (ii) Staatsnahe Einheiten werden als **Hilfseinrichtungen** des Staates angesehen, wenn mehr als 80% ihrer Erlöse von Staatseinheiten stammen (z. B. Immobiliengesellschaften). (iii) **Zweckgesellschaften** „im Dienste des Staates“ (z. B. Holdings) sind ebenfalls dem Sektor Staat hinzuzurechnen. Durch diese Umstellungen ergaben sich signifikante Änderungen der Einnahmen- und Ausgabenstruktur sowie eine erhebliche Aufwärtsrevision der Bruttoverschuldung.

Die Fiskalregeln über die Entwicklung und Höhe des **strukturellen Budgetsaldos** (konjunkturbereinigter Budgetsaldo abzüglich Einmalmaßnahmen) prägen die konjunkturpolitische Ausrichtung der Budgetpolitik in der Europäischen Union. Nach Erreichen des MTO (Medium Term Objective; strukturelles Budgetdefizit von maximal 0,5% des BIP) soll dessen Einhaltung zu einer **konjunkturadäquaten, antizyklischen Ausrichtung der Budgetpolitik**, die in der Vergangenheit die Ausnahme war, in den Mitgliedstaaten beitragen. Das Ergebnis des strukturellen Budgetsaldos ist allerdings mit erheblichen Unsicherheiten verbunden, die sich auch in laufenden Revisionen – selbst Daten der Vergangenheit betreffend – niederschlagen. Diese Unsicherheiten ergeben sich aus unterschiedlichen Berech-

²² Auswirkungen auf die Staatssektorkonten in Österreich siehe Stübler et al. (2015) oder Fiskalrat (2014b), Box 1, S. 6.

EU-Rechtsrahmen

nungsmethoden und Prognosen, aber auch aus der Tatsache, dass der Potenzialoutput keine direkt beobachtbare, sondern eine analytische Kenngröße darstellt. Dadurch erklären sich auch Abweichungen bei den Ergebnissen unterschiedlicher Institutionen (EK, IWF, OECD, WIFO, FISK).

Werden die fiskalpolitischen Vorgaben nicht erfüllt (Ex-post-Bewertung des Jahres t-1 im Rahmen der Frühjahrsprognose der EK), sind **Sanktionen** vorgesehen. Ein **verschärftes Korrekturverfahren** im korrektiven Arm des SWP (ÜD-Verfahren) wird ausschließlich bei Verletzung der **Maastricht-Kriterien** (Defizitquote nachhaltig über der Obergrenze von 3% des BIP oder Verschuldungsquote über der 60%-Grenze ohne ausreichende Rückführung) eingeleitet. Allfällige Verfehlungen der strukturellen Vorgaben lösen ebenso wie jene bei der Ausgabenregel kein ÜD-Verfahren aus. Allerdings werden im Bedarfsfall, d. h. bei „**erheblicher Abweichung**“ vom vorgegebenen Budgetpfad, **Frühwarnmechanismen** (wie z. B. EU-Maßnahmenkatalog mit Fristen, automatisches Korrekturverfahren auf nationaler Ebene, Stellungnahmen der Fiskalräte etc.) in Gang gesetzt, um die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten zu forcieren und eine Verletzung der Maastricht-Kriterien zu verhindern.²³ Erheblich ist eine Abweichung gemäß dem Code of Conduct²⁴ dann, wenn das strukturelle Defizit eines Jahres um zumindest 0,5% des BIP oder im Durchschnitt von zwei aufeinanderfolgenden Jahren um zumindest 0,25% des BIP p. a. vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung MTO abweicht.

5.2 Flexibilität im Stabilitäts- und Wachstumspakt

Die **Europäische Kommission** veröffentlichte Mitte Jänner 2015 eine **Orientierungshilfe** (EK, 2015) **zur bestmöglichen Nutzung der Flexibilität des SWP**. Diese Orientierungshilfe stellt die Auslegung der bestehenden Regeln des SWP vor und enthält zusätzlich Neuinterpretationen im Zusammenhang mit dem „**Europäischen Fonds für strategische Investitionen – EFSI**“.²⁵ Im Folgenden werden die diesbezüglichen Vorgaben erläutert, die bei der Bewertung des Budgetpfades durch die Europäische Kommission und in weiterer Folge durch den Rat der Europäischen Union hinsichtlich der Einhaltung der Budgetregeln einfließen (können).

Durch **außergewöhnliche Ereignisse** hervorgerufene **Abweichungen** von den fiskalischen **Vorgaben**, die durch den Mitgliedstaat nicht beeinflussbar sind (z. B. schwerwiegender Wirtschaftsabschwung, Naturkatastrophen), lösen keine Verfahrensschritte aus. Ebenso können – unter bestimmten Voraussetzungen – **Strukturreformen** als temporärer Ausnahmetatbestand gelten, sofern sie langfristig positive budgetäre Effekte bewirken. Zusätzlich kann im präventiven Arm infolge von (speziellen) **Investitionsausgaben** temporär vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abgewichen werden.

Neben diesen „expliziten“ Ausnahmeregelungen tragen weitere Bausteine zu einer flexiblen Anwendung des SWP bei. Dazu zählen u. a. die Definition von **Schwankungsbreiten**, wie z. B. das Konzept der „**erheblichen Abweichung**“ im Rahmen des präventiven Arms, die Berücksichtigung von **Korrekturfaktoren** zur Ermittlung der tatsächlichen fiskalischen Anpassung im korrektiven Arm oder die Verwendung von langjährigen **Durchschnittswerten** zur Festlegung von Zielgrößen (z. B. bei der Begrenzung des Ausgabenwachstums im präventiven Arm).

Für die **Auslegung** der oben beschriebenen Bestimmungen des SWP blieb ein **Spielraum**, der Anfang 2015 vor dem Hintergrund der Konsolidierungserfordernisse gemäß SWP in Kombination mit der anhaltend schwachen Konjunktur in Europa offensiv genutzt wurde. Im Folgenden werden die **wichtigsten Änderungen der Regelauslegung** (EK, 2015a) dargestellt:

- **Zahlungen** im Zusammenhang mit der **Investitionsoffensive für Europa** bleiben bei der Beurtei-

23 Details über Entscheidungsablauf und Sanktionsmechanismen im reformierten SWP für Mitgliedstaaten des Euroraums siehe z. B. Fiskalrat (2014a).

24 Siehe http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.

25 Die Auslegung des SWP im Sinne dieser Orientierungshilfe kommt seit 13.1.2015 zur Anwendung.

lung der Fiskalregeln – sowohl im korrektiven als auch präventiven Arm des SWP – **außer Ansatz**:

- **Beiträge zum EFSI** von Mitgliedstaaten gelten als Einmalmaßnahmen, wodurch die strukturelle Anpassung in Richtung MTO bzw. die Erreichung des MTO unberührt bleibt. Im Kontext der Feststellung übermäßiger Defizite oder eines Verstoßes gegen das Schuldenkriterium werden die Beiträge zum EFSI als „relevante Faktoren“ behandelt. Folglich wird kein ÜD-Verfahren eingeleitet, sofern die Verfehlung der Kriterien durch EFSI-Beiträge begründet sowie nur geringfügig und temporär ist.
- Bei **Kofinanzierungen** von Projekten, die aus dem EFSI finanziert werden, kommt die „Investitionsklausel“ (siehe unten) zur Anwendung.
- Die Anwendung der „**Investitionsklausel**“, die im präventiven Arm des SWP eine temporäre Abweichung vom erforderlichen strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO aufgrund von Investitionsausgaben erlaubt, wurde **erleichtert**:
 - Ein Mitgliedstaat kann – nun unabhängig von der konjunkturellen Situation des Euroraums oder der EU insgesamt – die Investitionsklausel anwenden, wenn das **nationale BIP-Wachstum** negativ oder die negative **Outputlücke** größer als 1,5% des BIP ist. Dabei darf die Obergrenze für das Maastrichtdefizit von 3% des BIP nicht überschritten werden (die Einhaltung der Schuldenregel ist nicht mehr Voraussetzung), die öffentlichen Investitionen dürfen keinen rückläufigen Verlauf aufweisen und das MTO muss innerhalb von vier Jahren erreicht werden.
 - Der Kreis **anrechenbarer Investitionsausgaben** für von der EU kofinanzierte Projekte (z. B. in den Bereichen der Struktur- und Kohäsionspolitik und Transeuropäischen Netze) wurde um Kofinanzierungen im Rahmen des **EFSI** ausgeweitet.
- Die Auslegung der **Kriterien für jene Strukturreformen** wurde **gelockert**, deren Implementierung zu einer vorübergehenden Abweichung vom strukturellen Anpassungspfad oder MTO im präventiven Arm führen darf bzw. im korrektiven Arm als „relevanter Faktor“ gilt:
 - Die Voraussetzung einer „**bedeutenden**“ **Strukturreform** wird auch dann erfüllt, wenn mehrere **kleine Reformen zu einem Bündel** zusammengefasst werden und gemeinsam merklich positive Budgeteffekte auslösen.
 - Als **langfristig positive budgetäre Effekte** werden – neben nachhaltigen Einsparungen z. B. durch Pensions- oder Gesundheitsreformen – auch erwartete zusätzliche Einnahmen gewertet, die aufgrund eines verbesserten wirtschaftlichen Umfeldes und höheren Potenzialwachstums erzielt werden.
 - Von einer **vollständigen Umsetzung** einer Strukturreform wird **bereits ex ante** ausgegangen, wenn detaillierte Maßnahmen im Rahmen eines glaubwürdigen mittelfristigen **Strukturreformplans** erfasst werden, der Quantifizierungen der erwarteten budgetären Effekte sowie einen Zeitplan für die Implementierung einschließen muss.
- Die **strukturellen Anpassungserfordernisse** zur Erreichung des MTO werden im präventiven Arm stärker nach der jeweiligen konjunkturellen Situation eines Mitgliedstaates und damit **verstärkt antizyklisch ausgerichtet** (siehe Tabelle 12):
 - Der Richtwert einer erforderlichen jährlichen Anpassung des strukturellen Budgetdefizits von 0,5% des BIP darf in konjunkturell schlechten Zeiten deutlich unterschritten werden, während in wirtschaftlich guten Zeiten die Konsolidierungsanforderungen bis zu 1,0% des BIP erreichen können.
 - Zur Beurteilung der konjunkturellen Situation und der daran anknüpfenden Konsolidierungsvorgaben wird neben dem realen BIP-Wachstum und der Outputlücke auch ein direkter Vergleich des realen BIP-Wachstums mit dem Potenzialwachstum herangezogen.

