

**BERICHT ÜBER DIE
EINHALTUNG DER
FISKALREGELN**



2016 – 2021



Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2016–2021

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 Informationsmanagement und Services.

Verlags- und Herstellungsort: Wien.

© Fiskalrat, 2017. 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 2017.

INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY.....	1
1. VORWORT.....	4
1.1. Gesetzesauftrag des Fiskalrates.....	4
1.2. Inhalt des Berichts	4
2. ERWARTETER WACHSTUMSPFAD FÜR ÖSTERREICH BIS 2021 ..	6
2.1. Makroökonomische Eckdaten für Österreich.....	6
2.2. Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm.....	9
3. BUDGETKURS ÖSTERREICHS GEMÄSS STABILITÄTS- PROGRAMM 2016 BIS 2021	11
3.1. Reformvorhaben der Bundesregierung	12
3.2. Gesamtstaatlicher und subsektoraler Budgetpfad 2016 bis 2021 laut Stabili- tätsprogramm.....	15
3.3. Gesamtstaatlicher Verschuldungspfad 2016 bis 2021	20
4. ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE.....	21
4.1. Entwicklung der Staatseinnahmen 2017 und 2018.....	21
4.2. Entwicklung der Staatsausgaben 2017 und 2018.....	27
4.3. FISK-Einnahmen- und Ausgabenprognose im Vergleich zum Stabilitäts- programm vom April 2017.....	34
4.4. Budgetäre Kenngrößen der FISK-Prognose	35
5. EU-RECHTSRAHMEN ZUR FISKALPOLITIK	41
5.1. Fiskalpolitische Vorgaben und Konsequenzen bei Nichterfüllung der Fiskal- regeln.....	41
5.2. Flexibilität im Stabilitäts- und Wachstumspakt	43
6. ERGEBNISSE DER FISKALREGELN FÜR DAS AKTUELLE STABILITÄTSPROGRAMM 2016 BIS 2021	47
6.1. Rückführung des Maastricht-Defizits auf 0,3% des BIP bis 2021	47
6.2. Stabilitätsprogramm sieht Einhaltung des strukturellen Budgetziels 2017 bis 2021 vor.....	47
6.3. Ausgabenzuwachs übersteigt in den Jahren 2017 bis 2021 die zulässige Ober- grenze	51
6.4. Schuldenregel 2016 bis 2021 durchwegs erfüllt	53
7. FISKALPOSITION ÖSTERREICHS IM LICHT DER EU- VORGABEN	56
8. LITERATUR.....	61

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1	Makroökonomische Eckdaten für die Jahre 2016 bis 2021: Stabilitätsprogramme 2017 und 2016 sowie Europäische Kommission im Vergleich	7
Tabelle 2	Entwicklung der Komponenten des realen BIP 2016 bis 2021: Stabilitätsprogramme 2017 und 2016 sowie Europäische Kommission im Vergleich	8
Tabelle 3	Wachstumsbeiträge der Inputfaktoren zum Potenzialwachstum	9
Tabelle 4	Budgetpfad des Staates und der Subsektoren für die Jahre 2016 bis 2021	15
Tabelle 5	Erfüllung der Vorgaben des ÖStP 2012: Maastricht-Saldo	16
Tabelle 6	Bestimmungsgründe für die Veränderung der Schuldenquote des Staates 2016-2021.....	20
Tabelle 7	Saldowirkung bedeutender diskretionärer Maßnahmen 2017/18 laut FISK-Prognose.....	22
Tabelle 8	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets.....	31
Tabelle 9	Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylberechtigte	34
Tabelle 10	Budgetäre Kenngrößen FISK-Frühjahrsprognose im Vergleich zum BMF-Stabilitätsprogramm	38
Tabelle 11	Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates	38
Tabelle 12	Erforderliche strukturelle Anpassung der Defizitquote	48
Tabelle 13	Strukturelle Anpassung des Budgetsaldos Österreichs gemäß Stabilitätsprogramm.....	50
Tabelle 14	Ausgabenentwicklung des Staates gemäß Stabilitätsprogramm	53
Tabelle 15	Anwendung der Schuldenregel 2016 bis 2021	54
Tabelle 16	Ergebnisse der EU-Fiskalregeln gemäß FISK-Frühjahrsprognose 2017 und Stabilitätsprogramm 2017	57

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik 1	Öffentlicher Finanzierungssaldo laut Maastricht 2012 bis 2021 (laut Bundesregierung).....	18
Grafik 2	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2012 bis 2021 (laut Bundesregierung)	18
Grafik 3	Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen	25
Grafik 4	Einnahmenkomponenten des Gesamtstaates	25
Grafik 5	Direkte Steuern	26
Grafik 6	Indirekte Steuern.....	26
Grafik 7	Sozialbeiträge.....	26
Grafik 8	Vermögenseinkommen	26
Grafik 9	Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung der Einmalmaßnahmen	28
Grafik 10	Ausgabenkomponenten des Gesamtstaates.....	28
Grafik 11	Arbeitnehmerentgelt	30
Grafik 12	Zinszahlungen	30
Grafik 13	Monetäre Sozialleistungen.....	30
Grafik 14	Bruttoinvestitionen.....	30
Grafik 15	Ersparnis durch die Niedrigzinsphase.....	32
Grafik 16	Durchschnittsverzinsung der Finanzschuld des Bundes	32
Grafik 17	Abweichung der FISK-Prognose vom Stabilitätsprogramm (April 2017).....	35
Grafik 18	Budgetdefizit und seine Komponenten.....	37
Grafik 19	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht.....	37
Grafik 20	Zerlegung des Prognosefehlers der FISK-Herbstprognose 2016 für das Jahr 2016	39
Grafik 21	Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt im Zeitablauf.....	41
Grafik 22	Effekte „abzugsfähiger“ Zusatzkosten auf die strukturelle Budgetregel	45

VERZEICHNIS DER BOXEN

Box	1 Nationales Fiskalregelwerk gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 ab dem Jahr 2017 und bisherige Erfüllung	16
Box	2 Maastricht-Effekte bedeutender diskretionärer Maßnahmen in der FISK-Prognose.....	21
Box	3 Schuldenstands- und Budgeteffekt der Niedrigzinsphase 2008 bis 2016 unter Betrachtung der bereinigten Finanzschuld des Bundes	32
Box	4 Ex-post-Evaluierung der FISK-Prognose	39
Box	5 Flexibilisierungselemente im Stabilitäts- und Wachstumspakt seit 2015.....	44
Box	6 Strukturelle Budgetregel bei Zusatzkosten für Flüchtlinge und zur Terrorismusbekämpfung in Österreich	45
Box	7 Erforderliche strukturelle Anpassung im präventiven Arm des SWP und Konsequenzen einer Nichteinhaltung	48
Box	8 Ausgabenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung	51
Box	9 Schuldenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung	54

EXECUTIVE SUMMARY

Fiskalregeln wurden 2016 trotz Defizitanstieg größtenteils eingehalten; Anstrengungen für die weitere Einhaltung erforderlich

Der **Anstieg des gesamtstaatlichen Defizits¹ im Jahr 2016** auf 1,6% des BIP (2015: 1,1% des BIP) fiel etwas deutlicher als von der Bundesregierung im Herbst 2016 erwartet aus. Dennoch wurden im Jahr **2016** die „**nominellen und realen**“ **Fiskalregeln eingehalten** (Maastricht-Defizit-Regel, Verschuldungsregel und Ausgabenregel, real). Nicht gänzlich erfüllt wurden im Jahr 2016 die strukturellen Vorgaben. So wurde das Ziel eines **strukturell ausgeglichenen Haushalts** von -0,5% des BIP (bzw. das „MTO“) auch unter Anrechnung von **zeitlich befristeten „Klauseln“** (Abzug von Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung; in Summe rund 0,4% des BIP) um **0,1 Prozentpunkte verfehlt**. Die Verfehlung lag zwar innerhalb des im Normalfall anzuwendenden Toleranzbereichs von 0,25 Prozentpunkten; dieser Toleranzbereich kommt aber bei gleichzeitiger Nutzung von defizitmindernden „Klauseln“ nicht zur Anwendung. Der FISK sieht diese Auslegung des SWP durch die EK ökonomisch nicht begründbar.

Das **aktuelle Stabilitätsprogramm der Bundesregierung** vom April 2017 sieht für die **Jahre 2017 bis 2021** die **weitgehende Einhaltung** der **strukturellen Budgetvorgaben** des EU-weiten Fiskalregelwerks unter Nutzung der defizitmindernden „Klauseln“ vor. **Verfehlt** wird aber durchwegs die **Ausgabenregel**, die das Staatsausgabenwachstum – auch aufgrund diskretionärer Einnahmensenkungen, die bei der Ausgabenregel ebenfalls ausgaben erhöhend wirken – limitiert. Über den gesamten Zeitraum **deutlich erfüllt werden jene Fiskalregeln**, die ein **übermäßiges Defizitverfahren auslösen** können (Maastricht-Defizitregel von maximal 3% des BIP; Rückführung der Schuldenquote).

Nach der **FISK-Frühjahrsprognose** ist im Vergleich zum aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung zwar mit einem **etwas stärkeren Defizitabbau im Jahr 2017** zu rechnen, dem aber ein **leichter Anstieg im Jahr 2018 folgt** (Maastricht-Defizit 2017: 0,9% des BIP; 2018: 1,0% des BIP). Dies obwohl sich eine **rege Konjunkturentwicklung** für beide Jahre abzeichnet und der **Rückgang** der **Zinsausgaben** für die Staatsverschuldung infolge der Rollierung von Schuldtiteln mit niedrigerer Verzinsung (FISK-Schätzung: 2017 und 2018 in Summe: -1,2 Mrd EUR) hoch ist. Allerdings fehlt für das Jahr 2018 ein aktualisierter **Bundesfinanzrahmen**, der eine wichtige Grundlage für eine Beurteilung der budgetären Perspektiven auf Bundesebene darstellt. Die aktuelle FISK-Prognose ergibt im Jahr 2018 eine „**erhebliche**“ **Verfehlung** der **Ausgabenregel²** und eine **leichte Verfehlung** des **strukturellen Budgetziels (unter Anwendung der „Klauseln“)**. Das **strukturelle Budgetdefizit** laut FISK-Frühjahrsprognose beträgt ohne „Klauseln“ im Jahr 2017 0,7% des BIP und im Jahr 2018 0,9% des BIP und bei Anrechnung der „Klauseln“ (Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung) 0,3% des BIP bzw. 0,6% des BIP. Für den **Primärüberschuss** wird im Jahr 2017 eine Quote von 1,0% des BIP und im Jahr 2018 von 0,7% des BIP erwartet.

