

HAUPTERGEBNISSE DES BERICHTS ÜBER DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN 2018 BIS 2020 UND EMPFEHLUNGEN ZUR BUDGETPOLITIK 2020 DES FISKALRATES (VOM DEZEMBER 2019)

Einschätzung der budgetären Lage 2018 bis 2020

Die budgetäre Entwicklung in den Jahren 2018 bis 2020 ist durch die anfänglich **gute konjunkturelle Dynamik**, das **Niedrigzinsumfeld** und **fiskalpolitische Maßnahmen** gekennzeichnet. Die Hochkonjunkturphase führte im Jahr 2018 zu einem Zehnjahreshoch der Wachstumsrate der Staatseinnahmen, im Jahr 2019 liegt sie noch über dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre. Für das Jahr 2020 wird ein moderaterer Einnahmewachstum erwartet, der die nachlassende Konjunktdynamik widerspiegelt. Der starke Rückgang der Zinsausgaben dämpft in den Jahren 2018 bis 2020 das Wachstum der Staatsausgaben. Der FISK prognostiziert einen Finanzierungssaldo laut Maastricht von 0,6% des BIP im Jahr 2019 und 0,4% des BIP im Jahr 2020. Der (konjunkturell und um Einmalmaßnahmen bereinigte) strukturelle Budgetsaldo ist in beiden Jahren annähernd ausgeglichen. Sowohl der **erwartete Budgetpfad** gemäß FISK-Herbstprognose 2019 als auch die Haushaltsplanung des BMF stehen nach Einschätzung des FISK **im Einklang mit den Fiskalregeln der EU**.

Der **Einfluss fiskalpolitischer Maßnahmen** nimmt im Prognosezeitraum 2019–2020 von –0,3% auf –0,5% des BIP zu. Im Jahr 2019 wird das Wachstum der Staatseinnahmen durch Abgabensenkungen wie den Familienbonus gedämpft, während der Gesamteffekt auf das Ausgabenwachstum durch Ausgabenerhöhungen, z. B. im Bereich der Pensionen und der Bildung einerseits, und der Rücknahme von Subventionen andererseits, gering ist. Im Jahr 2020 prägt eine Reihe von Nationalratsbeschlüssen vom Sommer 2019, u. a. im Bereich der ASVG-Pensionen und des Pflegegeldes, die im Vergleich zu 2019 wieder zunehmende Dynamik der Staatsausgaben.

Die Bedeutung diskretionärer Maßnahmen für die Budgetprognose und in Folge für die Einschätzung der Einhaltung der Fiskalregeln der EU veranlasste den FISK, sich in einem **Workshop** mit der Abschätzung des **unmittelbar budgetären und des gesamtwirtschaftlichen Effekts derartiger Maßnahmen** auseinanderzusetzen. Die Ergebnisse unterstreichen die Wichtigkeit der Schätzgenauigkeit sowie der konsistenten Konzeptionierung der verwendeten Modelle, etwa hinsichtlich der Höhe von Fiskalmultiplikatoren in Abhängigkeit von der Beschaffenheit eines fiskalpolitischen Impulses (siehe Kapitel 9), und helfen bei der laufenden methodischen Weiterentwicklung der FISK-Prognose.

Konjunkturabschwächung und Maßnahmen in den Bereichen Familie, Pensionen und Subventionen prägen Einnahmen- und Ausgabendynamik

Die gesamtstaatlichen Einnahmen erreichten **im Jahr 2018** ein Wachstum von 5,2% im Vergleich zum Vorjahr. Das **überdurchschnittlich hohe Einkommenswachstum** lag über dem Wachstum des nominalen BIP (+4,2%) und war vor allem auf einen konjunkturbedingt starken Anstieg der direkten Steuern und Sozialbeiträge zurückzuführen. Diskretionäre Maßnahmen reduzierten die Steuereinnahmen in Summe um 0,2 Mrd EUR, wobei den einnahmenerhöhenden Maßnahmen, wie jene im Rahmen der Gegenfinanzierung der Steuerreform 2015/16, die Wirkung von einnahmensenkenden Maßnahmen, u. a. die Senkung des Beitrags zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), gegenüberstanden. Für die **Folgejahre 2019 und 2020** wird auf Basis der FISK-Prognose von einem **deutlichen Rückgang der jährlichen Wachstumsraten der gesamtstaatlichen Einnahmen** auf 3,3% im Jahr 2019 und 2,8% im Jahr 2020 ausgegangen. Das Einnahmewachstum im Jahr 2019 ist trotz abnehmender Konjunktur-

Hauptergebnisse und Empfehlungen

namik von einem anhaltend hohen Wachstum der Arbeitnehmerentgelte und des privaten Konsums geprägt. Abgeschwächt wird der Zuwachs durch diskretionäre Maßnahmen, v. a. den Familienbonus, deren Wirkung in Summe auf –1,0 Mrd EUR geschätzt wird. Das erwartete moderate Wirtschaftswachstum führt im Jahr 2020 in fast allen abgaberelevanten Bereichen zu einem geringeren Wachstum. Diskretionäre Maßnahmen reduzieren zudem die Einnahmen um geschätzte 0,7 Mrd EUR. Neben der verzögert einsetzenden vollen Wirkung des Familienbonus kommen durch Initiativanträge beschlossene, teilweise im Zuge der Steuerreform 2020 geplante Maßnahmen, wie die Erhöhung des Pensionistenabsetzbetrags und die Senkung der KV-Beiträge für Selbstständige und Landwirte, hinzu. Die Abgabenquote nach nationaler Definition erhöhte sich aufgrund des starken Einnahmenwachstums von 41,8% im Jahr 2017 auf 42,3% im Jahr 2018 und sinkt im Prognosezeitraum bis 2020 leicht auf 42,1% (Tabelle 1).

Tabelle 1: Staatsquoten: Einnahmen, Ausgaben und Abgaben des Staates 2016 bis 2020

in % des BIP	2016	2017	2018	2019	2020
Staatsausgaben ¹	50,1	49,1	48,6	48,1	48,1
Bruttoinvestitionen	3,0	3,1	3,0	3,0	3,1
Zinszahlungen	2,1	1,8	1,6	1,4	1,3
Staatseinnahmen ¹	48,6	48,4	48,8	48,7	48,5
Nationale Abgabenquote ²	41,9	41,8	42,3	42,2	42,1
Internationale Abgabenquote ³	42,5	42,4	42,8	42,7	42,6

1) Zinszahlungen ohne Berücksichtigung von Derivaten (Swaps).