6 ERGEBNISSE DER FISKALREGELN FÜR DAS AKTUELLE STABILITÄTSPROGRAMM 2014 BIS 2019

Die Fiskalpolitik Österreichs unterliegt **numerischen Vorgaben der EU**, deren Einhaltung auf Basis des **aktuellen Stabilitätsprogramms der Bundesregierung** für den Gesamtstaat Österreichs im folgenden Kapitel für die Jahre **2014 bis 2019** evaluiert wird. Die empirischen **Ergebnisse bei Anwendung der EU-Fiskalregeln** stützen sich auf eigene Berechnungen des **Fiskalrates** und können von jenen anderer Institutionen abweichen (u. a. von Berechnungen der **Europäischen Kommission** und/oder von der Bewertung des **Rates der Europäischen Union** im Juni 2015).²⁶

Die Ergebnisse in Kapitel 6 werden in weiterer Folge (Kapitel 7) anhand einer **eigenen Budgetprognose des Fiskalrates** für die Jahre **2015 und 2016** mit eigenen Berechnungen zur Outputlücke (**FISK-Frühjahrsprognose**) verglichen und zusätzlich evaluiert. Die im Rahmen des Stabilitätsprogramms verwendeten Daten für die Outputlücke zur zyklischen Bereinigung des Budgetsaldos entsprechen den aktuellen Ergebnissen des WIFO vom März 2015, die allerdings teilweise vom methodischen Ansatz der EK abweichen (Näheres in Kapitel 2, Box 1). **Nach den eigenen FISK-Einschätzungen** zur Budgetentwicklung (Kapitel 7) zeigt sich ein **deutlich pessimistischeres Bild** als im aktuellen Stabilitätsprogramm (Kapitel 6).

6.1 Maastricht-Defizit deutlich unter Referenzwert von 3% des BIP

Die **gesamtsstaatliche Defizitquote** Österreichs konnte bereits seit dem Jahr 2011 **nachhaltig auf unter 3% des BIP** zurückgeführt werden. Vor diesem Hintergrund entschied der Rat der Europäischen Union im Juni 2014 das ÜD-Verfahren gegenüber Österreich einzustellen.

Das **gesamtsstaatliche Budgetdefizit** gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm** wird im Jahr 2015 – ausgehend von 2,4% des BIP (2014) – bei 2,2% des BIP liegen. Diese moderate Entwicklung wird auf die anhaltend schwache Konjunktur zurückgeführt, die dem Wegfall des defizitwirksamen Einmaleffekts der HETA-Gründung aus dem Vorjahr 2014 entgegenwirkt. Mit der Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen soll im Jahr 2016 das gesamtsstaatliche Defizit trotz Steuerreform deutlich sinken (1,6% des BIP). In den Folgejahren ist eine weitere schrittweise Rückführung des Maastricht-Defizits geplant. Am Ende des Geltungszeitraums des Stabilitätsprogramms 2019 soll noch ein Defizit von 0,5% des BIP (2019) erreicht werden.

Auf der Grundlage des **Budgetpfades der Bundesregierung** ist davon auszugehen, dass Österreich den Referenzwert von 3% des BIP deutlich und dauerhaft unterschreitet.²⁷ Damit sind für Österreich die **Bestimmungen des präventiven Arms** weiterhin anzuwenden.

6.2 Stabilitätsprogramm sieht Einhaltung der strukturellen Budgetregel vor

Der **mittelfristige Zielwert (MTO)** eines beinahe ausgeglichenen Budgets wurde in Österreich mit einem **strukturellen Budgetdefizit von 0,45% des BIP** festgelegt.²⁸ Solange das MTO nicht erreicht

²⁶ Die FISK-Berechnungen folgen zwar den EU-Vorgaben, allerdings erfolgen seitens der EK immer wieder Adaptierungen und die Resultate reagieren zum Teil sehr sensitiv auf Änderungen der Basisdaten oder der Berechnungsroutinen (siehe z. B. Boxen 1 und 3).

²⁷ Selbst unter Zugrundelegung des Szenarios 2 gemäß Stabilitätsprogramm, das einen Rückgang des realen BIP-Wachstums von 0,5 Prozentpunkten gegenüber dem Basisszenario unterstellt.

Box 4: Erforderliche strukturelle Anpassung im präventiven Arm des SWP und Konsequenzen einer Nichteinhaltung

Rechtsquellen: Art 5 (1) EU-VO 1466/97 i.d.F. VO 1175/2011, Code of Conduct zum SWP S. 5ff

Im Rahmen des **präventiven Arms** ist – solange das MTO nicht erreicht ist – eine **angemessene jährliche Verbesserung** des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen (= **struktureller Budgetsaldo**) erforderlich.²⁹ Als **Richtwert** werden **0,5% des BIP** zugrunde gelegt. Bei einem Schuldenstand von über 60% des BIP, bei ausgeprägten Risiken hinsichtlich der Tragfähigkeit der Gesamtschulden oder bei guter Wirtschaftsentwicklung ist der strukturelle Budgetsaldo jährlich um mehr als 0,5% des BIP anzupassen. In konjunkturell schlechten Zeiten darf der Richtwert auch unterschritten werden. Die exakten **länderspezifischen Vorgaben** sind einer **detaillierten Matrix** (Tabelle 13) zu entnehmen, die seitens der EK zugrunde gelegt wird. Im **Jahr der Zielerreichung verkürzt sich die Zielvorgabe** auf die noch erforderliche Anpassung, um das MTO zu erreichen.

Tabelle 13: Erforderliche strukturelle Anpassung der Defizitquote (gemessen am BIP) pro Jahr in Prozentpunkten

Makroökonomische Rahmenbedingungen		Schuldenstand unter 60% und keine Nachhaltigkeitsrisiken	Schuldenstand über 60% oder Nachhaltigkeitsrisiken
Außergewöhnlich schlechte Zeiten	Reales Wachstum < 0% oder Outputlücke < -4%	Keine Anpassung erforderlich	
Sehr schlechte Zeiten	-4% ≤ Outputlücke < -3%	0	0,25
Schlechte Zeiten	-3% ≤ Outputlücke < -1,5%	0 wenn reales Wachstum unter Potenzial; 0,25 wenn reales Wachstum über Potenzial	0,25 wenn reales Wachstum unter Potenzial; 0,5 wenn reales Wachstum über Potenzial
Normale Zeiten	-1,5% ≤ Outputlücke < 1,5%	0,5	0,6
Gute Zeiten	Outputlücke ≥ 1,5%	> 0,5 wenn reales Wachstum unter Potenzial; ≥ 0,75 wenn reales Wachstum über Potenzial	≥ 0,75 wenn reales Wachstum unter Potenzial; ≥ 1 wenn reales Wachstum über Potenzial

Quelle: Europäische Kommission und eigene Darstellung.

Das **MTO** gilt als **erreicht**, wenn der strukturelle Budgetsaldo innerhalb einer **Bandbreite von 0,25 Prozentpunkten („margin of tolerance“)** des MTO liegt. In diesem Fall werden bei Verfehlung der Ausgabenregel keine Verfahrensschritte eingeleitet (siehe Abschnitt 6.3). Nach Erreichen des MTO muss der strukturelle Budgetsaldo in den Folgejahren auf dem Niveau des MTO verbleiben. Abweichungen (auch wenn sie innerhalb der Bandbreite bleiben) müssen in den Folgejahren – unter Beachtung der üblichen strukturellen Vorgaben – korrigiert werden.

28 Zu den Schwierigkeiten der Operationalisierung bei diesem Ansatz siehe Abschnitt 2.2 und Fiskalrat (2014a).

29 Die strukturelle Anpassung wird näherungsweise durch Subtraktion des strukturellen Budgetsaldos (gemessen in % des BIP) aus dem Jahr t-1 von jenem des Jahres t ermittelt.

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Ist eine **Abweichung** von der Vorgabe bzw. vom MTO **erheblich** – 0,5 Prozentpunkte in einem Jahr oder kumulativ über zwei Jahre – und kommen keine Ausnahmeregeln zur Anwendung (z. B. bei Naturkatastrophen, schwerwiegendem Konjunkturabschwung, größeren Strukturreformen), wird der **Frühwarnmechanismus** gem. Art 6 (2) EU-Reg 1466/97 i. d. F. VO 1175/2011 bzw. Art 121 (4) VAEU ausgelöst.

wird, gelten **Vorgaben** zur jährlichen Anpassung des strukturellen Budgetsaldos, die nach makroökonomischen Rahmenbedingungen und Nachhaltigkeitsrisiken differenziert werden (siehe Tabelle 13).