Nach aktueller FISK-Prognose wäre für das **Jahr 2018** die Einleitung eines „**Frühwarnmechanismus**“ gemäß **präventivem Arm des SWP** („Significant Deviation Procedure“) seitens der Europäischen Kommission im Frühjahr 2019 möglich, da aus heutiger Sicht sowohl das strukturelle Budgetdefizit als auch der Zuwachs der Staatsausgaben den jeweiligen Referenzwert überschreitet. Im Jahr 2018 wirken

1 Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger laut Europäischem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).
2 Diese Entwicklung leitet sich aus einem im Zeitvergleich niedrigen Referenzwert für den Staatsausgabenanstieg infolge der MTO-Verfehlung im Jahr 2017 von real 0,7% sowie aus einem relativ hohen Netto-Ausgabenzuwachs von real 2,2% gegenüber 2017 (diskretionäre Ausgabenausweitung und Einnahmensenkung) ab.

Hauptergebnisse

mehrere beschlossene **Investitionsinitiativen** (wie z. B. Breitbandausbau, kommunales Investitionspaket, Start-Up-Paket, Ausbau im Bereich Schiene; Zusatzkosten von insgesamt 0,6 Mrd EUR), die die Staatsausgaben erhöhen. Gleichzeitig dämpfen u. a. die **Senkung der Lohnnebenkosten** (FLAF-Beitrag (zusätzlicher Einnahmehausfall von 0,5 Mrd EUR) sowie **Sonderentwicklungen** bei den Staatseinnahmen (auf 2017 vorgezogene Ausgleichszahlungen der Stabilitätsabgabe) das Steueraufkommen. Zudem wurden im Rahmen des **Arbeitsprogramms der Bundesregierung 2017/2018 vom Jänner 2017** mehrere Maßnahmen vereinbart, wie z. B. der für drei Jahre befristete „**Beschäftigungsbonus**“ (Halbierung der Lohnnebenkosten bei Aufnahme zusätzlicher Mitarbeiter) oder das **Beschäftigungsprogramm 20.000** für ältere Langzeitarbeitslose, deren Gegenfinanzierung nicht näher spezifiziert wurde. Die FISK-Prognose geht davon aus, dass die diskretionären Vorhaben der Bundesregierung in Summe das Budgetdefizit im Jahr 2017 um 0,2% des BIP und im Jahr 2018 um weitere 0,5% des BIP erhöhen (Tabelle 7).

Nach der aktuellen FISK-Prognose wird der vorgesehene Budgetpfad die **fiskalischen EU-Vorgaben des präventiven Arms des SWP im Jahr 2018 verfehlen**, sofern nicht **Maßnahmen** der Bundesregierung **zur Dämpfung des Ausgabenwachstums** im Jahr 2018 wirksam werden. Aus Sicht des FISK sollten daher die Vorhaben im Arbeitsprogramm 2017/2018 im Budgetrahmen inkludiert und – wie geplant – zur Gänze gegenfinanziert werden.

Sowohl das aktuelle Stabilitätsprogramm als auch die aktuelle FISK-Prognose stützen sich auf die WIFO-Prognose vom März 2017 mit Wachstumsraten von real 2,0% bzw. 1,8% für die Jahre 2017 und 2018. Ein **positives Prognoserisiko** besteht für die Konjunktur und den Arbeitsmarkt. Als **negative budgetäre Risiken** sind – neben **geopolitischen Unsicherheiten** mit einer Tendenz zum Protektionismus – insbesondere **budgetbelastende Maßnahmen in Österreich** vor der im Oktober 2017 stattfindenden **Nationalratswahl** („Wahlzuckerln“) anzuführen. Gesetzesbeschlüsse mit mittel- bis langfristigen ökonomischen und finanziellen Folgeeffekten sollten **nur bei Vorliegen einer „wirkungsorientierten Folgeabschätzung“** erfolgen.

Um die fiskalischen Vorgaben in Zukunft einhalten zu können, muss der Weg eines **nachhaltig wachstumsfördernden und stabilitätsorientierten Budgetkurses konsequent fortgesetzt** werden, wobei **Strukturreformen an Bedeutung** gewinnen müssen. Der FISK unterstützt alle Initiativen, bei denen ein **nachhaltiger Anstieg des Potenzialwachstums** und der **Beschäftigung** zu erwarten ist (v. a. Strukturreformen im Bildungsbereich, öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Maßnahmen zur Entlastung des Faktors Arbeit sowie Vereinfachungen im Bereich der Gewerbeordnung). Diese Maßnahmen sollten von einer **antizyklischen Budgetpolitik** begleitet werden, die Budgetüberschüsse in konjunkturellen Hochphasen (positiver Outputgap) sowie Budgetdefizite in konjunkturellen Tiefphasen (negativer Outputgap) vorsieht. In der gegenwärtigen konjunkturellen Aufschwungphase sind keine zusätzlichen fiskalischen Impulse erforderlich. Gleichzeitig sollte der Konjunkturaufschwung durch stabile wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen unterstützt werden.

Zudem erscheint der Fokus auf **Effizienzsteigerung** insbesondere in den **gebietskörperschaftsübergreifenden Bereichen** wie **Bildung, Gesundheit, Pflege, öffentlicher Nahverkehr** – neben dem Ziel der Bundesregierung **zur Entflechtung der öffentlichen Aufgaben sowie der Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters** – unerlässlich. Zur Einhaltung der im Finanzausgleichspakt 2017 vereinbarten Kostendämpfungspfade im **Bereich Gesundheit und Pflege** (Limitierung des Ausgabenanstiegs im Gesundheitsbereich von 3,6% (2017) auf 3,2% bis 2021 und bei den Pflegeleistungen mit 4,6% jährlich) sind effizienzsteigernde Maßnahmen wie z. B. die Verlagerung von Gesundheitsleistungen aus dem stationären in den ambulanten Bereich, Ausbau der mobilen Pflege, sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung, weitere Maßnahmen zur Harmonisierung der Angebotsstruktur und -qualität sowie zur Verbesserung der Transparenz im Bereich Gesundheit und Pflege notwendig. Im **Bildungsbereich** sollte das ausgearbeitete Reformprojekt in Richtung einer gestärkten Autonomie der Schulen

mit Schulclustern und verschränktem Unterricht möglichst bald umgesetzt werden. Beim öffentlichen Nahverkehr wären Kosteneinsparungen bei gleichzeitiger Angebotsverbesserung durch weitere Gemeinde-Kooperationen und verpflichtende standardisierte Ausschreibungen zu erwarten.

Es ist hervorzuheben, dass Bestrebungen zur möglichst **raschen Integration der Asylberechtigten** (z. B. durch Schulungen, Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs, verstärkte Anreize zur Integration, österreichweite einheitliche Standards bei der Mindestsicherung und Integrationsoffensiven) die diesbezüglichen Gesamtkosten des Staates senken könnten und solche Maßnahmenpakete bislang **nur teilweise umgesetzt** wurden.

Darüber hinaus spricht sich der FISK für eine Stärkung der **mittelfristigen strategischen Budgetplanung** des **Bundes im Frühjahr** als Basis für das gesamtstaatliche Stabilitätsprogramm mit **Ergebnisrechnung** und **Wirkungsorientierung** aus. Diese Informationen erhöhen die Transparenz und stärken die strategische Ausrichtung. Derzeit findet eine Evaluierung des Haushaltsrechts des Bundes durch den IWF und die OECD statt. Bei der Mittelfristplanung sollte besonderes Augenmerk auf die **strategische Ausrichtung** von ökonomisch **bedeutenden Ausgabenbereichen** gelegt werden. Im aktuellen **Stabilitätsprogramm** **fehlen** zudem **Informationen** zur budgetären Wirkung der **einzelnen Vorhaben der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger**, die in Tabellenform quantifiziert dargestellt (gemäß ESVG 2010) werden sollten. Auch wären aussagekräftige Überleitungen zwischen der administrativen Verbuchung und dem ESVG 2010 notwendig.

Der „Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2016 bis 2021“ liefert Informationen über den **mittelfristigen Budgetkurs der Bundesregierung** und über die **Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln** für den **Gesamtstaat Österreich**. Um eine möglichst gute Einschätzung der aktuellen budgetären Lage Österreichs zu bekommen, werden **eigene Budgetprognosen** für die **Jahre 2017 und 2018** erstellt und die diesbezüglichen Ergebnisse mit jenen im **Stabilitätsprogramm der Bundesregierung** vom April 2017 verglichen.

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 2016 bis 2021 auf Basis des aktuellen **Stabilitätsprogramms** (April 2017) und auf Basis **eigener Budgetprognosen** für die Jahre 2017 und 2018. 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 2017 und 2018** 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 Expertinnen und 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 2016 bis 2021.

In **Kapitel 2** werden die im aktuellen Stabilitätsprogramm (April 2017) erwarteten **makroökonomischen Rahmenbedingungen** beleuchtet und der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission

vom Mai 2017 gegenübergestellt. Ferner werden Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm aufgezeigt.

Der **geplante gesamtstaatliche Budgetkurs** in den Jahren 2016 bis 2021 laut **aktuellem Stabilitätsprogramm** der Bundesregierung (April 2017) ist Gegenstand von **Kapitel 3**. Neben einem Überblick über bedeutende **Reformvorhaben** und **beschlossene Maßnahmen** der Bundesregierung, die insbesondere die Erhöhung der Beschäftigung sowie die Förderung von Investitions- und Forschungstätigkeit adressieren, wird der mittelfristige Budget- und Verschuldungspfad des Staates erläutert und analysiert. Zudem wird erstmals eine Einschätzung zur Erfüllung der **nationalen Fiskalregeln gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012** vorgenommen.