2) Steuereinnahmen des Staates und tatsächlich gezahlte Sozialversicherungsbeiträge (nur Pflichtbeiträge; ESVG-Codes: D2+D5+D611+D91-D995) einschließlich EU-Eigenmittel.

3) Nationale Abgabenquote zuzüglich imputierter Sozialversicherungsbeiträge.

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

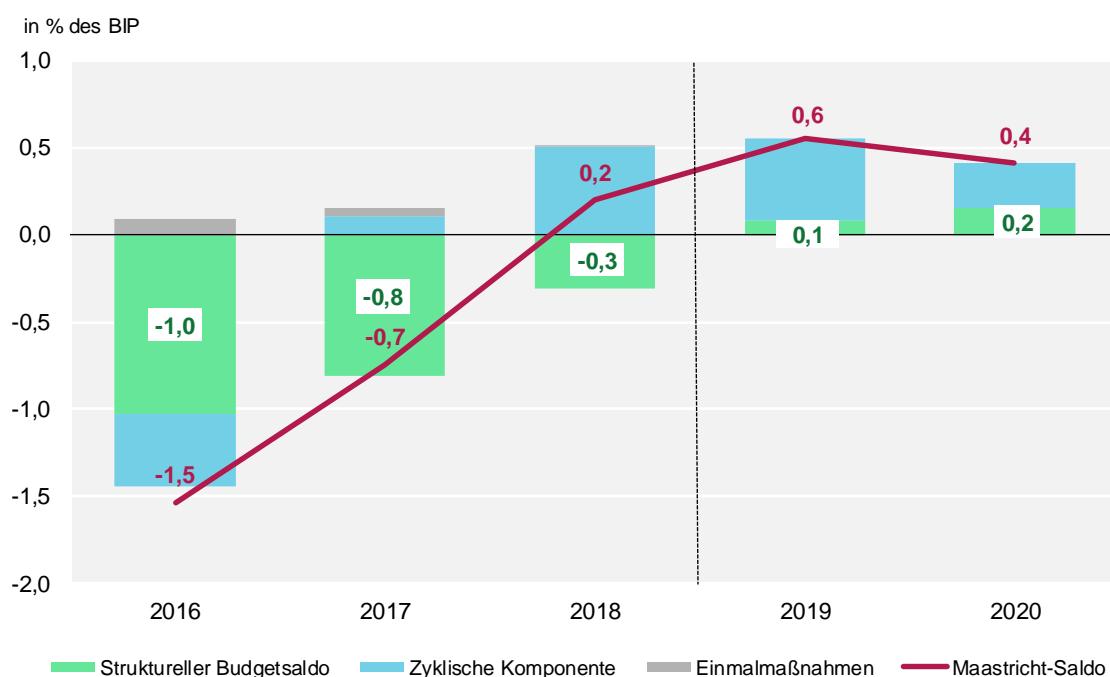
Die **gesamtstaatlichen Ausgaben** nahmen im **Jahr 2018** im Vergleich zum Vorjahr um 3,2% zu. Ein unerwartet hoher Abruf durch die Europäische Kommission vom Artikel 9-Konto für den EU-Beitrag Österreichs, ein Anstieg der Pensionsausgaben u. a. durch eine einkommensabhängig gestaffelte Erhöhung der ASVG-Pensionen über dem gesetzlich verankerten Inflationsausgleich und diskretionäre Maßnahmen, wie die Abschaffung des Pflegeregresses und des Beschäftigungsbonus, waren hauptsächlich für den Ausgabenanstieg verantwortlich. Im Prognosezeitraum 2019 und 2020 erwartet der FISK einen Zuwachs der Ausgaben im Ausmaß von 2,5% und 3,1%. Im **Jahr 2019** ist der ausgabenwirksame **Gesamteffekt diskretionärer Maßnahmen gering**, da dauerhaft wirksame ausgabenerhöhende Maßnahmen, wie die gestaffelte Erhöhung der ASVG-Pensionen eingeführt wurden und temporäre, ausgabenreduzierende Maßnahmen (Beschäftigungsbonus, Investitionsförderprogramme) auslaufen. Das Wachstum ist vorrangig auf die höheren Inflationsraten der beiden vorangegangenen Jahre zurückzuführen, die die gesetzlichen ASVG-Pensionserhöhungen determinieren und die Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst maßgeblich beeinflussen. Im **Jahr 2020** erhöht sich die **Wirkung diskretionärer Maßnahmen** auf die Ausgabenentwicklung **deutlich**. Zusätzlich zu früheren Maßnahmen, die die Ausgaben im Ausmaß von rund 0,4 Mrd EUR steigern, bewirken die Nationalratsbeschlüsse vom Sommer 2019 einen geschätzten Anstieg von 0,9 Mrd EUR. Darunter sind jene quantitativ am bedeutsamsten, die die **Pensionsausgaben** betreffen: eine weitere gestaffelte Pensionserhöhung, abschlagsfreie Frühpensionen und die erhöhte Ausgleichszulage bei langen Erwerbsarbeitszeiten sowie die Abschaffung der einjährigen Wartefrist für Pensionserhöhungen nach Pensionsantritt. Deutlich gedämpft wird das

Ausgabenwachstum in den Jahren 2018 bis 2020 durch einen weiteren **starken Rückgang der Zinsausgaben** aufgrund der Rollierung von hoch verzinsten Anleihen und durch die laufende Rückführung der Verbindlichkeiten verstaatlichter Banken. Da die Wachstumsrate des nominellen BIP bis 2019 über jener der Staatsausgaben liegt, sinkt die Staatsausgabenquote von 49,1% im Jahr 2017 auf 48,1% im Jahr 2019 und bleibt im Jahr 2020 unverändert (Tabelle 1).