Angesichts der schwachen Konjunkturerwartungen für **Österreich** und nach den Ergebnissen des Potenzialoutputs im Stabilitätsprogramm 2014 bis 2019 ist in den Jahren **2014 bis 2016** von konjunkturell „**schlechten Zeiten**“ und in den Jahren **2017 bis 2019** von „**normalen Zeiten**“ laut EU-Definition (Tabelle 13) auszugehen. Zudem weist Österreich während des gesamten Betrachtungszeitraums eine gesamtstaatliche Schuldenquote von mehr als 60% des BIP aus. Vor diesem Hintergrund hat Österreich **bis zur Erreichung des MTO** zunächst (2014 bis 2016) das strukturelle Budgetdefizit (gemessen in Prozent des BIP) zwischen 0,25 und 0,5 Prozentpunkten p. a. rückzuführen. In den Folgejahren erhöht sich der strukturelle Anpassungsbedarf auf 0,6 Prozentpunkte pro Jahr. Um beispielsweise ein Verfahren wegen einer **erheblichen Abweichung** vom strukturellen Anpassungspfad („Frühwarnmechanismus“) in „**normalen Zeiten**“ zu vermeiden, muss die strukturelle Budgetdefizitquote in einem Jahr um zumindest 0,1 Prozentpunkte, über zwei aufeinanderfolgende Jahre um zumindest 0,7 Prozentpunkte gesenkt werden.³⁰ Im **Jahr der Zielerreichung verkürzt sich die Zielvorgabe** auf die noch erforderliche Anpassung, um das MTO zu erreichen. **Nach Zielerreichung** ist das MTO bzw. das **strukturelle Nulldefizit** auch in den Folgejahren einzuhalten. Unter Anwendung der tolerierten Abweichung (0,25% des BIP) ist dies für Österreich bei einem strukturellen Budgetdefizit von bis zu 0,7% des BIP erfüllt.

Gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm erreichte** Österreich bereits im **Jahr 2014** mit einem strukturellen Budgetdefizit von 0,3% des BIP das gesamtstaatliche **mittelfristige Budgetziel** (0,45% des BIP). In weiterer Folge strebt die österreichische Bundesregierung die **Beibehaltung des MTO** an: In den Jahren 2015 bis 2018 wird jeweils ein strukturelles Budgetdefizit von rund 0,5% des BIP, im Jahr 2019 von 0,4% des BIP ausgewiesen (Tabelle 13).

Dieser **strukturelle Budgetpfad** Österreichs auf der Grundlage des aktuellen Stabilitätsprogramms **erfüllt** 2014 bis 2019 die **Vorgaben des präventiven Arms des SWP**. Nach Erreichung des MTO im Jahr 2014 wird zwar der Zielwert von 0,45% des BIP für das strukturelle Defizit innerhalb der Periode 2015 bis 2018 geringfügig überschritten. Die geplanten Abweichungen liegen aber innerhalb des Toleranzbereichs von 0,25% des BIP.

Nach Erreichung und bei Beibehaltung des MTO sind gemäß den EU-Vorgaben keine weiteren strukturellen Anpassungen erforderlich. Auch lösen in diesem Fall etwaige Verfehlungen der Ausgabenregel keine Verfahrensschritte aus (siehe Abschnitt 6.3). Allerdings wäre eine überhöhte Ausgabendynamik im Sinne der Ausgabenregel ein Indikator dafür, dass ein Mitgliedstaat ohne Gegensteuerungsmaßnahmen Gefahr läuft, in Zukunft vom MTO wieder abzuweichen.

Hier ist allerdings vorweg darauf hinzuweisen, dass sich auf Basis der vorliegenden **Schätzungen des Fiskalrates** (Kapitel 7) – im Gegensatz zum aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung – eine **klare Verfehlung der strukturellen Budgetregel** ergibt.

³⁰ Die strukturelle Mindestanpassung ergibt sich aus der Differenz der Vorgabe und des Schwellenwertes für eine erhebliche Abweichung laut EU-Definition (1-Jahresbetrachtung: $0,6 - 0,5 = 0,1$; 2-Jahresbetrachtung: $(0,6 * 2 - 0,25 * 2) = 0,7$).

Tabelle 14: Strukturelle Anpassung des Budgetsaldos Österreichs gemäß Stabilitätsprogramm

Staat insgesamt	Präventiver Arm					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zielvorgaben für die strukturelle Anpassung der Defizitquote: ¹⁾						
Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (in Prozentpunkten)	0,3	-0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Realisierte strukturelle Anpassung der Defizitquote:						
Struktureller Budgetsaldo (in % des BIP)	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4
Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (in Prozentpunkten)	0,7	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Erreichung der Zielvorgabe: strukturelle Anpassung						
Abweichung von Vorgabe bzw. MTO (in % des BIP)	0,5	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Durchschnittliche Abweichung über 2 Jahre (in % des BIP) ²⁾	0,5	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Erhebliche Abweichung von Vorgabe bzw. MTO: ³⁾						
Verfehlung des 1-Jahreskriteriums	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Verfehlung des 2-Jahreskriteriums ²⁾	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Memo: Struktureller Budgetsaldo laut FISK (Variante 1/2, in % des BIP)	-0,6	-0,6	-1,6/-1,0			

1) In Abhängigkeit von makroökonomischen Rahmenbedingungen, der Höhe der Staatsschuldenquote sowie vom verbleibenden Anpassungsbedarf zur Erreichung des MTO.
2) Bezieht sich auf die Jahre t und t-1.
3) Eine Abweichung ist erheblich, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht.
Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2015), WIFO (Prognose vom März 2015) und eigene Berechnungen.

6.3 Ausgabenregel 2014 und 2015 durch Abwicklung der Hypo Alpe-Adria-Bank nicht erfüllt

Für die Beurteilung der Einhaltung der Ausgabenregel ist der Zuwachs eines (**adaptierten**) realen **Ausgabenaggregats** zugrunde zu legen, der der durchschnittlichen mittelfristigen **Potenzialwachstumsrate** gegenübergestellt wird (Box 5). Solange das MTO nicht erreicht wird, ist dieser Ausgabenzuwachs länderspezifisch so zu wählen, dass eine Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Richtung MTO entsprechend der jeweiligen strukturellen Vorgabe gewährleistet wird. Für Österreich ergeben sich daraus für den Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms von 2014 bis 2019 folgende (unterschiedliche) Referenzraten:

- Für die **Jahre 2014 bis 2016** liegt die **Obergrenze** für den Zuwachs des realen Ausgabenaggregats – ausgehend von der für drei Jahre fixierten mittelfristigen Potenzialwachstumsrate Österreichs gemäß EK von 1,2%³¹ – bei
 - +0,7% im Jahr 2014 (unter Berücksichtigung eines Abschlags von 0,5 Prozentpunkten),
 - +1,5% im Jahr 2015 (erlaubter Zuschlag von 0,3 Prozentpunkten infolge der Übererfüllung des MTO 2014),
 - +1,0% im Jahr 2016 (unter Berücksichtigung eines Abschlags von 0,2 Prozentpunkten).
- Für die **Jahre 2017 bis 2019** erreicht aus heutiger Sicht die zugrunde zu legende mittelfristige Potenzialwachstumsrate eine Größenordnung von 1,0%.³² Infolge der marginalen Abweichung vom MTO in diesem Zeitraum liegt die **Obergrenze** dieser Jahre bei etwa 0,9% unter Berücksichtigung eines geringfügigen Abschlags von rund 0,1 Prozentpunkten.

31 Durchschnitt der Jahre 2008–2017 auf Basis der EK-Herbstprognose 2013.

32 Die endgültige Berechnung des Referenzwertes erfolgt auf Basis der EK-Prognose des Potenzialoutputs im Herbst 2016.

Box 5: Beschreibung der Ausgabenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung

Rechtsquellen: Artikel 5 (1) und 6 (2) und (3) a EU-VO 1466/97 i.d.F. VO 1175/2011; Artikel 121 (4) VAEU; Code of Conduct zum SWP S. 5 ff

Das Ausgabenwachstum wird als zusätzliches Beurteilungskriterium im Rahmen des **präventiven Arms** des SWP für einen **angemessenen Anpassungspfad** des strukturellen Budgetdefizits in Richtung MTO herangezogen. Der jährliche (**reale**) **Zuwachs öffentlicher Ausgaben** (ohne Zinszahlungen, ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und ohne Ausgaben für EU-Programme, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Fonds ausgeglichen werden) darf die **mittelfristige Wachstumsrate des Potenzialoutputs nicht überschreiten**, außer es erfolgt eine diskretionäre **Kompensation durch Einnahmen**. Die Referenzrate gilt – analog zur Festlegung des MTO – jeweils für 3 Jahre (aktuell für 2014 bis 2016). Solange das mittelfristige Budgetziel nicht erreicht wird, ist der Ausgabenzuwachs stärker zu dämpfen. Dieser **Abschlag zur Referenzrate** („convergence margin“) ist jedes Jahr neu zu berechnen und länderspezifisch so zu wählen, dass eine Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Richtung MTO entsprechend der jeweiligen strukturellen Vorgabe (Tabelle 13) gewährleistet wird. Gelten für einzelne Jahre unterschiedliche strukturelle Anpassungsvorgaben, variiert der Abschlag und damit der jährlich zulässige Ausgabenzuwachs. Durch die „symmetrische“ Anwendung des convergence margin resultiert aus einer Übererfüllung des MTO ein Zuschlag zur Referenzrate im Folgejahr.

Wird die Referenzrate überschritten, sind die **Auswirkungen auf den strukturellen Budgetsaldo** zu überprüfen. Sind die Auswirkungen **erheblich**, d. h. weicht das strukturelle Defizit eines Jahres um zumindest 0,5% des BIP oder im Durchschnitt von zwei aufeinanderfolgenden Jahren um zumindest 0,25% des BIP p. a. vom MTO bzw. Anpassungspfad ab, wird der **Frühwarnmechanismus** ausgelöst (Ausnahmeregelungen gelten analog zur strukturellen Budgetregel; (Box 4), außer das mittelfristige Budgetziel wurde bereits erreicht.