Kapitel 4 präsentiert die Ergebnisse der **eigenen Fiskalprognose für die Jahre 2017 und 2018** vom Mai 2017. Zunächst werden – dem detaillierten methodischen Ansatz der FISK-Prognose folgend – die Prognoseergebnisse für die **gesamtstaatlichen Einnahmen** und **Ausgaben** des Fiskalrates erläutert und ausgewiesen. Danach werden die **Kenngrößen der Budgetentwicklung** präsentiert (Budgetsaldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgabenentwicklung, Staatsverschuldung).

Kapitel 5 widmet sich den rechtlichen **EU-Vorgaben zur Ausgestaltung der Budgetpolitik** in Österreich. Es werden die **mehrdimensionalen Fiskalregeln** des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts einschließlich neuer Interpretationen und Konkretisierungen sowie **Konsequenzen bei einer Nichterfüllung** erläutert. Besonderes Augenmerk gilt der Anwendung der strukturellen Budgetregeln bei **Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung** und **der Terrorismusbekämpfung**.

Kapitel 6 analysiert die Einhaltung bzw. Verfehlung **der mehrdimensionalen EU-Fiskalregeln** (Maastricht-Kriterien, strukturelle Anpassung, Ausgaben- und Schuldenregel) für die Jahre 2016 bis 2021 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 2016 bis 2021) aufgezeigt werden und **eine Gesamteinschätzung des Budgetkurses** durch den Fiskalrat erfolgt.

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

2. ERWARTETER WACHSTUMSPFAD FÜR ÖSTERREICH BIS 2021

Die mittelfristige Finanzplanung der öffentlichen Haushalte in Österreich, die von der Bundesregierung im **österreichischen Stabilitätsprogramm (BMF, 2017a)** jährlich veröffentlicht wird, stützt sich ebenso wie die **Budgetprognose des FISK** auf die **Wirtschaftsprognose des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO)**.³ Diese makroökonomischen Entwicklungen (mittelfristige WIFO-Prognose vom März 2017) werden im Folgenden skizziert und jenen der **Europäischen Kommission (EK, 2017a)** gegenübergestellt.

2.1 Makroökonomische Eckdaten für Österreich

Das reale Wachstum der **österreichischen Wirtschaft** beschleunigte sich im Jahr 2016 auf 1,5% p. a. laut aktuellem Stabilitätsprogramm, nach vier Jahren mit mäßigem Wachstum unter 1%. Diese Beschleunigung wurde bereits im Frühjahr 2016 erwartet und setzt sich im Jahr 2017 mit 2,0% (Stabilitätsprogramm) bzw. 1,7% (EK-Prognose) verstärkt fort. Das Wachstum soll in den Folgejahren mit 1,6% bis 1,8% stabil bleiben.

Die Wachstumsimpulse kommen sowohl von der **Inlandsnachfrage** als auch von der **Exportnachfrage**. Nachdem im Jahr 2016 noch eine verhaltene Entwicklung des Außenhandels verzeichnet wurde und die Importe durch das Wachstum der Inlandsnachfrage stärker zunahm als die Exporte (+2,8% gegenüber +1,7% laut Stabilitätsprogramm), wird im aktuellen Stabilitätsprogramm für die Exportwirtschaft im Jahr 2017 mit einem Wachstum von 3,6% gerechnet. In den Jahren 2017 bis 2021 liegen die Exportzuwächse mit durchschnittlich jährlich 3,3% leicht über dem fast ebenso kräftigen Wachstum der Importe von durchschnittlich 3,1%. Insgesamt wird von einer längeren Aufschwungphase ausgegangen, die von positiven Entwicklungen aller Nachfragekomponenten getragen wird und erst gegen Ende des Prognosehorizonts abflacht. Damit verläuft das Wirtschaftswachstum in Österreich wieder im Gleichklang mit dem **Euroraum**, wo sich die Konjunkturbelebung 2017 und 2018 auf einem moderaten Kurs verfestigt.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** gewannen im Jahr 2016 mit +2,9% deutlich an Schwung und werden auch ab dem Jahr 2017 mit 2,2% jährlichem Zuwachs ein Wachstumsfaktor sein. Das Investitionsvolumen Österreichs 2016 übertraf erstmals jenes vor Ausbruch der Finanzkrise. Eine kräftige Steigerung der Ausrüstungsinvestitionen nach einer langen Phase der Investitionsschwäche erfolgte mit 6,4% im Jahr 2016. Auch in den Jahren 2017 und 2018 wird mit einem deutlichen Anstieg von 4,0% und 2,5% gerechnet.

Die Steuerreform 2015/16 trug zum Wachstum des **Konsums der privaten Haushalte** von 1,5% im Jahr 2016 bei und entfaltet auch 2017 noch einen positiven Effekt auf das Konsumwachstum. In den Prognosejahren 2017 bis 2021 wird ein jährliches Wachstum von durchschnittlich 1,0% erwartet, das den nachlassenden Effekt der Steuerreform und das kräftige Einkommens- und Beschäftigungswachstum widerspiegelt und deutlich über dem Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016 von 0,3% liegt.

Betrachtet man die für die **Staatseinnahmen und -ausgaben** wesentlichen **nominellen Größen**, ergeben sich stabile Wachstumsraten von mindestens 3,0% für den Prognosezeitraum 2017 bis 2021 sowohl für das BIP selbst als auch für die privaten Nachfragekomponenten. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte nehmen damit auch nominell deutlich stärker als in den vergangenen fünf Jahren zu. Auf der Verteilungsseite soll die Bruttolohn- und -gehaltssumme um mindestens 3,1% jährlich zulegen. Bei den

³ Damit wird dem Abs. 4 der EU-Verordnung 473/2013 entsprochen, der festlegt, dass die nationale mittelfristige Finanzplanung auf unabhängigen makroökonomischen Prognosen beruhen muss.

Tabelle 1: Makroökonomische Eckdaten für die Jahre 2016 bis 2021: Stabilitätsprogramme 2017 und 2016 sowie Europäische Kommission im Vergleich

Indikator (jährliche Wachstumsrate in %)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt 2017-2021
Reales BIP-Wachstum							
Stabilitätsprogramm 2017	1,5	2,0	1,8	1,7	1,6	1,6	1,7
EK-Prognose 2017	1,5	1,7	1,7	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	-	-
Potenzialwachstum							
Stabilitätsprogramm 2017	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
FISK-Prognose Mai 2017	1,4	1,4	1,6	1,5	1,6	1,7	1,6
EK-Prognose 2017	1,4	1,4	1,4	1,6	1,7	1,8	1,6
Stabilitätsprogramm 2016	1,3	1,2	1,4	1,4	1,3	-	-
Outputlücke (in % des Potenzialoutputs)							
Stabilitätsprogramm 2017	-0,9	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1
FISK-Prognose Mai 2017	-0,8	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1
EK-Prognose 2017	-0,8	-0,4	-0,2	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016	-0,9	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	-	-
Verbraucherpreisindex							
Stabilitätsprogramm 2017 (VPI)	0,9	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7
EK-Prognose 2017 (HVPI)	1,0	1,8	1,6	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016 (VPI)	1,2	1,8	1,8	1,8	1,8	-	-
Aktiv erwerbstätige Personen							
Stabilitätsprogramm 2017	1,5	1,6	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3
EK-Prognose 2017 ¹⁾	1,0	1,0	0,9	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	-	-
Arbeitslosenquote (in % der Erwerbspersonen)							
Stabilitätsprogramm 2017	6,0	5,9	5,9	5,9	6,0	6,0	5,9
EK-Prognose 2017	6,0	5,9	5,9	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016	5,9	6,1	6,3	6,3	6,3	-	-
Nominelles BIP-Wachstum							
Stabilitätsprogramm 2017	2,8	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3
EK-Prognose 2017	2,8	3,1	3,1	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016	3,7	3,2	3,1	3,1	3,1	-	-
Private Konsumausgaben, nominell							
WIFO-Mittelfristprognose März 2017	2,8	3,1	3,0	3,0	3,1	3,2	3,1
EK-Prognose 2017	2,8	3,1	2,9	-	-	-	-
WIFO-Mittelfristprognose März 2016	3,4	3,3	3,2	3,2	3,0	-	-
Bruttolohn- und Gehaltssumme, nominell							
WIFO-Mittelfristprognose März 2017	2,8	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
EK-Prognose 2017	2,9	3,3	3,6	-	-	-	-
WIFO-Mittelfristprognose März 2016	2,6	2,8	3,0	3,0	3,0	-	-
Bruttobetriebsüberschuss und Selbstständigeneinkommen							
WIFO-Kurzfristprognose März 2017	2,9	3,9	3,8	-	-	-	-
EK-Prognose 2017	2,9	3,3	3,6	-	-	-	-
WIFO-Kurzfristprognose März 2016	4,2	3,8	-	-	-	-	-

1) Inländische erwerbstätige Personen laut ESVG 2010.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2017 und 2016), Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2017), FISK-Prognose (Mai 2017) und eigene Berechnungen.

Makroökonomische Rahmenbedingungen

Tabelle 2: Entwicklung der Komponenten des realen BIP 2016 bis 2021: Stabilitätsprogramme 2017 und 2016 sowie Europäische Kommission im Vergleich

Indikator (jährliche Wachstumsrate in %)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt 2017-2021
Privater Konsum							
Stabilitätsprogramm 2017	1,5	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2
EK-Prognose 2017	1,5	1,3	1,2	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016	1,8	1,4	1,4	1,3	1,2	-	-
Öffentlicher Konsum							
Stabilitätsprogramm 2017	1,3	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
EK-Prognose 2017	1,3	1,0	0,9	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	-	-
Bruttoanlageinvestitionen							
Stabilitätsprogramm 2017	2,9	2,6	2,4	2,2	2,1	1,9	2,2
EK-Prognose 2017	2,9	2,5	2,0	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016	1,7	1,8	2,3	2,1	1,8	-	-
Exporte							
Stabilitätsprogramm 2017	1,7	3,6	3,4	3,4	3,2	3,1	3,3
EK-Prognose 2017	1,7	3,2	3,1	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016	2,7	4,0	4,3	3,7	3,5	-	-
Importe							
Stabilitätsprogramm 2017	2,8	3,3	3,0	3,1	3,0	3,0	3,1
EK-Prognose 2017	2,8	3,0	2,7	-	-	-	-
Stabilitätsprogramm 2016	2,9	3,8	4,3	3,7	3,4	-	-

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2017 und 2016) sowie Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2017).