Deutliche Verbesserung des Finanzierungssaldos konjunkturell bedingt

Im **Jahr 2019** ergibt sich aus einem **moderaten Ausgabenwachstum** und einem **dynamischen Einnahmewachstum** laut FISK-Prognose eine **Verbesserung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos** gegenüber dem Vorjahr um 0,4 Prozentpunkte auf 0,6% des BIP (Grafik 1). Auf der Ausgabenseite tragen dazu v. a. der Rückgang der Zinsausgaben und der Basiseffekt des im Vorjahr unerwartet hohen Transfers an die EU bei. Einnahmenseitig lässt ein in der Gesamtjahresbetrachtung anhaltend positives Umfeld des Arbeitsmarktes die direkten Steuern – trotz Abgabensenkungen wie dem Familienbonus – stark wachsen. Im Jahr 2020 verringert sich das positive Maastricht-Ergebnis aufgrund der weiteren Abflachung der Konjunktur und der hohen budgetären Kosten fiskalpolitischer Maßnahmen (–2,0 Mrd EUR oder –0,5% des BIP) auf 0,4% des BIP.

Grafik 1: Budgetsaldo des Staates und seine Komponenten 2016 bis 2020



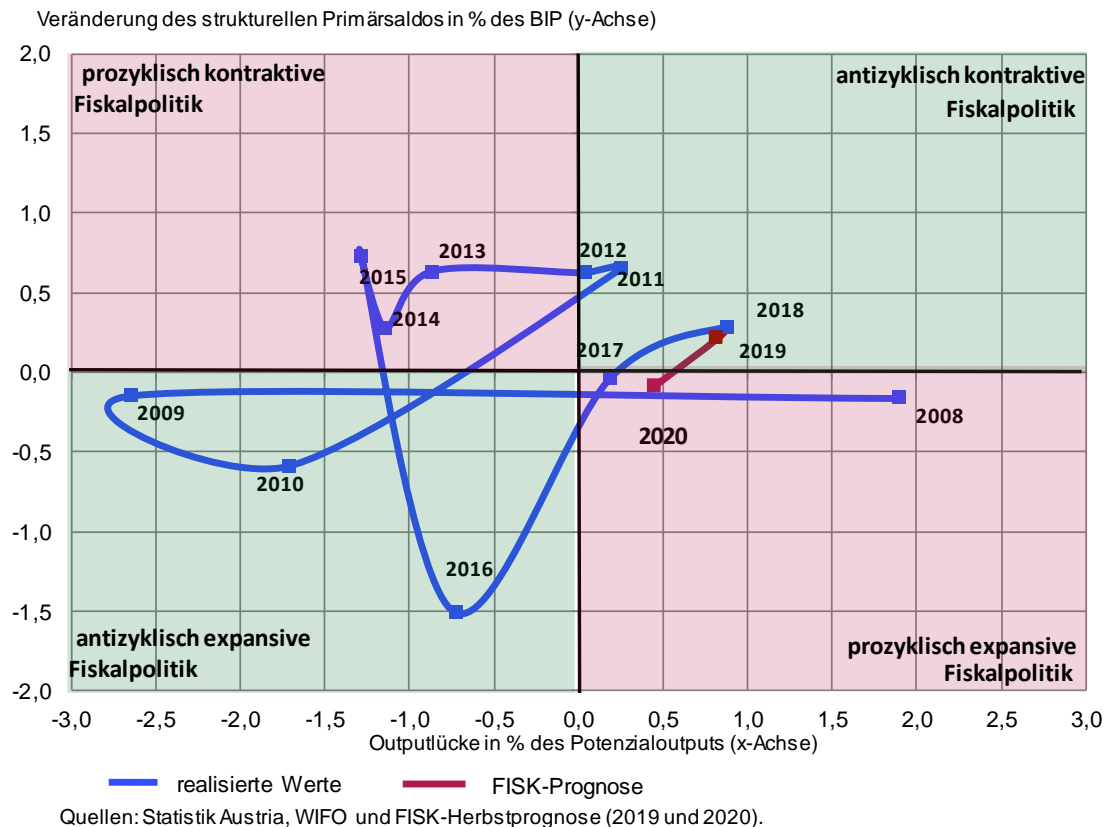
Quellen: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose (2019 und 2020).

Nach der Hochkonjunkturphase bis 2018 sind die Wachstumsraten des realen BIP gedämpft, dennoch liegt das reale BIP weiterhin über dem Potenzialoutput, wodurch sich eine positive Outputlücke ergibt. Diese konjunkturelle Entwicklung spiegelt sich in der zyklischen Budgetkomponente wider, die in den Jahren 2018 bis 2020 positiv bleibt und sich nach 0,5% des BIP in den Jahren 2018 und 2019 auf 0,3% des BIP im Jahr 2020 reduziert. Dementsprechend bleibt laut FISK-Prognose im Prognosezeitraum ein großer Teil des gesamtstaatlichen Budgetüberschusses konjunkturell bedingt. Da keine Einmalmaßnahmen zu erwarten sind, entsprechen die konjunkturell bereinigten Budgetsalden den **strukturellen Budgetsalden**, die in den **Jahren 2019 und 2020** mit 0,1% und 0,2% des BIP **leicht positiv** ausfallen. Die **fiskalpolitische Ausrichtung der Budgetpläne der Bundesregierung** bleibt nach Maßgabe des

Hauptergebnisse und Empfehlungen

strukturellen Budgetsaldos damit **weitgehend neutral**. Betrachtet man den international üblichen Indikator¹ der Veränderung des strukturellen Primärsaldos (Grafik 2), ergibt sich für das Jahr 2019 eine Verbesserung des Saldos um 0,2 Prozentpunkte. Für diese Verbesserung ist jedoch die Verringerung der Transfers an die EU – nach außerordentlichen hohen Transferleistungen im Vorjahr – verantwortlich. Ohne diesen Sondereffekt würde sich für 2019 das Bild einer neutralen Fiskalpolitik ergeben. Auch im Jahr 2020 zeigt die Veränderung des Saldos eine annähernd neutrale Fiskalpolitik.