Die **jährlichen Zuwachsraten des adaptierten realen Ausgabenaggregats** auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms der Bundesregierung werden durch **Sondereffekte** geprägt, da bei der Anwendung der **Ausgabenregel nicht um Einmalmaßnahmen bereinigt** wird (Tabelle 15):

- Im **Jahr 2014** verzeichnen die Ausgaben einen Anstieg von real 3,1%, der auf einen **Basiseffekt** 2013 (ausgabenmindernde Verbuchung der Erlöse aus dem Verkauf von Mobilfunklizenzen, hohe anrechenbare diskretionäre Einnahmen wie die Abgeltungssteuer Schweiz) sowie die Aufwendungen im Zusammenhang mit der **Hypo-Abwicklung** zurückzuführen ist. Durch die Abweichung vom zulässigen Ausgabenwachstum (+0,7%) wird die **Ausgabenregel 2014 nicht erfüllt**. Diese **Abweichung ist „erheblich“** im Sinne der EU-Definition.
- Im **Jahr 2015** resultiert aus dem Wegfall der außerordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Abbaugesellschaft der Hypo Alpe-Adria-Bank zwar ein deutlicher Rückgang des realen Ausgabenwachstums auf 0,2% und folglich eine klare **Unterschreitung des Referenzwertes („1-Jahresbeurteilung“)**. Allerdings resultiert aus dem realen Ausgabenzuwachs im Durchschnitt der Jahre 2014 und 2015 („**2-Jahresbeurteilung**“) eine **Zielverfehlung** hinsichtlich der strukturellen Anpassung des Budgetsaldos **im Jahr 2015**.
- Im **Jahr 2016** steht der reale Ausgabenzuwachs auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms **im Einklang mit der Ausgabenregel**. In den **Folgenjahren ab 2017** zeigen sich **Überschreitungen** der Referenzrate – die endgültige Bestimmung erfolgt im Herbst 2016 –, die aber nicht „erheblich“ im Sinne der EU-Definition ausfallen.

Tabelle 15: Ausgabenentwicklung des Staates gemäß Stabilitätsprogramm

Staat insgesamt	Präventiver Arm					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zielvorgabe für das reale Ausgabenwachstum (Veränd. zum Vj. in %) ¹⁾	0,7	1,5	1,0	0,8	0,9	0,9
Realisierte Rate des Ausgabenaggregats (Veränd. zum Vj. in %) ²⁾	3,1	0,2	0,4	1,2	1,4	1,0
Abweichung zur Vorgabe (1-Jahreskriterium; in Prozentpunkten) ³⁾	-2,4	1,3	0,6	-0,4	-0,5	-0,1
Erreichung der Zielvorgabe: Ausgabenwachstum (1- oder 2-Jahreskriterium) ³⁾	NEIN	NEIN	JA	NEIN	NEIN	NEIN
Auswirkung der Zielabweichung auf strukturellen Budgetsaldo (in % des BIP)	-1,1	0,6	0,3	-0,2	-0,2	0,0
Auswirkung der Zielabweichung auf strukt. Budgetsaldo über 2 Jahre (in % des BIP) ⁴⁾	-0,1	-0,2	0,5	0,1	-0,2	-0,1
Erhebliche Abweichung: ⁵⁾	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Verfehlung des 1-Jahreskriteriums	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Verfehlung des 2-Jahreskriteriums ⁴⁾	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

1) Durchschnittliche Potenzialwachstumsrate der Jahre t-5 bis t+4 abzüglich eines Abschlags so lange das MTO noch nicht erreicht wurde. Die Referenzrate wird jeweils für 3 Jahre fixiert (aktuell: 2014 bis 2016).

2) Im Ausgabenaggregat sind keine Zinszahlungen oder zyklische Ausgaben für Arbeitslose enthalten und diskretionäre Einnahmen werden gegengerechnet.

3) Negative Vorzeichen zeigen eine Überschreitung des zulässigen Ausgabenwachstums/Verschlechterung des strukturellen Budgetsaldos an.

4) Bezieht sich auf die Jahre t und t-1.

5) Eine Abweichung ist erheblich, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2015), WIFO (Prognose vom März 2015) und eigene Berechnungen.

Insgesamt weist der geplante Ausgabenpfad gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm **zu Beginn des Betrachtungszeitraums eine erhebliche Abweichung** vom strukturellen Anpassungspfad auf. Lässt man die Einmalausgaben der HETA-Gründung im Jahr 2014 außer Acht, so würde die erhebliche Abweichung im nächsten Jahr 2015 zum Tragen kommen. In den Folgejahren ist auf Basis des Stabilitätsprogramms teilweise mit Überschreitungen der Referenzrate zu rechnen, die aber nicht erheblich im Sinne der EU-Definition sind.

Solange das MTO erreicht wird, löst eine Nichterfüllung der Ausgabenregel keine Verfahrensschritte nach dem SWP aus. Eine überhöhte Ausgabedynamik des Staates im Sinne der Ausgabenregel liefert allerdings Hinweise auf **potenzielle Abweichungen vom MTO** in der Zukunft.

Bei der **Ausgabenregel** ist vorweg darauf hinzuweisen, dass sich auf Basis der **Schätzungen des Fiskalrates** (Kapitel 7) – im Gegensatz zum aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung – auch im Jahr **2015 eine erhebliche Abweichung** von den Zielvorgaben ergibt.

6.4 Schuldenregel im Übergangszeitraum 2014 bis 2016 erfüllt

Dem „Maastricht-Kriterium“ entsprechend soll die Entwicklung der **Staatsschuldenquoten**, die die **Obergrenze von 60% des BIP** überschreiten, **hinreichend rückläufig sein**. Eine Reduktion der Schuldenquote gilt als hinreichend, wenn sich der **Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP** in den letzten drei Jahren oder auf Basis der **EK-Prognose** (No-Policy-Change-Annahme) um **durchschnittlich 5% p. a.** verringert. Ein Abweichen von diesem Benchmark-Pfad einer rückläufigen Schuldenquote ist allerdings unter bestimmten Bedingungen erlaubt (z. B. bei Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte). Für **Österreich** ist in den Jahren 2014 bis 2016 die Rückführung der Schuldenquote in Richtung des Referenzwertes von 60% des BIP anhand der **Schuldenregel während eines Übergangszeitraums** zu evaluieren (Näheres in Box 6).

Gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm** wird die gesamtstaatliche Verschuldungsquote Österreichs ausgehend von 84,5% des BIP per Jahresende 2014 ihren Höchststand mit 86,8% des BIP zum Jahresende 2015 erreichen. In den Folgejahren soll die Verschuldungsquote bis zum Ende des Geltungszeitraums des Stabilitätsprogramms schrittweise zurückgeführt werden (2019: 79,7% des BIP).

Box 6: Beschreibung der Schuldenregel und Folgen einer Nichteinhaltung

Rechtsquellen: Artikel 126 (2) b VAEU; Artikel 2 (1) b EU-VO 1467/97 i.d.F. VO 1177/2011; Code of Conduct zum SWP S. 8

Übersteigt die Staatsschuldenquote den Referenzwert von 60% des BIP, muss sie hinreichend rückläufig sein und sich rasch genug dem Referenzwert nähern. Dem wird entsprochen, wenn sich der **Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP** in den letzten drei Jahren (Jahre t-1 bis t-3) oder auf Basis der EK-Prognose (No-Policy-Change-Annahmen³³; Jahre t-1, t und t+1) um durchschnittlich **5% p. a. verringert**. Um eine adäquate Rückführung der Schuldenquote überprüfen zu können, wird a) jene Verschuldungsquote (Benchmark) berechnet, die genau den erforderlichen Rückgang um 5% im Sinne der Schuldenregel auf Basis des Durchschnittswertes der Verschuldungsquoten der drei letzten Jahre widerspiegelt. Diese „**vergangenheitsbezogene Benchmark**“ wird mit der aktuellen Verschuldungsquote verglichen. Übersteigt die aktuelle Verschuldungsquote diese Benchmark, wird b) überprüft, ob die Schuldenregel auf Basis der EK-Prognose in den nächsten zwei Jahren erfüllt werden wird. Dazu wird die prognostizierte Schuldenquote (t+2) der „**zukunftsgerichteten Benchmark**“ gegenübergestellt, die einen angemessenen Rückgang der Verschuldungsquote in zwei Jahren repräsentiert. Ergibt auch dieser Vergleich eine unzureichende Rückführung der Schuldenquote, ist schließlich c) zu überprüfen, ob eine Verfehlung der Schuldenregel in der Vergangenheit die Folge eines Konjunkturabschwungs war. Zu diesem Zweck wird eine **zyklisch bereinigte Verschuldungsquote** der vergangenheitsbezogenen Benchmark gegenübergestellt („konjunkturbereinigte Benchmark“). Für die Einhaltung der Schuldenregel muss nur **einer der drei genannten Vergleiche** eine Unterschreitung des Benchmarkwerts ergeben.