Bruttobetriebsüberschüssen und Selbstständigeneinkommen, die im Zeitraum 2012 bis 2016 durchschnittlich mit nur 1,7% gewachsen sind, ist in den Jahren 2017 und 2018 ebenfalls mit einem deutlich stärkeren Anstieg von 3,9% bzw. 3,8% zu rechnen.

Der **FISK** führt eine **eigene Schätzung** des **Potenzialoutputs** nach den Methoden und Konzepten der EK auf Basis der aktuellen WIFO-Daten durch. Aufgrund der guten Wachstumsaussichten ergibt sich ein **Potenzialwachstum**, das sich ab 2018 verstärkt und von 2017 bis 2021 bei durchschnittlich 1,5% liegt. Mit einem Wirtschaftswachstum über dem Potenzialwachstum reduziert sich die **Outputlücke** (Abweichung des realen BIP-Niveaus vom Potenzialoutput, gemessen am Potenzialoutput; Näheres in Fiskalregelbericht 2016b, S. 9) von -0,8% des Potenzialoutputs im Jahr 2016 auf -0,1% im Jahr 2018. Die Outputlücke wird sich im Jahr 2021 aufgrund der methodischen Annahmen der EK vollständig schließen. Die EK-Frühjahrsprognose geht in den Jahren 2017 und 2018 von einem geringeren Konjunkturaufschwung aus, was sich sowohl in einem etwas geringeren Potenzialwachstum als auch in einer etwas größeren Outputlücke niederschlägt. Der Vergleich der **Wachstumsbeiträge der Inputfaktoren** zum Potenzialwachstum zeigt, dass die EK im Vergleich zum FISK vor allem von einem niedrigeren Beschäftigungswachstum in Österreich ausgeht (Tabelle 3).

Die Entwicklung der **Inflationsrate** wird stark von den Energiepreisen beeinflusst. Der Rohölpreis erreichte im Jänner 2016 seinen Tiefststand und ist seither, im Herbst verstärkt, gestiegen. Zusätzlich wirkt

v. a. eine im Vergleich zum Euroraum überdurchschnittliche Preisentwicklung im Dienstleistungsbereich, hauptsächlich in der Gastronomie. Nach einer Inflationsrate von 0,9% im Jahr 2016 werden für 2017 +1,7% (laut Stabilitätsprogramm) bzw. +1,8% (laut EK) erwartet. Der Preisanstieg soll in den Folgejahren ähnlich ausfallen.

Tabelle 3: Wachstumsbeiträge der Inputfaktoren zum Potenzialwachstum

in % p.a.	Potenzialwachstum		Beschäftigung		Stunden pro Beschäftigten		Kapital		TFP	
	FISK	EK	FISK	EK	FISK	EK	FISK	EK	FISK	EK
2016	1,4	1,4	0,8	0,8	-0,4	-0,4	0,5	0,5	0,4	0,5
2017	1,4	1,4	0,7	0,6	-0,3	-0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
2018	1,6	1,4	0,7	0,6	-0,3	-0,3	0,5	0,5	0,6	0,6

Quelle: WIFO, Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2017) und eigene Berechnungen.

Der deutliche Konjunkturaufschwung überträgt sich auch auf den Arbeitsmarkt. Bereits im Jahr 2016 wuchs die Zahl der **aktiv erwerbstätigen Personen** um 1,5%; für 2017 werden +1,6% prognostiziert. In den Jahren bis 2021 wird ein dynamisches Wachstum von jährlich durchschnittlich knapp 1,3% erwartet. Gleichzeitig dürfte sich das **Arbeitskräfteangebot** merklich ausweiten, zu dem ab 2020 auch die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarkts für kroatische Staatsbürger beitragen wird. Der bereits erfolgte freie Zugang für kroatische Staatsbürger zum deutschen Arbeitsmarkt könnte den Angebotseffekt in Österreich jedoch dämpfen. Insgesamt soll die Arbeitslosenquote nach nationaler Definition von 9,1% im Jahr 2016 auf 8,9% im Jahr 2017 zurückgehen, danach auf diesem Niveau verharren und ab 2020 wieder leicht ansteigen.

Die **Unsicherheitsfaktoren** für die Konjunkturprognose Österreich ergeben sich v. a. aus mittelfristig negativen geopolitischen Risiken sowie aktuellen konjunkturellen Aufwärtsrisiken vor dem Hintergrund der guten Beschäftigungsentwicklung und makroökonomischer Frühindikatoren. Die Konjunkturindikatoren signalisieren gute Wachstumsperspektiven, der WIFO-Index der unternehmerischen Erwartungen erreichte etwa im April 2017 den höchsten Stand seit 2011, der Economic Sentiment Indicator der EK stieg für die Eurozone auf den höchsten Wert seit 2007. Ferner wurden Maßnahmen des im Jänner 2017 beschlossenen Regierungsprogramms wegen fehlender Konkretisierung in der aktuellen Prognose (WIFO; März 2017) nicht berücksichtigt.

2.2 Veränderungen des Konjunkturausblicks gegenüber dem vorangegangenen Stabilitätsprogramm

Die Revisionen im aktuellen Stabilitätsprogramm gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2016 spiegeln das seither deutlich verbesserte Konjunkturbild wider. Zudem werden die negativen politischen Risiken für den Prognosezeitraum, etwa durch die protektionistische Rhetorik in den USA oder das Brexit-Votum, zum aktuellen Zeitpunkt weniger stark eingeschätzt als noch im Herbst 2016. Das durchschnittliche Wachstum des realen BIP liegt mit 1,7% um 0,3 Prozentpunkte höher als in der Einschätzung vor einem Jahr. Für 2017 beträgt die Revision +0,6 Prozentpunkte.

Allerdings wurden die Wachstumsraten des nominellen BIP ab dem Jahr 2017 kaum revidiert, für das Jahr 2016 sogar um einen knappen Prozentpunkt nach unten. In Bezug auf die in diesem Bericht dargestellte Fiskalprognose ist anzumerken, dass große Teile der Staatseinnahmen und Staatsausgaben (z. B.

Makroökonomische Rahmenbedingungen

Bruttoentgelte der öffentlich Bediensteten oder Pensionsleistungen) primär von der nominellen Entwicklung getrieben werden.

Die Entwicklung auf dem **Arbeitsmarkt** verläuft dynamischer als erwartet. Das Beschäftigungswachstum wird für 2017 um 0,4 Prozentpunkte höher eingeschätzt als vor einem Jahr und fällt auch in den Folgejahren stärker aus. Dementsprechend soll die Arbeitslosenquote nach nationaler Definition in diesem Jahr, entgegen den Vorausschätzungen im Frühjahr 2016, erstmals seit 2010 wieder sinken und etwa einen Prozentpunkt unter dem damals erwarteten Niveau bleiben.

3. BUDGETKURS ÖSTERREICHS GEMÄSS STABILITÄTSPROGRAMM 2016 BIS 2021

Die Bundesregierung legte Mitte April 2017 das **Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2016 bis 2021** vor.⁴ Der darin enthaltene Budgetpfad spiegelt die **budget- und wirtschaftspolitische Strategie** der **Bundesregierung** wider, die von folgenden Zielen geleitet wird:

- **Stärkung von Wachstum und Beschäftigung;**
- solide Budgetpolitik durch **Einhaltung des mittelfristigen Budgetziels (MTO)** eines strukturellen Defizits von max. 0,5% des BIP sowie **Rückführung** der gesamtstaatlichen **Verschuldungsquote**

Zur Umsetzung dieser Strategie wurden bereits zahlreiche **steuerliche und ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen** (u. a. Steuerbetrugsbekämpfungsmaßnahmen, Erhöhung der Immobilienbesteuerung, Ausgabendämpfungspfad im Bereich Gesundheit, strikter Budgetvollzug etc.) sowie **Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung** gesetzt (u. a. Forschungsförderung, Breitbandausbau, Abgabentlastung des Faktors Arbeit, Integrationsmaßnahmen etc.), die über den Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms wirken.⁵ Ferner sind Maßnahmen in wichtigen **Reformbereichen** (u. a. öffentliche Verwaltung, Bildung und Wissenschaft, Arbeitsmarkt, Finanzausgleich) vorgesehen, die großteils im **aktualisierten Arbeitsprogramm der Bundesregierung** vom Jänner 2017 skizziert wurden (Abschnitt 3.1).

Während 8 Euro-Länder (Deutschland, Estland, Griechenland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Zypern) im vorangegangenen **Jahr 2016** ihr **mittelfristiges Budgetziel** von zumindest $-0,5\%$ des BIP erreichten und 7 Eurostaaten bereits strukturelle Überschüsse erzielten, verfehlte Österreich trotz **Anrechnung mehrerer Flexibilisierungsklauseln** (Abzug der Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung) sein MTO. Mit Ausnahme der strukturellen Budgetregeln konnte Österreich die EU-weiten Fiskalregeln erfüllen (Näheres in Kapitel 6 und 7). Das **Maasricht-Defizit** sowie das **strukturelle Budgetdefizit** (ohne Flexibilisierungsklauseln) **erhöhten sich** 2016 infolge der Steuerreform 2015/16 gegenüber dem Vorjahr deutlich. Der stabilitätsorientierte Budgetkurs Österreichs soll in den kommenden Jahren aber fortgesetzt werden und die Reduktion des strukturellen Budgetdefizits beinhalten. **Negative budgetäre Risiken**, die aus Sicht des FISK die Einhaltung der Fiskalregeln konterkarieren könnten, bestehen allerdings (u. a. budgetbelastende Maßnahmen vor der Nationalratswahl, defiziterhöhende Effekte des Arbeitsprogramms 2017/2018 der Bundesregierung und internationale Verwerfungen). Das aktuelle Stabilitätsprogramm sieht erst ab dem Jahr 2020 einen leichten budgetären Puffer vor (struktureller Budgetsaldo von jeweils $-0,3\%$ des BIP).