Grafik 2: Struktureller Primärsaldo des Staates und Outputlücke 2008 bis 2020

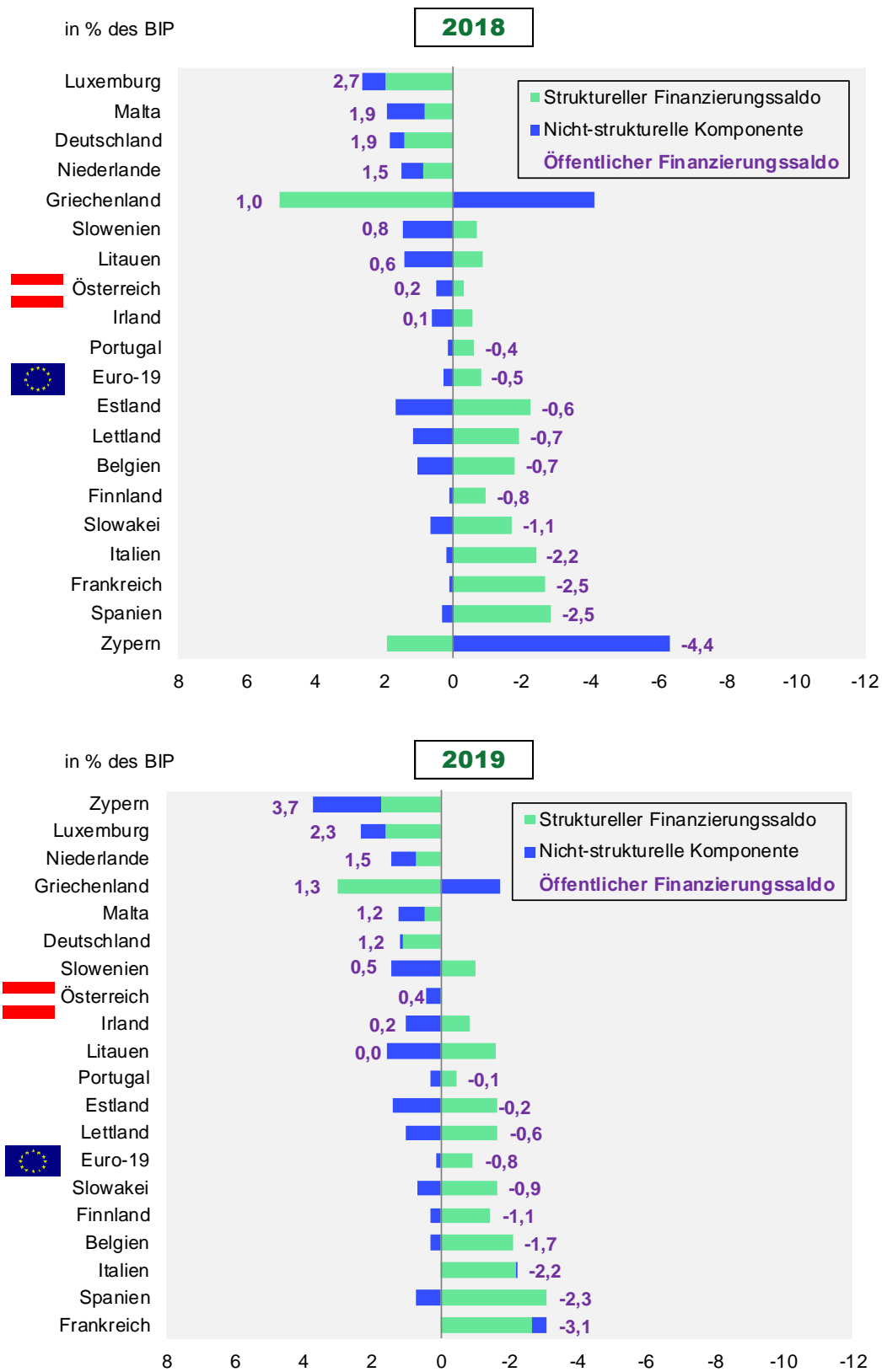


Vergleichsweise optimistische Einschätzung der Budgetentwicklung gegenüber der Haushaltsplanung des BMF

Der FISK zeichnet, wie auch die Europäische Kommission, ein optimistischeres Bild der Budgetentwicklung in den Jahren 2019 und 2020 als das BMF, das von einem gesamtstaatlichen Maastricht-Saldo für 2019 von 0,3% des BIP und für 2020 von -0,1% des BIP ausgeht. Das BMF erwartet für beide Jahre ein strukturelles Defizit (0,2% bzw. 0,3% des BIP). Der **Unterschied** zwischen FISK und BMF begründet sich in den verschiedenen **Einschätzungen der Einnahmen und Ausgaben**. Der FISK schätzt die Einnahmen um 0,2% des BIP für 2019 bzw. um 0,3% des BIP für 2020 höher ein und geht von geringeren Ausgaben (0,1% des BIP für 2019 und 0,2% des BIP für 2020) als das BMF aus. Die größten Abweichungen bei den Einnahmen liegen in den direkten und indirekten Steuern, bei den Ausgaben zeigen die Subventionen und Zinsausgaben die größte Diskrepanz. Die unterschiedliche Einschätzung der Budgetentwicklung spiegelt sich auch in den Schätzungen des Budgetsaldos wider.

¹ Siehe z.B. European Fiscal Board (2019), Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2020, Seite 8.

Grafik 3: Öffentliche Finanzierungssalden*) 2018 und 2019 im Euroraum laut EK



Quelle: Herbstprognose 2019 der Europäischen Kommission (November 2019).

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

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

Hauptergebnisse und Empfehlungen

Die EK erwartet einen Finanzierungssaldo laut Maastricht von 0,4% des BIP für 2019 und 0,2% des BIP für 2020 sowie einen (nahezu) ausgeglichenen strukturellen Budgetsaldo für beide Jahre. Nach den Ergebnissen der EK-Herbstprognose 2019 überschreitet Österreich 2018 und 2019 den Durchschnittswert der Euro-19-Gruppe für den strukturellen Budgetsaldo (ohne anrechenbare „Klauseln“) gewichtet nach dem BIP von -0,8% des BIP für 2018 bzw. -0,9% des BIP für 2019. In beiden Jahren weisen sieben Länder der EU-19-Gruppe einen höheren Finanzierungsüberschuss als Österreich aus (Grafik 3).