Im **dreijährigen Übergangszeitraum** – der nicht ab Einstellung eines ÜD-Verfahrens, sondern mit dem Jahr nach der Korrektur eines übermäßigen Defizits beginnt – gilt die **lineare, strukturelle Mindestanpassung** („minimum linear structural adjustment“ – MLSA) als Benchmark für die Einhaltung der Schuldenregel. Die MLSA gibt an, welche **jährliche Anpassung des strukturellen Budgetsaldos** zumindest erforderlich ist, um am Ende des Übergangszeitraums jene Benchmark im Rahmen der „dreidimensionalen“ Schuldenregel zu erfüllen, deren Einhaltung die geringste fiskalische Anstrengung benötigt. Die Bezugnahme auf die MLSA erleichtert es den Mitgliedstaaten, den Konsolidierungsbedarf für die Einhaltung der Schuldenregel zu identifizieren. Zunächst wird jener Verschuldungspfad berechnet, der sich ohne Konsolidierung (konstanter struktureller Budgetsaldo) und unter Annahmen u. a. zum nominellen BIP-Wachstum und zu Stock-Flow-Adjustments ergibt (Basisszenario). Auf dieser Grundlage werden für das letzte Jahr des Übergangszeitraums die Benchmarkquoten der Schuldenregel (vergangenheitsbezogene, zukunftsgerichtete und zyklisch bereinigte Benchmark) ermittelt und mit den entsprechenden Verschuldungsquoten des Basisszenarios verglichen. Etwaige Differenzen zeigen den strukturellen Anpassungsbedarf an, der auf die drei Jahre des Übergangszeitraums aufgeteilt wird. Dabei wird berücksichtigt, dass sich mit jeder strukturellen Anpassung auch die Verschuldungsquote im Vergleich zum Basisszenario verringert. Folglich wird die MLSA für die (verkürzte) Restlaufzeit des Übergangszeitraums unter Berücksichtigung der bereits realisierten Werte der Schuldenquote und des strukturellen Budgetsaldos neu berechnet. Die Abweichung von der MLSA darf maximal 0,25% des BIP pro Jahr betragen. Wird die MLSA übererfüllt, könnte der Verschuldungspfad weniger ambitioniert ausfallen, ohne gegen die Schuldenregel zu verstoßen.

Überschreitet die Schuldenquote sämtliche Benchmarks der Schuldenregel bzw. wird im Übergangszeitraum die strukturelle, lineare Mindestanpassung um mehr als 0,25% des BIP verfehlt und sind keine anderen **relevanten Faktoren** (z. B. strukturelle Pensionsreformen, Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung) zu berücksichtigen, ist der **erste Schritt im Rahmen eines ÜD-Verfahrens** – Bericht der EK nach Artikel 126 (3) VAEU – zu setzen.

³³ Bei diesem Konzept werden nur Maßnahmen berücksichtigt, die entsprechend spezifiziert und durch die Regierung bereits beschlossen wurden.

Tabelle 16: Anwendung der Schuldenregel im Übergangszeitraum 2014 bis 2016

Staat insgesamt in % des BIP	Präventiver Arm		
	2014	2015	2016
Benchmarkquoten am Ende des Übergangszeitraums:			
Verschuldungsquote (Basisszenario) ¹⁾	85,6	88,3	87,6
Vergangenheitsbezogene Benchmark	-	-	82,7
Zukunftsgerichtete Benchmark	-	-	84,8
Konjunkturbereinigte Benchmark	-	-	84,1
Erforderliche strukturelle Anpassung zur Erfüllung der Benchmarks am Ende des Übergangszeitraums:			
Vergangenheitsbezogene Benchmark	1,0	0,7	0,8
Zukunftsgerichtete Benchmark	0,0	-0,2	-0,1
Konjunkturbereinigte Benchmark	0,3	0,0	0,0
Abweichungsanalyse:			
Erforderliche lineare Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos (MLSA)	0,0	-0,2	-0,1
Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (in Prozentpunkten)	0,7	-0,2	0,0
Abweichung (in Prozentpunkten)	-0,7	0,0	-0,1
Erreichung der Zielvorgabe: Schuldentrückführung im Übergangszeitraum	JA	JA	JA
Abweichung > +0,25% des BIP:	NEIN	NEIN	NEIN

1) Unter der Annahme eines konstanten strukturellen Budgetsaldos.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2015), WIFO (Prognose vom März 2015) und eigene Berechnungen.

Zur Erfüllung der Schuldenregel im Übergangszeitraum ist für Österreich in den Jahren 2014 bis 2016 eine **strukturelle Mindestanpassung** von 0,0% des BIP im ersten Jahr und für die Restlaufzeit -0,2% (2015) bzw. -0,1% des BIP (2016) erforderlich (Tabelle 16). Diese Anpassung des strukturellen Budgetsaldos ermöglicht es, (zumindest) die zukunftsgerichtete Verschuldungsbenchmark am Ende des Übergangszeitraums (2016) einzuhalten. Demzufolge dürfte sich der strukturelle Budgetsaldo – ausgehend von -0,3% des BIP (2014) – in den Jahren 2015 und 2016 geringfügig verschlechtern, ohne gegen die Schuldenregel im Übergangszeitraum zu verstoßen. Gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm erhöht sich im Jahr das strukturelle Defizit um 0,2 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr und verbleibt auf diesem Niveau in den Folgejahren. Folglich entspricht oder übersteigt die geplante strukturelle Anpassung die erforderliche Mindestanpassung und die **Schuldenregel wird im Übergangszeitraum erfüllt**.

Bei der **Schuldenregel** ist vorweg darauf hinzuweisen, dass sich auf der Grundlage der **Schätzungen des Fiskalrates** (Kapitel 7) – im Gegensatz zum aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung – eine **Abweichung von der Zielvorgabe** im Jahr 2016 ergibt, die auf Basis der Prognosevariante 1 sogar erheblich ausfällt.

7. FISKALPOSITION ÖSTERREICHS IM LICHT DER EU-VORGABEN

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse aus der Anwendung der Fiskalregeln auf den Budgetpfad gemäß Stabilitätsprogramm (Kapitel 6) anhand einer eigenen **Budgetprognose des Fiskalrates** für die Jahre **2015 und 2016** mit eigenen Berechnungen zur Outputlücke (**FISK-Frühjahrsprognose**) verglichen und evaluiert. Die im Rahmen der FISK-Frühjahrsprognose ermittelte Outputlücke zur zyklischen Bereinigung des Budgetsaldos folgt dem methodischen Ansatz der Europäischen Kommission und weicht von den aktuellen Ergebnissen des WIFO (März 2015) ab (Näheres in Kapitel 2, Box 1).

Bei der Evaluierung der Ergebnisse für das **Jahr 2016** werden zudem die beiden FISK-Prognosevarianten mit **unterschiedlichen Annahmen** zum Ausmaß der vorgesehenen **Gegenfinanzierung der Steuerreform 2015/2016** gegenübergestellt. Die **Variante 1** orientiert sich an den Annahmen der Europäischen Kommission im Rahmen der Frühjahrsprognose 2015, die Einnahmen aus der Betrugsbekämpfung nur zur Hälfte und ausgabenseitige Einsparungen im geringeren Ausmaß unterstellt. **Variante 2** folgt den Gesetzesentwürfen zur Steuerreform vom Mai 2015, der von einer Realisierung des geplanten Gegenfinanzierungsvolumens ausgeht (Näheres in Kapitel 4).

Eine Differenzierung der Fiskalprognose des FISK nach Subsektoren (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) ist in den kommenden Jahren geplant, setzt aber zusätzliche Informationen voraus (z. B. **Quantifizierung von diskretionären Maßnahmen auf Landes- und Gemeindeebene**). Der **Österreichische Stabilitätspakt 2012** (ÖStP 2012, BGBl. I 30/2013) – eine Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gemäß Art. 15a B-VG – legte neben subsektoralen auch regionale Fiskalregeln (pro Bundesland sowie der Gemeinden pro Bundesland) verbindlich fest.

7.1 Ergebnisse der EU-Fiskalregeln für Österreich anhand der FISK-Frühjahrsprognose 2015

7.1.1 Maastricht-Defizit klar unter der Obergrenze, Rückführung könnte 2016 durch Steuerreform unterbrochen werden

Auf Basis der **FISK-Frühjahrsprognose** wird die gesamtstaatliche Defizitquote im Jahr 2015 – ausgehend von 2,4% des BIP (2014) – auf 1,8% des BIP zurückgehen. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf den Wegfall der Kosten im Zusammenhang mit der HETA-Gründung 2014 zurückzuführen. Die FISK-Prognose geht – wie auch das aktuelle Stabilitätsprogramm – von rückläufigen Belastungen für Bankhilfsmaßnahmen aus (Tabelle 11). Im **Jahr 2016** würde infolge der Steuerreform 2015/2016 nach **Variante 1** (Gegenfinanzierung nicht zur Gänze wirksam) wieder das gesamtstaatliche Budgetdefizit auf 2,1% des BIP ansteigen. Nach **Variante 2** (Gegenfinanzierung zur Gänze wirksam) geht die Defizitquote 2016 auf 1,6% des BIP zurück. **In beiden Varianten** verläuft der **Budgetpfad deutlich unterhalb der Obergrenze** von 3% des BIP, wodurch die **Defizitregel während des gesamten Prognosezeitraums klar erfüllt** wird (Tabelle 17).

Nach dem **Budgetpfad der Bundesregierung** (Stabilitätsprogramm 2014 bis 2019) wird die Maastricht-Defizitregel ebenso erfüllt. Im **Vergleich** zur aktuellen FISK-Prognose fällt im Jahr 2015 der Rückgang des gesamtstaatlichen Budgetdefizits im **Stabilitätsprogramm** moderat aus, während im Jahr 2016 trotz der Steuerreform eine deutliche Verbesserung der Budgetposition verzeichnet werden soll (2014: -2,4% des BIP; 2015: -2,2% des BIP; 2016: -1,6% des BIP). Die Rückführung des Maastricht-Saldos in den Jahren 2015 und 2016 soll im Wesentlichen durch den Rückgang der Vermögenstransfers (Einmalmaßnahmen für die Banken) und durch die Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen erfolgen.