Auf nationaler Ebene kommt im Jahr **2017** der **Österreichische Stabilitätspakt 2012** (ÖStP 2012) erstmals zur Gänze zur Anwendung. Der ÖStP 2012 umfasst ein mehrdimensionales System von **nationalen Fiskalregeln** („Schuldenbremse“) in Anlehnung an das mehrdimensionale Fiskalregelwerk der EU, dessen Kernstück die Festlegung subsektoraler und regionaler Beiträge zum maximal zulässigen **strukturellen Budgetdefizit** (Bund und Sozialversicherungsträger: 0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,1% des BIP) darstellt (Box 1).⁶ Inwieweit diese nationalen bzw. regionalen Regeln von den jeweiligen Gebietskörperschaften im Jahr 2017 eingehalten werden können, ist mangels geeigneter Detailinformationen gegenwärtig nicht abschätzbar. Die Komplexität des ÖStP 2012 auf regionaler Ebene (einzelne Bundesländer (mit Wien) und Gemeinden pro Bundesland) erschwert aber den Pla-

4 https://www.bmf.gv.at/wirtschaftspolitik/in-oesterreich/StaPro_April_2017_final.pdf?5w8yb8.

5 Maßnahmen im Kontext der wirtschaftspolitischen Strategie der EU („Europa 2020“) finden sich im Nationalen Reformprogramm Österreichs 2017 (https://ec.europa.eu/info/files/austria-national-reform-programme_en).

6 Das aktuelle MTO für 2017 bis 2019 in Höhe von $-0,5\%$ des BIP weicht gegenüber dem ÖStP 2012 ab.

Budgetkurs der Bundesregierung 2016-2021

nungs- und Koordinierungsprozess für die einzelnen Gebietskörperschaften massiv (siehe dazu Grossmann, 2017).

In den folgenden Abschnitten werden die **aktuellen Reformvorhaben und Maßnahmen** der Bundesregierung beleuchtet und der **Budgetpfad gemäß Stabilitätsprogramm vom April 2017** dargestellt.⁷

3.1 Reformvorhaben der Bundesregierung

Der gesamtstaatliche Budgetpfad Österreichs gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm wird in den Jahren 2017 bis 2021 durch **gute ökonomische Rahmenbedingungen** sowie durch Maßnahmen im Bereich des **Arbeitsmarkts** und zur **Förderung privater und öffentlicher Investitionen** geprägt. Zudem entfalten Maßnahmen der Vergangenheit, insbesondere die **Steuerreform 2015/16** und die zusätzlichen „Offensivmaßnahmen“ (z. B. Senkung der FLAF-Beiträge, Ausbau des **Breitbandinternets**, **Investitionen** im Bereich der **Landesverteidigung**), im Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms ihre budgetäre Wirkung. Defizitdämpfende Effekte gehen von vorangegangenen **Konsolidierungspaketen**⁸, dem **Wegfall von Bankhilfsmaßnahmen** und dem sukzessiven **Rückgang der Zinszahlungen** aus. Eine **Quantifizierung** (tabellarische Darstellung) **der budgetären einnahmen- und ausgabenseitigen Effekte der Reform- und Offensivmaßnahmen** der Bundesregierung in den kommenden Jahren **fehlt** allerdings im Stabilitätsprogramm.⁹ Die budgetäre Wirkung des Arbeitsprogramms 2017/2018 der Bundesregierung ist —nicht im Budgetpfad des Stabilitätsprogramms enthalten, da die Maßnahmen zu diesem Zeitpunkt nicht gesetzlich fixiert waren.

Das zu Jahresbeginn 2017 beschlossene **Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung** sieht mehrere Maßnahmen zur **Erhöhung der Beschäftigung** (Beschäftigungsbonus, Beschäftigungsaktion 20.000) sowie zur **Förderung der Investitions- und Forschungstätigkeit** (z. B. Start-Up-Paket, Investitions- und Forschungsprämie) vor. Die **Gesamtkosten der Maßnahmen** werden seitens der Bundesregierung mit (kumuliert) bis 2021 4 Mrd EUR angesetzt, die zu rund 2,8 Mrd EUR durch Einsparungen und Ausgabenumschichtungen sowie zu 1,2 Mrd EUR durch die erwarteten Konjunktur- und Beschäftigungseffekte **defizitneutral gegenfinanziert** werden sollen. Mangels näherer Erläuterungen im Stabilitätsprogramm sowie aufgrund ausstehender Konkretisierungen sind die Wirkungen auf den geplanten Budgetpfad der Bundesregierung nicht konkret abschätzbar. So sind insbesondere die im Arbeitsprogramm 2017 beschlossenen **Gegenfinanzierungsprojekte** in einer Größenordnung von 2,8 Mrd EUR („Einsparungen und Ausgabenumschichtungen“) nicht spezifiziert. Auch lassen die groben Informationen keine verlässlichen Schätzungen zu den **Konjunktur- und Beschäftigungseffekten** des Programms zu.

Reformvorhaben der Länder und Gemeinden werden im Stabilitätsprogramm in einigen wichtigen Teilbereichen, aber ohne Quantifizierung der budgetären Effekte angeführt. Dabei hervorzuheben sind folgende Aspekte:

- Im **Gesundheitsbereich** wurde der **Konsolidierungspfad** für die Jahre 2012 bis 2016 im Zuge des **Paktums Finanzausgleich 2017 bis zum Jahr 2021** (BMF, 2017b) verlängert. Dieser sieht vor, den Zuwachs der Gesundheitsausgaben¹⁰ im Jahr 2017 mit 3,6% zu begrenzen und die Obergrenze in den Folgejahren jeweils um einen Zehntelprozentpunkt bis zum Jahr 2021 auf 3,2 % zu senken. Während laut **Zielsteuerung-Gesundheit-Monitoringbericht 2016**¹¹ (Bach-

7 Der inhaltliche Aufbau der Stabilitätsprogramme wird im Rahmen eines „Code of Conduct“, der zuletzt vom ECOFIN-Rat im Juli 2016 adaptiert wurde, vereinheitlicht und konkretisiert (siehe EK, 2016a).

8 Seit dem Jahr 2011 wurden u. a. das „Loipersdorf-Paket“, das 1. und 2. Stabilitätsgesetz 2012 (z. B. moderate Pensionsanpassungen 2013 und 2014) sowie das Abgabenänderungsgesetz 2014 (diverse Abgabenerhöhungen) verabschiedet.

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 Ausgangswert stellen die Gesundheitsausgaben des Jahres 2016 gemäß System of Health Accounts (SHA) dar.

11 http://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/6/0/8/CH1443/CMS1468924509551/monitoringbericht_i_2016.pdf.

ner et al., 2016) zwar von der Einhaltung der Ausgabenobergrenzen ausgegangen wird, erfolgte die Umsetzung der Vereinbarungen zu den Versorgungsstrukturen in bedeutenden Bereichen noch nicht (z. B. interdisziplinäre Primärversorgung).

- Ab dem Jahr 2017 soll die Kostendynamik im **Pflegebereich** – unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung – mit jährlich 4,6% begrenzt werden.
- Vorarbeiten zur **Verwaltungsreform** wurden durch die **Aufgaben- und Deregulierungskommission** geleistet, die Mitte 2015 ihren Abschlussbericht mit Vorschlägen für Reformmaßnahmen und Empfehlungen zu den Themen „Bürokratieabbau“, „Aufgabenreform“, „Wirtschaft“ und „Förderungen“ vorlegte.¹² Bislang wurden aber nur einige dieser Vorschläge umgesetzt (Reformdialog „Verwaltungsvereinfachung“, Juni 2015), die allerdings zu keiner nennenswerten Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen (rund 30 Mio EUR). Die halbjährlich zu verfassenden **Monitoring-Berichte** über den Umsetzungsstand der Maßnahmen liegen nicht vor. Im Herbst 2016 legte eine weitere **Arbeitsgruppe** der Bundesregierung zum Thema „**Deregulierung und Entbürokratisierung**“ einen **Zwischenbericht** mit Vorschlägen zur Serviceverbesserung für Bürger, Entlastung von Unternehmen, Effizienzsteigerung der Verwaltung und zum Ausbau des eGovernments vor, die in einem „**Verwaltungsreform- und Bürokratieentlastungsgesetz**“ münden sollen.

Die **Länder und Gemeinden** tragen **einnahmenseitige Maßnahmen der Bundesregierung** (z. B. Steuerreform 2015/16) anteilig über das Verbundsystem des österreichischen Finanzausgleichs mit.¹³ Zudem werden den Ländern und Gemeinden auf Basis des **Paktums Finanzausgleich 2017 ab dem Jahr 2017 Zusatzmittel** von jährlich 300 Mio EUR (ohne Zweckwidmung) bereitgestellt sowie der Zweckzuschuss aus dem **Pflegefonds** ab dem Jahr 2018 mit 4,5% p. a. **valorisiert**.

Insgesamt sind laut **Bundesregierung** in den Jahren 2017 bis 2021 folgende **Reformvorhaben mit relevanter Budgetauswirkung** in Kraft gesetzt worden oder vorgesehen, teilweise ohne konkrete Gegenfinanzierungen:¹⁴

- **Senkung der Lohnnebenkosten:** Senkung der Arbeitgeberbeiträge zum **Familienlastenausgleichsfonds** in drei Etappen 2016 bis 2018 (in Summe um knapp 1 Mrd EUR) und Refundierung von Lohnnebenkosten zur **Förderung von Start-Ups** (in Summe 0,1 Mrd EUR für 3 Jahre, erstmals budgetwirksam 2018). Zusätzlich sollen Unternehmen 50% der Lohnnebenkosten in den nächsten 3 Jahren für ab Mitte 2017 zusätzlich geschaffene Arbeitsplätze erstattet werden (**Beschäftigungsbonus**, in Summe 2 Mrd EUR bis 2021).
- **Förderung von privaten und öffentlichen Investitionen:**
 - „**Kommunales Investitionspaket**“ durch Zusatzmittel des Bundes für Gemeindeinvestitionen in den Jahren 2017 und 2018 (in Summe 175 Mio EUR)
 - „**Investitionszuwachsprämie**“ zur Stärkung der Investitionstätigkeit der KMU in den Jahren 2018 bis 2020 (in Summe 140 Mio EUR)
 - „**Investitionszuwachsprämie**“ für große Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten im Jahr 2017 (budgetäre Wirkung in den Jahren 2018 bis 2020 in Summe von 90 Mio EUR)
 - „**Breitbandmilliarde**“ (bis zum Jahr 2021) für den Ausbau des Breitbandnetzes
- Im Rahmen der **Bildungsreform** sind neue Behördenstrukturen (Bildungsdirektionen), der Ausbau

¹² Siehe <http://www.aufgabenreform.at/>.