Verbesserung des gesamtstaatlichen Budgetsaldos 2018 durch positive Beiträge aller gebietskörperschaftlichen Ebenen

Im Jahr 2018 trugen alle gebietskörperschaftlichen Ebenen zur Verbesserung des gesamtstaatlichen Maastricht-Saldos bei (Tabelle 2): Die **Bundesebene** reduzierte ihr Maastricht-Defizit markant von 0,9% (2017) auf 0,1% des BIP (2018). Auf **Landesebene** stieg der Budgetüberschuss im Jahr 2018 auf 0,2% des BIP (2017: 0,1% des BIP). Die positive Entwicklung auf Landesebene vollzog sich im Jahr 2018 mit Ausnahme Vorarlbergs, wo das Maastricht-Defizit im Vergleich zum Vorjahr ausgeweitet wurde, bei allen Ländern. Im Jahr 2018 wurden mehrheitlich Überschüsse – allen voran in Oberösterreich mit 0,3 Mrd EUR – erzielt. Die Steiermark verzeichnete nur noch ein geringes Defizit, nachdem sich das Maastricht-Ergebnis in diesem Fall im Jahresabstand um 0,1 Mrd EUR deutlich verbesserte.

Tabelle 2: Budgetsalden der Teilsektoren des Staates 2016 bis 2020

	Bundesebene		Landesebene (ohne Wien ¹)		Gemeindeebene (mit Wien ¹)		Sozialversicherungsträger		Staat	
	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP
2016	-4,4	-1,2	-1,3	-0,4	-0,3	-0,1	0,4	0,1	-5,5	-1,5
2017	-3,2	-0,9	0,2	0,1	-0,3	-0,1	0,5	0,1	-2,8	-0,7
2018	-0,5	-0,1	0,7	0,2	0,1	0,0	0,6	0,1	0,8	0,2
2019	.	.	.	.	.	.	.	.	2,2	0,6
2020	.	.	.	.	.	.	.	.	1,7	0,4

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

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

Auch die **Gemeindeebene (inkl. Wien)** wies im Jahr 2018 einen Maastricht-Überschuss und damit eine markante Verbesserung der Fiskalposition aus (2018: +0,1 Mrd EUR oder +0,0% des BIP; 2017: -0,3 Mrd EUR oder -0,1% des BIP). Die Verbesserung ging zu rund zwei Drittel von der Stadt Wien aus, die erstmals seit 2008 wieder einen Maastricht-Überschuss erreichen konnte. Eine Verschlechterung des Haushaltsergebnisses im Vergleich zum Vorjahr zeigte sich nur bei den Gemeinden der Steiermark sowie Tirols und Vorarlbergs.

Die Verbesserung der budgetären Lage auf **Landes- und Gemeindeebene** im Jahr 2018 resultierte vorrangig aus dem **markanten Anstieg der gemeinschaftlichen Bundesabgaben** infolge der **guten Konjunkturentwicklung**. Die deutlichen Einnahmenezuwächse (2018: +4,9% bzw. +2,9 Mrd EUR) konnten folglich den **überdurchschnittlichen Ausgabenanstieg** (2018: 3,5% bzw. +2,1 Mrd EUR) klar kompensieren. Die **Ausgabenseite** wurde durch den hohen Zuwachs im Bereich der **Sozialtransfers an private Haushalte geprägt, der durch rückläufige Bruttoinvestitionen und Zinszahlungen**, zum Teil durch **strikten Budgetvollzug** abgedeckt wurde.

Starker Rückgang der Schuldenquote bis zum Jahresende 2020 zu erwarten

Die gesamtstaatliche Schuldenquote sinkt laut aktueller FISK-Prognose ausgehend von 74,0% Ende 2018 in den Jahren 2019 und 2020 auf 69,7% bzw. 66,8% des BIP. Für die **starke Verringerung der Schuldenquote** um 4,3 (2019) bzw. 2,9 Prozentpunkte (2020) ist neben dem Rückgang der Staatsverschuldung der erwartete **Anstieg des nominellen BIP („BIP-Nenner-Effekt“)** verantwortlich, der die Schuldenquote in den Jahren 2019 und 2020 um 2,6 bzw. 2,1 Prozentpunkte reduziert. Der seit 2017 anhaltende Rückgang der Staatsverschuldung in nominellen Größen geht im Wesentlichen auf die **Rückführung der Verbindlichkeiten der verstaatlichten Banken** im Rahmen von sogenannten Stock-Flow-Anpassungen zurück, für die nach der 2019 bereits erfolgten Rückzahlung der Vorauszahlung der Republik Österreich an den Freistaat Bayern im Umfang von 1,2 Mrd EUR zusätzlich 3,7 Mrd EUR im Jahr 2019 und 1,8 Mrd EUR im Jahr 2020 erwartet werden.

EU-Fiskalregeln werden in den Jahren 2018 bis 2020 eingehalten

Das für Österreich geltende **mittelfristige Budgetziel (MTO)**, dessen Einhaltung eine nachhaltige solide Budgetpolitik kennzeichnet, ist mit einem **strukturellen Budgetdefizit von -0,5% des BIP** festgelegt. Laut **FISK-Prognose** verbessert sich der strukturelle Saldo von -0,3% des BIP im Jahr 2018 auf +0,1% des BIP 2019 bzw. +0,2% des BIP 2020. Das **MTO wird folglich in den Jahren 2018 bis 2020 klar erreicht** (Tabelle 3), wodurch Verfehlungen bei der Ausgabenregel in den Hintergrund rücken. Auch die Obergrenze von 3% des BIP für das Maastricht-Defizit wird in den Jahren 2018 bis 2020 nicht überschritten.

Tabelle 3: Anwendung der EU-Fiskalregeln für Österreich

Staat insgesamt	2018	FISK-Schätzung		BMF-Schätzung		EK-Schätzung	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. anrechenbarer Klauseln)¹⁾	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ausgabenzuwachs des Staates ²⁾	⊗	⊗ ³⁾	✓	⊗ ³⁾	✓	⊗	✓
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)							
Finanzierungssaldo laut Maastricht	0,2	0,6	0,4	0,3	-0,1	0,4	0,2
Struktureller Budgetsaldo	-0,3	0,1	0,2	-0,2	-0,3	0,0	0,0
Struktureller Budgetsaldo inklusive anrechenbarer Klauseln	0,0	0,1	0,2	-0,2	-0,3	0,0	0,0
Gesamtausgaben (nominal, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen, Veränderung in %)	4,3	3,5	3,6	3,7	3,7	.	.
Verschuldung (Jahresendstände)	74,0	69,7	66,8	70,0	67,5	69,9	67,2

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung⁴⁾

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

2) Solange das MTO erreicht wird, führt eine Verfehlung der Ausgabenregel zu keinem Verfahrensschritt.