Tabelle 17: Ergebnisse der EU-Fiskalregeln gemäß FISK-Frühjahrsprognose 2015 und Stabilitätsprogramm 2015

	EK	FISK-Schätzung				BMF-Schätzung (SP)		
	2014	2014 ¹⁾	2015	2016		2014	2015	2016
				Variante 1	Variante 2			
Staat insgesamt								
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. tolerierter Abweichung) ²⁾	✓	✓	✓	⊗	⊗	✓	✓	✓
Strukturelle Anpassung der Defizitquote ³⁾	✓	⊗	⊗	⊗	⊗	✓	⊗	⊗
Ausgabenzuwachs des Staates ⁴⁾	.	⊗	⊗	⊗	✓	⊗	⊗	✓
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	⊗	⊗	✓	✓	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP):								
Finanzierungssaldo laut Maastricht	-2,4	-2,4	-1,8	-2,1	-1,6	-2,4	-2,2	-1,6
Struktureller Budgetsaldo	-0,4	-0,6	-0,6	-1,6	-1,0	-0,3	-0,5	-0,5
Gesamtausgaben (real, adaptiert, Veränd. in %)	.	3,1	-0,3	1,8	0,5	3,1	0,2	0,4
Verschuldung (Jahresendstände)	84,5	84,5	86,2	85,5	84,9	84,5	86,8	85,7

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung⁵⁾

1) Ein optimistischeres Konjunkturszenario würde im Jahr 2014 einen strukturellen Budgetsaldo von -0,5% des BIP ergeben.

2) Bei Erreichung des mittelfristigen Budgetziels von -0,45% des BIP (MTO) werden keine Verfahrensschritte bei Verfehlung der strukturellen Anpassung der Defizitquote oder der Ausgabenregel ausgelöst.

3) Reduktion des strukturellen Defizits in Abhängigkeit von makroökonomischen Rahmenbedingungen, der Höhe der Staatsschuldenquote sowie vom verbleibenden Anpassungsbedarf zur Erreichung des MTO.

4) Durchschnittliche mittelfristige Potenzialwachstumsrate abzüglich Abschlag solange MTO noch nicht erreicht wurde.

5) Eine Abweichung ist erheblich, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht; bei der Schuldenregel im Übergangszeitraum, wenn die strukturelle Anpassung die erforderliche Mindestanpassung (MLSA) um mehr als 0,25% des BIP verfehlt.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm (SP), April 2015), WIFO (Prognose, März 2015), EK (Prognose, Mai 2015) und eigene Berechnungen.

7.1.2 Strukturelle Budgetregel im Prognosezeitraum nicht erfüllt, 2016 erhebliche Abweichung laut EU-Definition

Die FISK-Berechnungen zum Potenzialoutput nach der EK-Methode (auf Basis der aktuellen makroökonomischen Prognose des WIFO) ergeben wirtschaftlich „normale“ Zeiten im Sinne der EK-Einstufung (Tabelle 13), d. h. Outputlücken zwischen +/- 1,5% des Potenzialoutputs. Auf dieser Basis errechnet sich ein strukturelles Budgetdefizit von 0,6% des BIP im Jahr 2014 als Ausgangswert für den strukturellen Anpassungspfad in den Jahren 2015 und 2016. Für das Jahr 2015 ergibt sich eine erforderliche strukturelle Anpassung von gerundet 0,2% des BIP, um das MTO von 0,45% des BIP zu erreichen. Laut FISK-Prognose wird der strukturelle Budgetsaldo 2015 allerdings unverändert bleiben und folglich vom Anpassungspfad abweichen. Der prognostizierte Wert für das strukturelle Defizit liegt **2015 aber innerhalb der tolerierten Bandbreite** von +0,25% des BIP zum mittelfristigen Budgetziel. Im Jahr **2016** ist von **einem deutlichen Anstieg des strukturellen Budgetdefizits** auszugehen. Das strukturelle Budgetdefizit dürfte bei 1,6% des BIP (Variante 1) bzw. 1,0% des BIP (Variante 2) zu liegen kommen. Dieser strukturelle Defizitanstieg ergibt sich nach Variante 1 insbesondere aus den Annahmen einer Nettosteuerentlastung im Jahr 2016 und nicht zur Gänze wirksam werdender ausgaben-seitiger Gegenfinanzierungen (Verwaltungsreform, Förderungen). Zudem kommt der zyklische Aspekt zum Tragen, der v. a bei Variante 2 ausschlaggebend ist.³⁴

Nach der FISK-Frühjahrsprognose liegt – im Gegensatz zum Budgetplan der Bundesregierung – eine **Verfehlung der strukturellen Anpassungsvorgaben** des präventiven Arms des SWP **während des gesamten Prognosezeitraums** vor, die im Jahr **2016** in beiden Varianten **erheblich** im Sinne der EU-Definition ausfällt. In Variante 1 werden 2016 die Erheblichkeitsgrenzen beträchtlich überschritten (in

34 Die zyklische Komponente des Budgetsaldos wird infolge der Konjunkturerholung kleiner, spiegelt sich aber nicht ausreichend im Maastricht-Defizit wider.

Gesamtbewertung des FISK

der 1- und 2-Jahresbeurteilung), während sich in Variante 2 jeweils nur eine leichte Überschreitung der Erheblichkeitsgrenzen zeigt. Eine erhebliche Abweichung im Jahr 2016 zieht eine **vertiefende Ex-post-Analyse der Europäischen Kommission im Frühjahr 2017** nach sich. Zeigt die Ausgabenregel ex post ebenfalls eine erhebliche Abweichung an, sind seitens der Europäischen Kommission unverzüglich Verfahrensschritte im Rahmen einer „**Significant Deviation Procedure**“ einzuleiten. Wird die Ausgabenregel erfüllt, entscheidet der Rat der Europäischen Union auf Basis einer **vertiefenden Gesamtbewertung** der Europäischen Kommission über Verfahrensschritte (siehe Abschnitt 7.1.3).

Im Vergleich dazu geht die **Bundesregierung** unter Verwendung der Potenzialoutputschätzung des WIFO von einer Erreichung des MTO im Jahr 2014 und einer geringfügigen, nahezu gleichbleibenden Überschreitung des MTO in den Folgejahren aus. Diese Einschätzung basiert zum einen auf einer vollständigen Gegenfinanzierung der Steuerreform 2016 und zum anderen auf durchwegs größeren negativen Outputlücken des WIFO, woraus höhere zyklische Budgetkomponenten und in weiterer Folge **niedrigere strukturelle Budgetdefizite** resultieren. Strukturell sieht der Budgetpfad der Bundesregierung keine Fortsetzung des Konsolidierungskurses in den Jahren 2015 und 2016 vor.

Ein geringes strukturelles Budgetdefizit für das Jahr 2015 innerhalb des Toleranzbereichs zum MTO wurde bereits im Rahmen der **FISK-Herbstprognose 2014** erwartet. Ebenso wies der FISK im Rahmen **einer Presseaussendung im März 2015** bereits darauf hin, dass aufgrund von zeitlichen Asymmetrien bei den Steuerentlastungen und den Gegenfinanzierungen im Jahr **2016 Verfehlungen bezüglich der strukturellen Budgetregel** zu erwarten sind.

7.1.3 Ausgabenzuwachs überschreitet Obergrenzen der Jahre 2014 und 2015 erheblich

Auf Basis der aktuellen FISK-Prognose ist zwischen 2014 und 2016 mit einem durchschnittlichen **nominalen Anstieg der Staatsausgaben** von 1,6% (Variante 1) bzw. 1,3% (Variante 2) pro Jahr zu rechnen. Diese relativ niedrigen Durchschnittswerte (geometrisches Mittel) sind allerdings nach unten verzerrt, da die **Abwicklung der Hypo Alpe-Adria-Bank** die Ausgaben des Basisjahres 2014 einmalig um 3,8 Mrd EUR erhöhte. Bereinigt man um diesen Sondereffekt, verzeichnen die Staatsausgaben einen durchschnittlichen Anstieg von 2,7% bzw. 2,4% pro Jahr.

Der durchschnittliche jährliche Zuwachs der **realen Staatsausgaben (adaptiert)**³⁵, der bei der Anwendung der Ausgabenregel zugrundegelegt ist, beträgt im Zeitraum 2014 bis 2016 je nach Prognosevariante 1,0% bzw. 0,4% (2,2% bzw. 1,6% bereinigt um den Sondereffekt der Hypo-Abwicklung).

Für die Beurteilung der Einhaltung der Ausgabenregel für die Jahre **2014 bis 2016** wird der Zuwachs des **(adaptierten) realen Ausgabenaggregats** der durchschnittlichen mittelfristigen **Potenzialwachstumsrate von 1,2%** (gemäß Europäischer Kommission) gegenübergestellt. Solange das MTO nicht erreicht wird, ist dieser Ausgabenzuwachs länderspezifisch so zu wählen, dass eine Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Richtung MTO entsprechend der jeweiligen strukturellen Vorgabe gewährleistet wird. Unter Berücksichtigung entsprechender Abschläge zur Referenzrate ergeben sich für Österreich folgende **Obergrenzen** für den Zuwachs des realen Ausgabenaggregats:

- +0,0% im Jahr 2014 (unter Berücksichtigung eines Abschlags von 1,2 Prozentpunkten),
- +0,8% im Jahr 2015 (unter Berücksichtigung eines Abschlags von 0,4 Prozentpunkten),
- +0,9% im Jahr 2016 (unter Berücksichtigung eines Abschlags von 0,3 Prozentpunkten).