¹³ Die Lohnnebenkosten-Senkung betrifft nur ausschließliche Bundesabgaben.

¹⁴ Die hier angeführten Werte sind jene, die seitens offizieller Stellen (v. a. BMF) publik gemacht wurden und weichen teilweise von jenen in Tabelle 7 (eigene Einschätzungen) ab.

Budgetkurs der Bundesregierung 2016-2021

der Schulautonomie, die Etablierung von Schulclustern und Bildungs-Monitoring vorgesehen. Zum **Ausbau der ganztägigen Schulformen** stehen in den Jahren 2017 bis 2025 in Summe 750 Mio EUR (aus der einmaligen Sonderzahlung der Banken von insgesamt 1 Mrd EUR) für eine **Bildungstiftung** 25 Mio EUR p. a. (in den Jahren 2017 und 2018) zur Verfügung.

- **Wissenschaft und Forschung:**
 - Aufstockung der **Offensivmittel** für die **Universitäten und Fachhochschulen** in den Jahren 2016 bis 2020 (insgesamt um 1,1 Mrd EUR) und weitere Zusatzmittel für **Fachhochschulen** ab 2017 (25 Mio EUR p. a.)
 - Erhöhung der **Forschungsprämie** für private Unternehmen von 12% auf 14% ab 2018
 - zusätzliche **Dotierung der Nationalstiftung** um 100 Mio EUR p. a. für die Jahre 2018 bis 2020 aus Mitteln des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank
 - schrittweise Erhöhung der Mittel des **Wissenschaftsfonds** (FWF) bis zum Jahr 2021
 - Erhöhung der **Studienbeihilfe** (+60 Mio EUR, voraussichtlich ab 2018)
- **Integration:** Nach der Aufnahme und Versorgung von Schutzsuchenden in den Jahren 2015 und 2016¹⁵ stellt die Integration der Asylberechtigten und deren Aufnahme in den Arbeitsmarkt den Schwerpunkt der Maßnahmen dar. Das Anfang 2017 beschlossene **Integrationspaket** der Bundesregierung sieht u. a. Sprachförderungsmodelle sowie verpflichtende Werte- und Orientierungskurse vor. Teil des Pakets ist das **verpflichtende Integrationsjahr** – ein umfassendes Qualifizierungsprogramm für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte –, wofür ab dem Jahr 2017 Zusatzmittel von insgesamt 200 Mio EUR für die nächsten Jahre bereitgestellt werden.
- **Sicherheit:** Der Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogramms ist durch beträchtliche zusätzliche Budgetmittel für **innere und äußere Sicherheit** charakterisiert, die bereits auf Offensivmaßnahmen aus dem Jahr 2015 beruhen (in Summe 1,3 Mrd EUR in den Jahren 2016 bis 2019). Zur **Terrorismusbekämpfung**¹⁶ wurden ferner 0,1 Mrd EUR (2017) und 0,2 Mrd EUR (2018) budgetiert.
- **Arbeitsmarkt:** Zentrale Vorhaben der Bundesregierung sind die „**Beschäftigungsaktion 20.000**“, die für über 50-jährige Langzeitarbeitslose 20.000 Arbeitsplätze überwiegend in den Gemeinden schaffen soll, sowie der bereits angeführte „**Beschäftigungsbonus**“. Zudem soll durch die **Ausbildungspflicht bis 18** und die **Ausbildungsgarantie bis 25** durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen die Jugendarbeitslosigkeit gesenkt werden.
- Im Zuge des **neuen Finanzausgleichs** für die Jahre 2017 bis 2021 wurden u. a. erste Schritte zur **Stärkung der Abgabenautonomie der Länder** („Verlängerung“ des Wohnbauförderungsbeitrags) sowie der **Aufgabenorientierung** bei der Mittelzuteilung (Pilotprojekt „Elementarbildung“ und „Pflichtschule“) gesetzt.
- Weitere Reformvorhaben gelten der **Erhöhung der Förder- und Verwaltungseffizienz**, der **Vorbereitung einer Staatsreform** bis Ende 2018 sowie dem Ausgleich der **kalten Progression**.

¹⁵ Laut aktuellem Stabilitätsprogramm beliefen sich die Zusatzkosten infolge der massiven Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 auf 0,4 Mrd EUR und im Jahr 2016 auf 0,8 Mrd EUR.

¹⁶ Es ist allerdings unklar, ob diese Mittel zusätzlich oder bereits im Rahmen der Offensivmittel enthalten sind.

3.2 Gesamtstaatlicher und subsektoraler Budgetpfad 2016 bis 2021 laut Stabilitätsprogramm

Im vergangenen **Jahr 2016** stieg die **gesamtstaatliche Defizitquote Österreichs laut Maastricht** im Jahresabstand markant um 0,5 Prozentpunkte an und erreichte 1,6% des BIP (2015: 1,1% des BIP). Dieser Anstieg war im Wesentlichen auf den **Nettosteuerausfall** aufgrund der **Steuerreform 2015/16** sowie den Mehraufwand im Zuge der starken **Flüchtlingszuwanderung** zurückzuführen. Die **Staatsausgaben** stiegen 2016 um 1,7% oder 2,9 Mrd EUR gegenüber dem Vorjahr und erreichten 178,5 Mrd EUR.

Die Entwicklung **einzelner Ausgabenkategorien** zeigte sich im Jahr **2016** sehr unterschiedlich: Während bedeutende Kategorien wie der Personal- und Sachaufwand (+2,4%) und die Sozialleistungen (+3,7%) anstiegen, gingen die Transfers an Marktproduzenten (-16,1%), insbesondere die Vermögens-transfers im Kontext des Bankenpakets, sowie die Zinszahlungen (-8,6%) vor dem Hintergrund des gesunkenen Marktzinsniveaus sowie der einsetzenden Rückführung von Verbindlichkeiten im Zuge der Bankenabwicklung erneut zurück.

Die **Staatseinnahmen** verzeichneten **2016** einen sehr geringen Zuwachs um 0,7% oder 1,1 Mrd EUR gegenüber dem Vorjahr und erreichten 173,1 Mrd EUR. Die Gesamtentwicklung resultiert aus der Steuerreform 2015/16, die im Wesentlichen durch die Tarifreform bei der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer zu einem markanten Rückgang der ESVG 2010-Kategorie der (direkten) Einkommen- und Vermögensteuern (-6,2%) führte. Zudem wurde das Aufkommen durch den Wegfall von Vorzieheffekten bei der Kapitalertragsteuer auf Dividenden und der Grunderwerbsteuer im Jahr 2015, die durch Steuererhöhungen ab 1.1.2016 im Rahmen der Gegenfinanzierungsmaßnahmen zur Steuerreform 2015/16 ausgelöst wurden, gedämpft. Durch Verzögerungen bei der Einführung der Registrierkassenpflicht blieb das Aufkommen der Umsatzsteuer (+3,9% oder 1,0 Mrd EUR) hinter den Erwartungen zurück. Beträchtliche Mehreinnahmen ergaben sich bei der Körperschaftsteuer (+15,7% oder 1,1 Mrd EUR) als Folge der günstigen Konjunktorentwicklung.

Tabelle 4: Budgetpfad des Staates und der Subsektoren für die Jahre 2016–2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ø-Änderung 2016/2021 in %
in % des BIP							
Finanzierungssaldo Staat	-1,6	-1,0	-0,8	-0,5	-0,4	-0,3	.
davon:							
Bundessektor	-1,2	-1,1	-0,9	-0,6	-0,4	-0,5	.
Länder und Gemeinden	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	.
Sozialversicherungsträger	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	.
Struktureller Budgetsaldo	-1,0	-0,9	-0,8	-0,5	-0,3	-0,3	.
Staatseinnahmenquote	49,5	49,5	49,4	49,4	49,4	49,3	.
Staatsausgabenquote	51,1	50,6	50,3	49,9	49,8	49,7	.
Vorjahresänderung in %							
Staatseinnahmen, nominell	+0,7	+3,3	+3,1	+3,3	+3,3	+3,2	+3,2
Staatsausgaben, nominell	+1,7	+2,3	+2,6	+2,6	+3,0	+3,2	+2,8
Bruttoinlandsprodukt, real	+1,5	+2,0	+1,8	+1,7	+1,6	+1,6	+1,7
Bruttoinlandsprodukt, nominell	+2,8	+3,3	+3,3	+3,3	+3,4	+3,4	+3,3
Vorjahresänderung der Quote in Prozentpunkten ¹⁾							
Struktureller Budgetsaldo	.	+0,1	+0,1	+0,3	+0,2	+0,0	.

1) - = Verschlechterung (+ = Verbesserung) des strukturellen Budgetsaldos.

Quelle: BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2017), WIFO und eigene Berechnungen.

Box 1: Nationales Fiskalregelwerk gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 ab dem Jahr 2017 und bisherige Erfüllung

Mit der Unterzeichnung des **Fiskalpolitischen Pakts** verpflichtete sich Österreich, das **mittelfristige Budgetziel (MTO)** eines gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von maximal 0,5% des BIP in **nationalem Recht** bindend zu verankern und einen **automatischen Korrekturmechanismus** – zur Gegensteuerung bei Abweichungen vom MTO – zu implementieren, der sich auf die festgelegten **Grundprinzipien** der Europäischen Kommission (EK) stützt. Diesen Verpflichtungen kam Österreich durch die Verabschiedung des **Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) 2012** (BGBl. I Nr. 30/2013) nach, dessen Kernstück die Festlegung des **mittelfristigen Budgetziels** eines strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits von maximal 0,45% des BIP¹⁷ **ab dem Jahr 2017** ist. Diese strukturelle Budgetregel wurde in ein **mehrdimensionales System nationaler Fiskalregeln** eingebettet (nominelle Budgetregel, Ausgaben- und Schuldenregel, Haftungsobergrenzen), das jeweils Vorgaben für Bund, Länder und Gemeinden pro Bundesland im Vollausbau ab dem Jahr 2017 definiert. Zur **Erfassung von Abweichungen** von den jeweiligen strukturellen Vorgaben der Gebietskörperschaften werden **Kontrollkonten** geführt. Überschreitet die Gesamtbelastung des Kontos bestimmte Schwellenwerte, sind diese Beträge konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen (automatischer Korrekturmechanismus). Zusätzlich wurde ein **Sanktionsmechanismus** verankert, der in bestimmten **Ausnahmefällen** (Maßnahmen zur Stabilisierung internationaler und nationaler Finanzmärkte) ausgesetzt wird.