3) Es kann davon ausgegangen werden, dass im Zuge der Ex-Post-Evaluierung 2020 aufgrund des deutlich geringeren strukturellen

4) 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.

Quellen: FISK-Herbstprognose 2019, EK-Herbstprognose (November 2019), BMF-Haushaltsplanung 2020 (Oktober 2019), WIFO-Prognose (September 2019) und eigene Berechnungen.

Darüber hinaus wird die dreigliedrige **Schuldenregel** in allen betrachteten Jahren **klar erfüllt**. Die gesamtstaatliche Schuldenquote sinkt laut aktueller FISK-Prognose ausgehend von 74,0% Ende 2018 auf 69,7% bzw. 66,8% des BIP zum Jahresende 2019 und 2020. Für den starken Rückgang der Schuldenquote sind vor allem die weiterhin robuste, wenngleich leicht abgeschwächte Konjunktur sowie das anhaltende Niedrigzinsumfeld und die Stock-Flow-Anpassungen aus der Rückführung der Verbindlich-

Hauptergebnisse und Empfehlungen

keiten der verstaatlichten Banken maßgebend. Nach Einschätzung des FISK und der EK erfüllt auch die österreichische Haushaltsplanung 2019 des BMF die EU-Fiskalregeln.

Vereinzelt negative Kontrollkontostände zum Jahresende 2018 ziehen keine Sanktionen gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 nach sich

Aus der Sicht des FISK sind auf Grundlage der **Kontrollkontostände 2018 keine Sanktionen** gemäß Art. 19 ÖStP 2012 anzuwenden. Für die **Tiroler Gemeinden** besteht aber die Notwendigkeit, den per Ende 2018 negativen **Kontrollkontostand „ohne unnötigen Verzug“** im Sinne des Artikels 7 ÖStP 2012 **zurückzuführen**, sodass beginnend mit 2020 bis zum Jahresende 2021 die Regelgrenze eingehalten wird. Vor diesem Hintergrund werden auch die in den Jahren 2019 und 2020 angezeigten Verfehlungen im Fall der Tiroler Gemeinden bereits adressiert. Ferner unterschreiten ab dem **Jahr 2019** die vorläufigen Kontrollkontostände gemäß Mittelfristiger Haushaltsplanung in Einzelfällen (**Land Vorarlberg und Gemeinden Vorarlbergs, Gemeinden Niederösterreichs**) die anteiligen Schwellenwerte. Sollten diese Haushaltsergebnisse im Herbst 2020 bestätigt werden, muss eine **Rückführung der negativen Kontrollkontostände „ohne unnötigen Verzug“ ab 2021** einsetzen. Daran sind keine Sanktionen geknüpft, solange der Schwellenwert von $-0,367\%$ des BIP von den Ländern und Gemeinden zusammen nicht unterschritten wird.

2.1 Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2020

Konsequente Fortsetzung stabilitätsorientierter Budgetpolitik sowie Sicherstellung der dauerhaften Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels als Richtschnur für eine neue Bundesregierung

Ausgangslage: Aus gegenwärtiger Sicht ist die Budgetpolitik Österreichs im Jahr 2019 leicht kontraktiv und antizyklisch (makroökonomisch stabilisierend), im Jahr 2020 weitgehend neutral ausgerichtet. Zudem erwartet der FISK eine Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels in den Jahren 2019 und 2020, wenn auch die budgetwirksamen Beschlüsse des Nationalrates seit Sommer 2019 den budgetären Spielraum eingeschränkt haben. Die Konjunktur kühlt im Jahr 2020 weiter ab, wodurch nach der jüngsten konjunkturellen Hochphase das reale BIP-Wachstum etwa wieder dem Durchschnitt der letzten Jahre folgt.

Empfehlungen:

- Die **stabilitätsorientierte Budgetpolitik** Österreichs der letzten Jahre, die zugleich eine **dauerhafte Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels** (MTO) eines strukturellen Budgetdefizits von maximal $0,5\%$ des BIP gewährleistet, soll konsequent fortgesetzt werden. Dies setzt das uneingeschränkte Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren und eine antizyklische Grundausrichtung voraus. Diese grundlegende budgetpolitische Strategie muss auch als Richtschnur für das Arbeitsprogramm einer neuen Bundesregierung dienen.
- Die weiterhin robusten konjunkturellen Rahmenbedingungen und der verbleibende budgetäre Spielraum (im Sinne der Fiskalregeln) sollten mit Augenmaß genutzt werden, um die **Resilienz und Nachhaltigkeit der heimischen Volkswirtschaft zu erhöhen**. Dies könnte z. B. durch Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Qualifizierungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer, die zugleich den Strukturwandel am Arbeitsmarkt adressieren, oder investive Ausgaben auch im Bereich des Klimaschutzes erfolgen.