35 Im Ausgabenaggregat sind keine Zinszahlungen oder zyklische Ausgaben für Arbeitslose enthalten und diskretionäre Einnahmen werden gegengerechnet.

Die **jährlichen Zuwachsraten des adaptierten realen Ausgabenaggregats** auf Basis der aktuellen FISK-Frühjahrsprognose werden durch **Sondereffekte** geprägt, da bei der Anwendung der **Ausgabenregel nicht um Einmalmaßnahmen bereinigt** wird:

- Im **Jahr 2014** verzeichnen die Ausgaben einen Anstieg um real 3,1%, der auf einen **Basiseffekt** 2013 (ausgabenmindernde Verbuchung der Erlöse aus dem Verkauf von Mobilfunklizenzen, hohe anrechenbare diskretionäre Einnahmen wie die Abgeltungssteuer Schweiz) sowie die Aufwendungen im Zusammenhang mit der **Hypo-Abwicklung** zurückzuführen ist. Durch die Abweichung vom zulässigen Ausgabenwachstum (+0,0%) wird die **Ausgabenregel 2014 nicht erfüllt**. Diese **Abweichung ist „erheblich“** im Sinne der EU-Definition.
- Im Jahr **2015** resultiert aus dem Wegfall der außerordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Abbaugesellschaft der Hypo Alpe-Adria-Bank zwar ein Rückgang der realen Ausgaben um -0,3% und folglich eine klare **Unterschreitung des Referenzwertes** („**1-Jahresbeurteilung**“). Allerdings resultiert aus dem realen Ausgabenzuwachs im Durchschnitt der Jahre 2014 und 2015 („**2-Jahresbeurteilung**“) eine **erhebliche Zielverfehlung** hinsichtlich der strukturellen Anpassung des Budgetsaldos **im Jahr 2015**.
- Im Jahr **2016** resultiert in **Variante 1** aus dem diskretionären Netto-Einnahmefall durch die Steuerreform eine Erhöhung des adaptierten Ausgabenaggregats um 1,8%.³⁶ Dadurch wird der **zulässige Ausgabenzuwachs** von 0,9% erneut überschritten und bleibt der Ausgabenzuwachs **nur geringfügig unterhalb der „Erheblichkeitsgrenze“**. Nach **Variante 2** fällt der Ausgabenzuwachs durch höhere ausgabenseitige Gegenfinanzierung und geringeren Einnahmefall mit 0,5% deutlich niedriger aus, sodass die zulässige Wachstumsrate klar unterschritten wird.

Insgesamt weist der **Ausgabenpfad gemäß aktueller FISK-Prognose** in den Jahren **2014 und 2015** auf eine **erhebliche Abweichung** vom erforderlichen strukturellen Anpassungspfad hin. Lässt man die Einmalausgaben der HETA-Gründung im Jahr 2014 außer Acht („relevanter Faktor“, der im Rahmen einer vertiefenden Analyse zu berücksichtigen wäre), so würde die erhebliche Abweichung im Jahr 2015 bereits bei der 1-Jahresbeurteilung zum Tragen kommen. Da im Jahr 2015 das MTO innerhalb der tolerierten Bandbreite liegt, löst die Nichterfüllung der Ausgabenregel **keine Verfahrensschritte** auf Basis des SWP aus.

Im **Jahr 2016** ergibt sich aus gegenwärtiger Sicht keine erhebliche Abweichung nach **Variante 1**, der Ausgabenzuwachs liegt allerdings **nur geringfügig unterhalb der „Erheblichkeitsgrenze“**. Auf Basis der **Variante 2** wird der **zulässige Ausgabenzuwachs klar unterschritten**.

Auf Grundlage der **Variante 1** besteht die Gefahr, dass **im Frühjahr 2017** angesichts des knappen Ergebnisses bei der Ausgabenregel der **Frühwarnmechanismus** („**Significant Deviation Procedure**“) unmittelbar – d. h. ohne weitere prozedurale Schritte – ausgelöst wird. Nach **Variante 2** muss im Rahmen einer vertiefenden **Gesamtbewertung** durch die Europäische Kommission zunächst eine Entscheidungsgrundlage für den Rat der Europäischen Union erarbeitet werden. Der Frühwarnmechanismus wird ausgelöst, wenn der Rat trotz Einhaltung der Ausgabenregel eine Nicht-Erfüllung des SWP feststellt.

Im **Vergleich** dazu geht die **Bundesregierung** nur im Jahr 2014 von einer erheblichen Abweichung auf Basis der Ausgabenregel aus, die allerdings durch die unterstellte Erreichung des MTO in diesem Jahr ohne Konsequenzen bliebe.

³⁶ Die Ausgabenregel wurde symmetrisch ausgestaltet: Während zusätzliche diskretionäre Einnahmen vom adaptierten Ausgabenaggregat abgezogen werden können und folglich die Ausgabendynamik dämpfen, erhöhen diskretionär bedingte Einnahmefälle die Ausgabendynamik.

7.1.4 Schuldenregel im Übergangszeitraum 2016 durch Verfehlung der strukturellen Mindestanpassung nicht erfüllt

Um (zumindest) die zukunftsgerichtete Verschuldungsbenchmark am Ende des Übergangszeitraums (2016) im Rahmen der **Schuldenregel** zu erfüllen, ist für Österreich in den Jahren 2014 bis 2016 eine **Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos** von $-0,1\%$ des BIP im ersten Jahr und für die Restlaufzeit von jeweils $-0,3\%$ des BIP erforderlich. Demzufolge dürfte sich der strukturelle Budgetsaldo in diesem Zeitraum geringfügig verschlechtern, ohne gegen die Schuldenregel im Übergangszeitraum zu verstoßen.

Gemäß Berechnungen des FISK reduzierte sich die strukturelle Defizitquote 2014 um 0,6 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr und erreichte $0,6\%$ des BIP. Im Jahr 2015 verbleibt das strukturelle Budgetdefizit auf dem Vorjahresniveau. Folglich übersteigt die prognostizierte strukturelle Anpassung die erforderliche Mindestanpassung in den Jahren 2014 und 2015. **Im Jahr 2016** wird durch den Anstieg der strukturellen Defizitquote die **erforderliche Mindestanpassung verfehlt und die Schuldenregel nicht erfüllt**: Auf Basis der FISK-Prognose nach **Variante 1** wird durch den markanten Anstieg der strukturellen Defizitquote um 1,0 Prozentpunkte die erforderliche Mindestanpassung im Sinne der EU-Definition **erheblich verfehlt**. Im Vergleich dazu ergibt sich nach **Variante 2** eine **geringe Unterschreitung** der erforderlichen Mindestanpassung, die aber nicht „erheblich“ ausfällt.

Wird eine erhebliche Abweichung von der Zielvorgabe im Rahmen der **Ex post-Analyse der Europäischen Kommission im Frühjahr 2017** festgestellt, müsste ein **ÜD-Verfahren** eingeleitet und ein Bericht nach Art 126 (3) VAEU erstellt werden.

Im **Vergleich** dazu entspricht der Verschuldungspfad gemäß aktuellem **Stabilitätsprogramm** bis zum Jahr 2016 durchwegs den Vorgaben der Schuldenregel im Übergangszeitraum.

7.2 Gesamtbewertung des FISK zur Fiskalposition Österreichs 2015 und 2016

Österreich wird auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose 2015 die **Obergrenze** von 3% des BIP für das **gesamtstaatliche Budgetdefizit** laut Maastricht in den Jahren 2014 bis 2016 **klar unterschreiten**. Allerdings könnten **durch die Steuerreform 2015/2016 die anderen EU-Fiskalregeln verfehlt** und die **Rückführung des Maastricht-Budgetdefizits unterbrochen** werden, sofern die von der Bundesregierung vorgesehenen Gegenfinanzierungen nicht zur Gänze wirksam werden (FISK-Prognoseergebnisse nach **Variante 1**). Auch bei der **Variante 2** (Gegenfinanzierung wirkt zur Gänze) ergeben sich im Jahr 2016 Regelverfehlungen im Zusammenhang mit der strukturellen Budgetentwicklung, die nach EU-Definition als **erheblich** einzustufen sind.

Nach der aktuellen **FISK-Prognose** weist das **Maastricht-Budgetdefizit** – ausgehend von $2,4\%$ des BIP im Jahr 2014 – zunächst einen Rückgang auf $1,8\%$ im Jahr 2015 und danach entweder einen Anstieg auf $2,1\%$ des BIP (Variante 1) oder einen Rückgang auf $1,6\%$ des BIP (Variante 2) auf. Diese Einschätzung beruht auf **zwei Prognosevarianten** mit jeweils abweichenden Annahmen zum Ausmaß der Gegenfinanzierungen der Steuerreform 2015/2016. **Variante 1** orientiert sich an den Annahmen der Europäischen Kommission (Frühjahrsprognose 2015), die Einnahmen aus der Betrugsbekämpfung nur zur Hälfte und ausgabenseitige Einsparungen im geringeren Ausmaß unterstellt. **Variante 2** folgt den Gesetzesentwürfen zur Steuerreform vom Mai 2015, die von einer Realisierung des geplanten Gegenfinanzierungsvolumens ausgehen.