Tabelle 5: Erfüllung der Vorgaben des ÖStP 2012: Maastricht-Saldo¹⁾

in Mio EUR	Vorgaben laut ÖStP 2012				Maastricht-Saldo				Abweichung ²⁾			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Bund	-7.833	-5.644	-4.262	-1.971	-6.928	-4.420	-9.397	-4.055	905	1.225	-5.135	-2.084
<i>in % des BIP</i>	-2,47	-1,75	-1,29	-0,58	-2,18	-1,37	-2,84	-1,19	0,29	0,38	-1,55	-0,61
Memo: Banken ³⁾					1.555	1.750	5.422	1.750				
Bund ohne Banken					-5.373	-2.670	-3.975	-2.305	2.460	2.975	287	-334
Länder	-1.712	-1.419	-958	-476	-943	-415	-198	-129	769	1.004	760	347
<i>in % des BIP</i>	-0,54	-0,44	-0,29	-0,14	-0,30	-0,13	-0,06	-0,04	0,24	0,31	0,23	0,10
Gemeinden	0	0	0	0	40	-18	30	176	40	-18	30	176
<i>in % des BIP</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,01	0,01	0,05	0,01	-0,01	0,01	0,05

1) Ohne Bundes- und Landeskammern.

2) "+" ... Erfüllung; "-" Nichterfüllung.

3) Einmalmaßnahmen.

Quelle: ÖStP 2012, Statistik Austria, WIFO (BIP; Stand September 2016) und eigene Berechnungen.

Auf Basis des letztverfügbaren Berichts der Statistik Austria vom Herbst 2016 über die **Haushaltsergebnisse der Jahre 2012 bis 2015** im Sinne des ÖStP 2012 wurde der ÖStP 2012 von den **Ländern und Gemeinden** in Summe **stets erfüllt**. Allerdings kam dabei die Regelung zum Tragen, dass einzelne Verfehlungen – wie z. B. im Fall der Gemeinden des Burgenlands, Oberösterreichs und Salzburgs im Jahr 2012 oder des Landes Steiermark im Jahr 2014 – ohne Konsequenzen bleiben, wenn diese durch die Übererfüllung anderer Länder und Gemeinden abgedeckt werden. Beim **Bund** blieben die Aufwendungen im Zuge des Bankenpakets außer Ansatz, die im Sinne des ÖStP 2012 keinen sanktionsrelevanten Sachverhalt darstellen. Im Jahr 2015 ist für die Erfüllung entscheidend, ob als Bankenhilfe die Einmalmaßnahmen – analog zur Auslegung der EK im Rahmen des SWP – oder der (höhere) Gesamteffekt auf den Finanzierungssaldo abgezogen werden darf. Der **Rechnungshof**, dem gemäß ÖStP 2012 die Beurteilung eines sanktionsrelevanten Tatbestands obliegt, legte den (höheren) Gesamteffekt auf den Finanzierungssaldo (Art 19 ÖStP 2012) zugrunde. Der Rechnungshof stellte für das Jahr 2015 keinen sanktionsrelevanten Tatbestand fest.

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

In den Jahren **2012 bis 2016** sah der ÖStP 2012 ausschließlich eine **Rückführung des Maastricht-Defizits** in Richtung eines ausgeglichenen Haushalts vor: Während dem Bund im Jahr 2016 noch ein geringfügiges Maastricht-Defizit von 0,19% des BIP zugestanden wurde, mussten die Länder einen marginalen Budgetüberschuss (0,01% des BIP) und die Gemeinden einen ausgeglichenen Haushalt erwirtschaften. **Ab dem Jahr 2017** rückt die Einhaltung des **strukturellen Budgetziels** gemäß ÖStP 2012 von maximal -0,45% des BIP in den Fokus der nationalen Regelüberwachung.

Auf der Grundlage des angestrebten **gesamtstaatlichen Budgetpfads** gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm ist von einer **marginalen Verfehlung in den Jahren 2017 bis 2019** (unter Anrechnung der Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung) sowie einer klaren Unterschreitung der Obergrenze ab dem Jahr 2020 auszugehen. Mit dem ausgewiesenen (nominellen) Nulldefizit der **Landes- und Gemeindeebene** in Summe ab dem Jahr 2017 wäre bei einer negativen Outputlücke bis zum Jahr 2019 die **Erfüllung der strukturellen Budgetvorgabe** verbunden. Bei geschlossener Outputlücke in den Jahren 2020 und 2021 entspricht das nominelle Nulldefizit (ohne Einmalmaßnahmen) exakt den strukturellen Budgetvorgaben.

Ungeachtet der Regeln gemäß ÖStP 2012 gelten die **EU-Vorgaben für den Gesamtstaat Österreich** unmittelbar (Kapitel 5 bis 7).

Laut aktuellem Stabilitätsprogramm wird sich innerhalb des **Planungszeitraums 2017 bis 2021** das **gesamtstaatliche Budgetdefizit laut Maastricht** von 1,0% des BIP (2017) sukzessive auf 0,3% des BIP (2021) reduzieren. Zum Defizitabbau tragen vorrangig die Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen, der Wegfall von Bankenhilfsmaßnahmen und die rückläufigen Zinszahlungen bei.

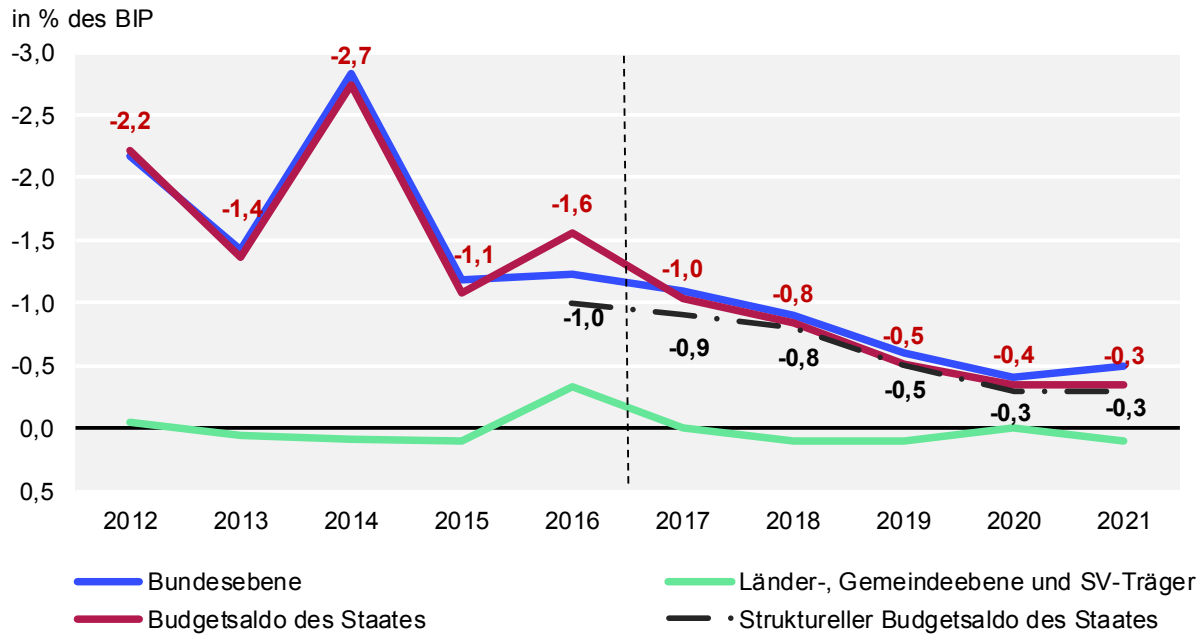
Der **Beitrag der Länder und Gemeinden** zum gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo laut Maastricht wurde über den Planungszeitraum des Stabilitätsprogramms (2017 bis 2021) durchwegs mit einem ausgeglichenen Haushalt angesetzt. Damit spiegeln die geplanten Beiträge die bisherige **Übererfüllung des ÖStP 2012 der Länder und Gemeinden in Summe in den Jahren 2012 bis 2015** wider, wie von Statistik Austria im Bericht über die Haushaltsergebnisse vom Herbst 2016 ausgewiesen (Box 1). Allerdings zeichnen sich auf Basis der aktuell verfügbaren vorläufigen Daten zum **Maastricht-Saldo 2016** – ohne Flexibilisierungsklauseln und Ausnahmetatbestände – **Verfehlungen der ÖStP-Vorgaben** seitens des **Bundes** sowie **einiger Länder und Gemeinden pro Bundesland ab** (auch unter Gegenrechnung der Stabilitätsbeiträge zwischen Ländern und Gemeinden): in den Ländern Kärnten, Niederösterreich, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien sowie in den Gemeinden Kärntens, Niederösterreichs, Tirols und Vorarlbergs. Allerdings dürfen befristete Ausnahmen, die seitens der zuständigen Organe der EU eingeräumt wurden, im Kontext des ÖStP 2012 berücksichtigt werden (Art. 11 ÖStP 2012). So müssten bei der endgültigen Beurteilung etwa die Zusatzkosten infolge des Flüchtlingszustroms, der die Länder v. a. im Rahmen der Grundversorgung betrifft, noch abgezogen werden.¹⁸ Das (einmalig) außerordentlich hohe Budgetdefizit laut Maastricht im Fall Kärntens war durch einen (innerstaatlichen) Transfer an den Kärntner Auszahlungsfonds bedingt, der im Sinne des ESVG-2010 der Bundesebene zugerechnet wird. Diese Verfehlung fällt aber in den Bereich der sanktionsfreien Tatbestände (Maßnahmen zur Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes gemäß ÖStP 2012, Art. 19 (2) b).