Rückführung negativer Kontrollkontostände „ohne unnötigen Verzug“ ab dem Jahr 2020 und Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Ex-ante-Evaluierung der regionalen Ausgabenregel

Ausgangslage: Der FISK hat den gesetzlichen Auftrag, Empfehlungen zur Aktivierung, Verlängerung oder Aufhebung des „Korrekturmechanismus“ gemäß ÖStP 2012 abzugeben. Dies bezieht sich auf die Evaluierung der Kontrollkontostände, die zur Erfassung von Abweichungen zwischen den realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften und den jeweiligen jährlichen Vorgaben geführt werden. Unterschreiten negative Kontrollkontostände definierte Grenzen (Regelgrenzen, Schwellenwerte), müssen sie bestimmten Kriterien folgend zurückgeführt werden. Die aktuelle Evaluierung des FISK zeigt einen negativen Kontrollkontostand per Jahresende 2018 im Fall der Tiroler Gemeinden, der unter dem anteiligen Schwellenwert liegt. Zudem besteht für einzelne Länder und Gemeinden das Risiko, per Jahresende 2020 die anteiligen Schwellenwerte zu unterschreiten. Allerdings ist die Validität der zugrunde gelegten Mittelfristigen Finanzplanungen auf Gemeindeebene aufgrund politökonomischer Aspekte beschränkt. So dient der Voranschlag als Entscheidungsgrundlage für genehmigungspflichtige, fremdmittelfinanzierte Investitionsvorhaben sowie für die Gewährung von Landesförderungen und spiegelt in der Regel Maximalbedarfe wider. Auch ist eine Ex-ante-Evaluierung im Kontext der regionalen Ausgabenregel, die zudem geringe Steuerungsrelevanz infolge ihrer hohen Komplexität entfaltet, derzeit mangels relevanter disaggregierter Daten im Rahmen der Mittelfristigen Haushaltsplanung nicht möglich.

Empfehlungen:

- Das **Jahr 2020** sollte genutzt werden, durch strikten Budgetvollzug und rechtzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen die **Ausgangssituation für Rückführungserfordernisse**, die sich schon jetzt durch Verfehlungen im Jahr 2019 abzeichnen, zu **verbessern**. Auf Basis der aktuellen Finanzpläne zeigen sich Unterschreitungen der anteiligen Schwellenwerte per Jahresende 2019 in den Kontrollkonten des Landes Vorarlberg sowie der Gemeinden Niederösterreichs, Tirols und Vorarlbergs.
- Um eine mögliche **prozyklische Wirkung** bei der Rückführung von negativen Kontrollkontoständen zu **vermeiden**, sollte generell eine „konjunkturgerechte“ Rückführung in Betracht gezogen werden. Je nach Ausmaß der Unterschreitung der Vorgaben könnte hinsichtlich des Rückführungstempos differenziert werden.
- Der **negative Kontrollkontostand** im Falle der Tiroler Gemeinden muss **„ohne unnötigen Verzug“ rückgeführt** werden; finanzielle Sanktionen werden aufgrund der Erfüllung auf Landes- und Gemeindeebene insgesamt keine ausgelöst.
- Für die **Ex-ante-Evaluierung der Ausgabenregel** müsste eine **akkurate Datengrundlage** geschaffen werden, die einerseits verlässliche Ausgabenpläne widerspiegelt, andererseits Detailinformationen für die Berechnung des relevanten Ausgabenaggregats enthält.
- Der erforderliche Detaillierungsgrad im Rahmen der Ausgabenregel könnte vermieden werden, sofern die **Komplexität der Ausgabenregel reduziert** wird. Dadurch könnte zugleich die Steuerungsrelevanz für Budgetplanung und -monitoring erhöht werden.

Nachhaltige Ausgestaltung und Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich

Ausgangslage: Im Rahmen des Ageing Reports der EK wird die langfristige Entwicklung der altersabhängigen Kosten betrachtet. Im Pflegebereich ist laut Bericht in der langen Frist ein deutlicher Kostenzuwachs auf 3,8% des BIP (+1,9 Prozentpunkte) zu erwarten. Zudem führt die im Vorfeld der NR-Wahl beschlossene automatische Valorisierung des Pflegegelds, die bislang in unregelmäßigen Abständen

Hauptergebnisse und Empfehlungen

diskretionär erfolgte, zu einem zusätzlichen Anstieg der Kostendynamik. Neben dem zukünftigen Kostenanstieg stellen auch der Wegfall des befristeten Zweckzuschusses des Bundes an die Länder und Gemeinden (Pflegefonds) und die Fragmentierung der Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften Herausforderungen für eine nachhaltige Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich dar.

Empfehlungen:

- Sicherstellung einer **nachhaltigen Ausgestaltung und Finanzierung** des österreichischen Pflegesystems. Dazu sind Grundsatzentscheidungen bezüglich **Finanzierungsmodell** zur Deckung der öffentlichen Ausgaben im Bereich der Pflege zu treffen.
- Das österreichische Pflegesystem bedarf einer Stärkung der **Konnexität zwischen Einnahmen- und Ausgabenhoheit** auf Gebietskörperschaftsebene.

Stärkung der Nachhaltigkeit und Resilienz des österreichischen Pensionssystems²

Ausgangslage: Im Bereich der Pensionen steigen die im internationalen Vergleich hohen öffentlichen Ausgaben zur Finanzierung des Pensionssystems bis zum Jahr 2070 laut aktuellem Ageing Report um 0,5 Prozentpunkte moderat auf 14,3% des BIP an. Eine solche Stabilisierung der Pensionsausgaben im Fall einer alternden Bevölkerung kann entweder durch die Reduktion des Niveaus der Pensionsleistungen oder durch das Anheben des effektiven Pensionsantrittsalters erreicht werden.

Der geringe erwartete Zuwachs der Pensionsausgaben in Österreich bei gleichzeitig deutlich fortschreitender Alterung der österreichischen Gesellschaft (Altersabhängigkeitsquotient steigt von 27,6% im Jahr 2016 auf 54,4% im Jahr 2070) ist vor allem auf einen deutlichen Rückgang der durchschnittlichen Pensionseinkommen im Verhältnis zu den durchschnittlichen Arbeitseinkommen (Benefit Ratio) zurückzuführen. Der relative Einkommensverlust von Pensionisten gegenüber der erwerbstätigen Bevölkerung wird sich laut Ageing Report im Jahr 2070 auf mehr als 12 Prozentpunkte belaufen (Benefit Ratio sinkt von 50,5% im Jahr 2016 auf 38,3% im Jahr 2070).

Neben der Höhe der Pensionsausgaben, die vorrangig von der Höhe der individuellen Auszahlungen, dem effektiven Pensionsantrittsalter und demographischen Faktoren (u. a. Geburtenrate, Lebenserwartung und Netto-Migration) abhängen, müssen in der Betrachtung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems auch die Einnahmen des Pensionssystems miteinbezogen werden. Diese sind vorrangig von makroökonomischen sowie demographischen Faktoren und der Höhe der Pensionsbeiträge bestimmt. Wesentlich sind dabei Produktivitätsentwicklung, Potenzialwachstum, Erwerbsquote und Alter bei Austritt aus dem Arbeitsmarkt. Aus diesem Grund werden die Pensionsausgaben im Ageing Report als Anteil am BIP, das die Entwicklungen der Einnahmenseite verkürzt darstellt, ausgewiesen.