Das **Steuerreformkonzept Österreichs** für das Jahr 2016 sieht insbesondere eine Entlastung der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen vor, wodurch der Faktor Arbeit entlastet und nachfrageseitige Wachs-

tumsimpulse in Gang gesetzt werden sollen. Gleichzeitig enthält das Steuerreformkonzept **einnahmenseitige Maßnahmen** (u. a. Steuerbetrugsbekämpfung, Erhöhung von Vermögenszuwachssteuern, Streichung von Steuerausnahmen etc.) zur Gegenfinanzierung, sodass keine nachhaltige Senkung der Abgabenquote in Österreich zu erwarten ist. Insgesamt ist eine **Veränderung der Steuerstruktur** zur Verbesserung der Wachstumsperspektiven in Österreich in Ansätzen erkennbar. **Ausgabenseitige Maßnahmen** sind im Bereich **öffentliche Verwaltung** und **Förderungen** geplant, die noch nicht spezifiziert sind und deren Beitrag zur Gegenfinanzierung der Steuerreform unsicher ist.

Bei der Analyse des **Budgetpfads der Bundesregierung** (Stabilitätsprogramm 2014 bis 2019) zeigt sich, dass die angestrebte Rückführung des Maastricht-Saldos in den Jahren 2015 und 2016 im Wesentlichen durch den Rückgang der Vermögenstransfers (Einmalmaßnahmen für die Banken) und durch die Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen erfolgt und **kaum strukturelle Konsolidierungen** geplant sind. Für das strukturelle Budgetdefizit wird ausgehend von 0,3% des BIP (2014) eine beinahe konstante Quote von rund 0,5% des BIP für die Jahre 2015 bis 2019 angestrebt. Die Annahmen zum Ausmaß der budgetären Effekte aus der Abwicklung der Hypo Alpe-Adria-Bank unterliegen aufgrund laufender Gerichtsverfahren, geplanter Verkäufe der Tochterinstitute und wegen des Auslaufens des Zahlungsmoratoriums der HETA Mitte des Jahres 2016 großen Unsicherheiten.

Die **Budgetvorgaben** des präventiven Arms des SWP, die anhand der Entwicklung und Höhe des strukturellen Budgetsaldos sowie des realen Ausgabenzuwachses zu evaluieren sind, werden nach den **Ergebnissen der FISK-Prognose** - mit Ausnahme der Ausgabenregel 2016 nach Variante 2 - **in den Jahren 2015 und 2016 verfehlt**:

- Das **mittelfristige Budgetziel** (MTO) Österreichs von -0,45% des BIP wird bis zum Jahr 2016 **nicht erreicht**, allerdings liegt das strukturelle Budgetdefizit der Jahre 2014 und 2015 innerhalb der **tolerierten Bandbreite von 0,25 Prozentpunkten** zum mittelfristigen Budgetziel.
- Die **strukturelle Anpassung** zur Erreichung des MTO weicht im Prognosezeitraum durchwegs von den jährlichen Vorgaben ab. Durch die Ausweitung des strukturellen Budgetdefizits **im Jahr 2016** infolge der Steuerreform, die insbesondere in Variante 1 beträchtlich ausfällt, ist in diesem Jahr in **beiden Prognosevarianten die Abweichung sogar erheblich** im Sinne der EU-Definition.
- Der jährliche **reale Ausgabenzuwachs** übersteigt die zulässige Referenzrate zum Teil beträchtlich und weist **2015** auf eine **erhebliche Abweichung** vom erforderlichen strukturellen Anpassungspfad hin. **2016** bleibt der Ausgabenzuwachs nach **Variante 1 nur geringfügig unterhalb der „Erheblichkeitsgrenze“**. Gemäß **Variante 2** wird die zulässige Wachstumsrate 2016 hingegen klar unterschritten.

Aus gegenwärtiger Sicht besteht durch die angezeigte erhebliche Abweichung für das Jahr 2016 bei der strukturellen Budgetregel die Gefahr, dass **im Frühjahr 2017** der **Frühwarnmechanismus gemäß präventivem Arm des SWP („Significant Deviation Procedure“)** ausgelöst wird, sofern nicht rechtzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung gesetzt werden. Auf Grundlage der **Variante 1** könnte angesichts des knappen Ergebnisses bei der Ausgabenregel der **Frühwarnmechanismus unmittelbar** ausgelöst werden. Nach **Variante 2** entscheidet der Rat der Europäischen Union erst auf Basis einer **vertiefenden Gesamtbewertung** der Europäischen Kommission über weitere Verfahrensschritte. In diesem Fall wird der Frühwarnmechanismus nur dann ausgelöst, wenn der Rat trotz Einhaltung der Ausgabenregel eine Nicht-Erfüllung des SWP feststellt.

Durch den Anstieg des strukturellen Defizits im Jahr **2016 verfehlt** Österreich in beiden Prognosevarianten zudem die **erforderliche strukturelle Mindestanpassung**, die für die **Schuldenregel im Übergangszeitraum** als Entscheidungskriterium dient. Auf Basis der **Variante 1** wird die erforderliche Mindestanpassung infolge des markanten Anstiegs der strukturellen Defizitquote um 1,0 Prozentpunkte

Gesamtbewertung des FISK

im Sinne der EU-Definition **erheblich verfehlt**. Nach **Variante 2** ergibt sich eine **geringe Unterschreitung** der erforderlichen Mindestanpassung, die aber nicht „erheblich“ ausfällt.

Wird eine erhebliche Abweichung von der Zielvorgabe im Rahmen der **Ex-post-Analyse der Europäischen Kommission im Frühjahr 2017** festgestellt, müsste ein **ÜD-Verfahren** eingeleitet und ein Bericht nach Art 126 (3) VAEU erstellt werden. In diesem Fall wären fortan die Bestimmungen des korrektiven Arms des SWP für Österreich anzuwenden, die die Regeln des präventiven Arms außer Kraft setzen würden.

Die **Dynamik** der um Einmalmaßnahmen **bereinigten Staatsausgaben** wird in den **Jahren 2015 und 2016** – laut **FISK-Frühjahrsprognose** – weiterhin vom Wachstum der **Sozialausgaben** getrieben. Vor allem in den Bereichen Arbeitslosenunterstützung, Pensionen und Sachleistungen für Gesundheit attestiert die FISK-Prognose u. a. aufgrund von schlechter Konjunkturentwicklung und Offensivmaßnahmen starke, im Vergleich zum bereinigten Ausgabenaggregat **überdurchschnittliche Ausgabenerhöhungen**. Trotz Umsetzung von Reformen im Bereich Gesundheit und Pensionen steigen diese weiterhin stärker als das nominelle BIP. Vor dem auch in der mittleren Frist zu erwartenden schwachen Konjunkturmilieu und den verstärkt einsetzenden demografisch bedingten Kosten, erscheint ein Fokus auf Effizienzsteigerung und Kostendämpfung in den Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege daher unerlässlich.

Aus Sicht des Fiskalrates sind nach erfolgreichem Abschluss des Steuerreformprojekts die ausstehenden Reformschritte im Bereich Transfers, Verwaltung, Föderalismus, Bildung, Pensionen und Gesundheit in Gang zu setzen. Sie sollten vor allem auf **Effizienzsteigerung** ausgerichtet sein, und die **Ausgabendynamik eindämmen, da ohne sie eine nachhaltige Einhaltung der Fiskalregeln durch Österreich nicht möglich** sein wird.

8. LITERATUR

1. und 2. Stabilitätsgesetz 2012. BGBl. I Nr. 22/2012 und BGBl. I Nr. 35/2012.

Abgabenänderungsgesetz 2014. BGBl. I Nr. 13/2014.

Baumgartner, J., S. Kaniovski und H. Pitlik (2015). Wirtschaftswachstum weiterhin verhalten, Arbeitslosigkeit bleibt hoch. Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2019. In: WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(1), S. 51–66. Wien.

Budgetbegleitgesetz 2011, BGBl. I Nr. 111/2010.

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

Bundeskanzleramt (2015). Nationales Reformprogramm Österreich 2015.

Bundesministerium für Finanzen (2015). Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2014 bis 2019.

Congressional Budget Office (2015). Updated Budget Projections: 2015 to 2025, March 2015. <http://www.cbo.gov/publication/49973>

European Commission (2012). Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes (code of conduct). January 24, 2012. Brussels.

European Commission (2013). Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports (code of conduct). July 4, 2013. Brussels.

European Commission (2013). Vade mecum on the Stability and Growth Pact. Occasional Papers 151. May 2013. Brussels.

European Commission (2014a). Public Finance in the EMU 9/2014. Brussels.

European Commission (2014b). Commission Opinion of 28.11.2014 on the Draft Budgetary Plan 2015 of Austria. Brussels.

European Commission (2015a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact. January 13, 2015. Strasbourg.

European Commission (2015b). European Economic Forecast. Spring 2015. European Economy 2/2015. Brussels.

Fiskalrat (2014a). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2013–2018. Wien.

Fiskalrat (2014b). Bericht über die Einschätzung der Budgetentwicklung 2014–2015. Wien.

Fiskalrat (2014c). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2013. Wien.

Literatur

Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (2014). Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (§ 108e ASVG) für das Jahr 2015.

Mourre, G., C. Astarita and S. Princen (2014). Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology. In: European Commission (Hrsg.). European Economy, Economic Papers 536, November 2014. Brussels.

OECD (2014). New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance. OECD Economics Department Working Papers No. 1174. Paris.

Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

Stübler W. und Team (2015). Öffentliche Finanzen 1995–2013 gemäß ESVG 2010. In: Statistik Austria (Hrsg.). Statistische Nachrichten. Heft 1/2015. Wien.

Vertrag über die Arbeitsweise in der EU, ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008.

Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C191 vom 29. Juli 1992 sowie Nr. C83/01 vom 30.3.2010 (konsolidierte Fassung). Brüssel.

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. 2. März 2012. Brüssel.

VO (EG) Nr. 1055/2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EG) Nr. 1056/2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum.

VO (EU) Nr. 1175/2011 zur Änderung der VO (EG) 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.

VO (EU) Nr. 1177/2011 zur Änderung der VO (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.