Die in den Nationalratssitzungen im Sommer 2019 beschlossenen fiskalpolitischen Maßnahmen sind in den zitierten Kostenabschätzungen noch nicht enthalten und führen zu einer deutlichen, nicht gegenfinanzierten Erhöhung der Pensionsausgaben. Dabei führt die Abschaffung der Wartefrist für die erstmalige Pensionserhöhung in der kurzen Frist zu relativ geringen (+30 Mio EUR im Jahr 2020), in der langen Frist jedoch zu sehr großen budgetären Mehrbelastungen im Vergleich zum Jahr 2019 (im Jahr 2040 bereits +600 Mio EUR). Die ebenfalls beschlossene gestaffelte Pensionserhöhung für das Jahr 2020 impliziert wie bereits im Vorjahr Pensionserhöhungen über dem gesetzlich vereinbarten Automatismus (Preisindexierung) und erhöht die jährlichen Pensionsausgaben in Summe um jährlich 0,5 Mrd EUR. Die zusätzlichen im Sommer 2019 verabschiedeten Maßnahmen im Pensionsbereich (u. a. ab-

² Aufgrund der Ausrichtung des Fiskalrates werden hier ausschließlich die unmittelbaren fiskalischen Effekte des öffentlichen Pensionssystems betrachtet, auch wenn Elemente der 2. und 3. Säule des Pensionssystems für die Nettoersatzraten relevant sein könnten.

schlagsfreie Frühpension ab 45 Versicherungsjahren, Pensionsbonus) erhöhen die jährlichen Ausgaben um 130 Mio EUR. In den letzten beiden Jahren wurden damit Maßnahmen beschlossen, die die Pensionsausgaben um jährlich 0,7 Mrd EUR (0,18 % des BIP) erhöhen und in der langen Frist noch deutlich höhere Kosten verursachen. Zusätzlich führen die Maßnahmen zum Teil zur deutlichen Bevorzugung bzw. Benachteiligung von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.

Empfehlungen:

- Der erwartete starke Rückgang des relativen Anteils des durchschnittlichen Pensionseinkommens am durchschnittlichen Arbeitseinkommen birgt die Gefahr eines Absenkens des Lebensstandards im Alter sowie einer Erhöhung der Altersarmut. Es gilt, die **Resilienz des österreichischen Pensionssystems** zu erhöhen.
- Der **Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters** muss hohe Priorität eingeräumt werden. Maßnahmen, die einen längeren Verbleib in der Erwerbstätigkeit ermöglichen, sollen gestärkt, diskretionäre Maßnahmen, die einem Schließen der Lücke zwischen effektivem und gesetzlichem Pensionsantrittsalter entgegenwirken, sollen hingegen vermieden werden.
- Um die **Stabilität des Pensionssystems** in der langen Frist sicherzustellen, sollten diskretionäre ausgabenerhöhende Maßnahmen, die nicht unmittelbar der **Bekämpfung von Altersarmut** dienen, vermieden werden.
- Die Ausgestaltung von Maßnahmen im Pensionsbereich sollte von **inter- und intragenerationeller Gerechtigkeit** geleitet sein.

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

Ausgangslage: Die Abschätzung der budgetären Auswirkungen von Gesetzesänderungen spielt in der wirtschaftspolitischen Steuerung eine zentrale Rolle. Das Haushaltsrecht des Bundes reflektiert dies durch eine verpflichtende Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) von Gesetzesvorlagen und Reformvorhaben, die durch die jeweils zuständigen Ministerien erstellt wird. Um das Ziel der WFA, knappe Budgetmittel optimal einzusetzen, überprüfen zu können, müssen die darin enthaltenen Kostenschätzungen hinsichtlich der getroffenen Annahmen und verwendeten Schätzmodelle nachvollziehbar sein. Öffentlich zugängliche Instrumente, wie das WFA-IT-Tool des BMöDS und das SORESI (Sozialreform-Mikrosimulationsmodell) des BMASK erleichtern eine Plausibilitätsprüfung. Im Rahmen von Initiativanträgen stehen weniger detaillierte Informationen mit deutlich geringeren Anforderungen für die Wirkung und Bedeckung von Reformvorhaben zur Verfügung. Im Sommer 2019 wurden auf diesem Weg vom Nationalrat Maßnahmen mit geschätzten budgetären Mehrbelastungen von über einer Milliarde Euro (u. a. Entlastung geringer Einkommen und KV-Beitragssenkung für Selbstständige und Landwirte, gestaffelte Pensionserhöhung, abschlagsfreie Frühpension nach 45 Beitragsjahren) ohne transparente Folgenabschätzung beschlossen.

Empfehlungen:

- Bewährte **Modelle zur Qualitätssicherung** bei der Berechnung budgetärer Auswirkungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen sollten genutzt werden, insbesondere
 - **Mikrosimulationsmodelle** für die Abschätzung des unmittelbaren Budgeteffekts,
 - geeignete **Multiplikatoren und Makromodelle** für die Abschätzung des gesamtwirtschaft-

Hauptergebnisse und Empfehlungen

lichen Effekts.

- Die **Transparenzbemühungen** bezüglich verwendeter Modelle und Annahmen sollen in der WFA der Regierung fortgesetzt werden. Darüber hinaus sollten die verwendeten Modelle der Öffentlichkeit weiterhin zur Verfügung gestellt werden.
- Geeignete Maßnahmen sollten gesetzt werden, um bei Gesetzesinitiativen (Initiativanträge, Anträge von Ausschüssen des Nationalrates, Gesetzesanträge des Bundesrates und Volksbegehren) qualitativ hochwertige WFA zu gewährleisten. Auch Änderungen im Gesetzgebungsprozess sollen im Rahmen der WFA – vor Beschlussfassung – nachgezogen werden, um für vorgesehene Evaluierungen eine geeignete Grundlage zu bilden.