Die **Ausgabenquote** soll – ausgehend von 51,1% des BIP im Jahr 2016 – auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms sukzessive auf 49,7% des BIP (2021) **zurückgeführt werden**. Dabei kommt der moderate Konsolidierungspfad (u. a. Einsparungen in der öffentlichen Verwaltung), der Rückgang der Zinszahlungen, der Wegfall von Vermögenstransfers an Banken, aber auch die Verbesserung des konjunkturellen Umfelds zum Tragen. Insgesamt wird gemäß Stabilitätsprogramm für die Jahre 2016 bis 2021 mit einem durchschnittlichen Zuwachs der Ausgaben von 2,8% p. a. gerechnet, der klar unter jenem des nominellen BIP von 3,3% liegt. Dennoch **verfehlt** die ausgewiesene **Ausgabenentwicklung**

¹⁸ Die endgültigen Haushaltsergebnisse, die ohne Landeskammern zu ermitteln sind, liegen erst im Herbst 2017 vor.

Budgetkurs der Bundesregierung 2016-2021

Grafik 1: Öffentlicher Finanzierungssaldo laut Maastricht 2012 bis 2021*)

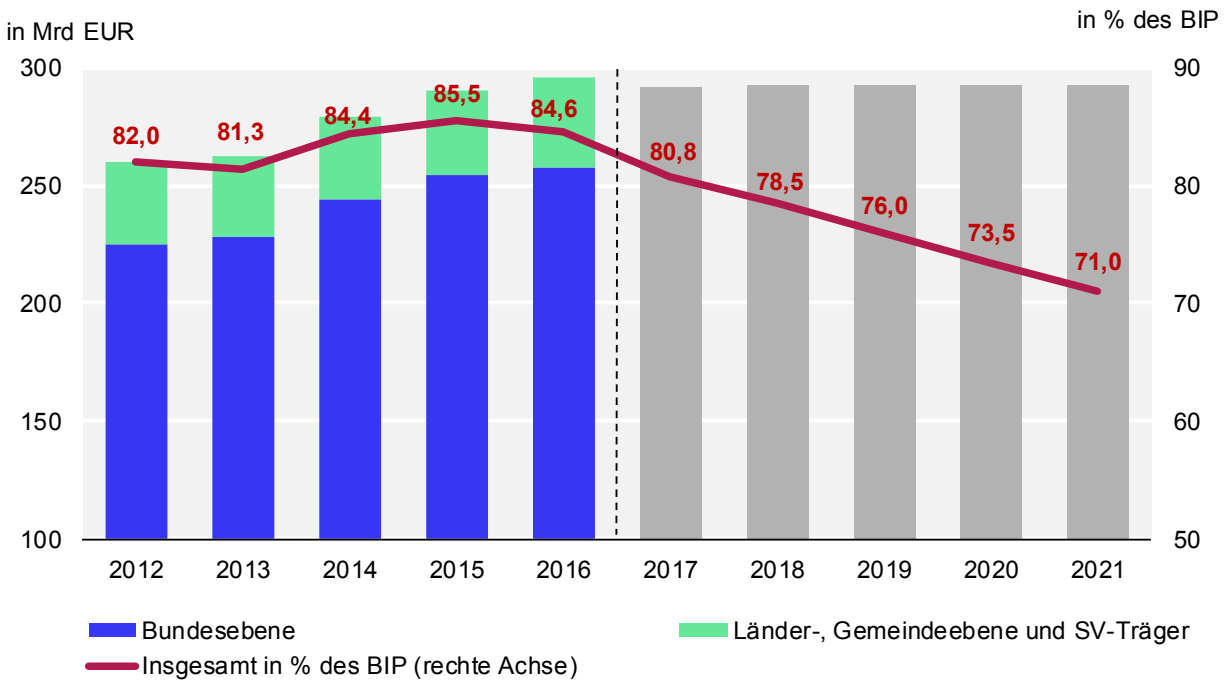


*) Gemäß ESVG 2010.

Quelle: Statistik Austria, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2017) und WIFO.

Grafik 2: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2012 bis 2021

Jahresendstände



Quelle: Statistik Austria, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2017) und WIFO.

in allen Jahren des Geltungszeitraums des Stabilitätsprogramms die **Ausgabenregel im Sinne der EU**, die in den Jahren 2018 und 2019 sogar „erheblich“ ausfallen könnte (Näheres im Kapitel 6).

Die **Einnahmenquote** verändert sich während des Geltungszeitraums des aktuellen Stabilitätsprogramms wenig: Ausgehend von einer Einnahmenquote von 49,5% des BIP im Jahr 2016, sinkt die Einnahmenquote bis zum Jahr 2021 auf 49,3% des BIP. Der leichte Rückgang im Jahr 2018 ist u. a. auf die (neuerliche) Senkung der Arbeitgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds zurückzuführen. Zudem kommt die Reduktion der Stabilitätsabgabe verzögert zum Tragen: Die Stabilitätsabgabe wurde zwar bereits mit Jahresanfang 2017 gesenkt, allerdings müssen die Banken eine einmalige Sonderzahlung in Höhe von 1 Mrd EUR (in 4 Tranchen von 2017 bis 2020) leisten. Da diese Sonderzahlung von einigen Banken bereits im Frühjahr 2017 im Voraus geleistet wurde, führt die Reduktion der Stabilitätsabgabe effektiv erst ab 2018 zu einem Einnahmehausfall. Das Vorhaben der Bundesregierung, die kalte Progression auszugleichen, dürfte in dieser Entwicklung nicht enthalten sein. Insgesamt beträgt das unterstellte durchschnittliche Einnahmewachstum 3,2% p. a. in den Jahren 2016 bis 2021 (durchschnittliches nominelles BIP-Wachstum 2016 bis 2021: 3,3% p. a.).

Für den **strukturellen gesamtstaatlichen Budgetsaldo** Österreichs (konjunkturbereinigt und ohne Einmaleffekte) wird auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms mit den **WIFO-Berechnungen für die Outputlücke** (Mittelfrist-Prognose vom März 2017) von folgender Entwicklung ausgegangen: Für das Jahr **2016** errechnet sich ein strukturelles Defizit von 1,0% des BIP. Für diese **markante Verschlechterung** des strukturellen Budgetsaldos 2016 gegenüber dem Vorjahr (2015: 0,0% des BIP) waren im Wesentlichen die Zusatzausgaben für die Flüchtlingszuwanderung sowie die Steuerreform 2015/16 ausschlaggebend. Gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm soll sich die strukturelle Defizitquote bis zum Jahr 2019 wieder auf dem Niveau des mittelfristigen Budgetziels Österreichs, das für die Jahre 2017 bis 2019 mit -0,5% des BIP festgelegt wurde, befinden und in den Folgejahren mit 0,3% des BIP etwas darunter verbleiben. Trotz Anrechnung der Zusatzkosten¹⁹ infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung **verfehlt Österreich sein mittelfristiges Budgetziel** im Jahr **2016**. In den Folgejahren wird das MTO gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm erreicht (Näheres in Kapitel 6). **Einmalmaßnahmen** schlagen im Geltungszeitraum ausschließlich im Jahr 2016 mit 0,1% des BIP zu Buche und umfassen im Wesentlichen die AVW-Anlegerentschädigung.

Die Schätzungen des BMF zu den **budgetären Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung** gehen von im Sinne des SWP „anrechenbaren“ **Zusatzkosten** in Höhe von 0,4 Mrd EUR oder 0,11 % des BIP im Jahr 2015 und 0,8 Mrd EUR oder 0,21% des BIP im Jahr 2016 aus (regelkonforme Werte gemäß EK siehe Kapitel 5, Box 6). Im Jahr 2017 werden die Ausgaben für Flüchtlinge gemessen in Prozent des BIP zurückgehen (2016: 1,67 Mrd EUR oder 0,48% des BIP; 2017: 1,71 Mrd EUR oder 0,47% des BIP). Die **Zusatzausgaben zur Terrorismusbekämpfung** wurden für die Jahre 2016 und 2017 mit jeweils 0,1 Mrd EUR angesetzt. Im **Jahr 2017** liegt die **Gesamtbelastung** des Staatshaushalts durch diese „Sonderausgaben“ in Summe bei **1,9 Mrd EUR**.

Die Höhe des strukturellen Budgetdefizits ist eine **analytische Kenngröße**, deren Ergebnisse von der **Berechnungsmethode der Outputlücke** abhängen und auch mehrfachen nachträglichen Revisionen unterliegen (Hauth und Maidorn, 2017). Die zukünftigen ökonomischen Rahmenbedingungen in Österreich unterliegen mehreren **Unsicherheiten** (z. B. internationale Konjunktorentwicklung, Flüchtlingszuwanderung, Fragilität des internationalen Banken- und Finanzsystems).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der gesamtstaatliche Budgetpfad **Österreichs** gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm so ausgerichtet wurde, dass **eine Erreichung des mittelfristigen Budgetziels** von maximal -0,5% des BIP ab dem Jahr 2017 nur unter **Einrechnung abzugsfähiger Zusatzkosten** (Flüchtlingszuwanderung, Terrorismusbekämpfung) erreicht wird. Bereits bei geringfügigen Abwei-

¹⁹ Führen diese Zusatzkosten zu Verfehlungen der EU-Fiskalregeln, so werden keine Verfahrensschritte ausgelöst.

Budgetkurs der Bundesregierung 2016-2021

chungen vom geplanten Budgetpfad könnten das MTO verfehlt und die Abweichungen im Rahmen der Ausgabenregel schlagend werden (Näheres in Kapitel 6).²⁰ Vor diesem Hintergrund stellen die im **Arbeitsprogramm 2017/2018** beschlossenen Maßnahmen, deren ökonomische und budgetäre Wirkungen im aktuellen Stabilitätsprogramm noch nicht spezifiziert sind, einen Risikofaktor hinsichtlich der Erfüllung der EU-Vorgaben dar (Näheres in Kapitel 7).

3.3 Gesamtstaatlicher Verschuldungspfad 2016 bis 2021

Nach einer Phase der sprunghaften Ausweitung des Schuldenstands infolge von Sondereffekten im Zusammenhang mit dem österreichischen Bankenpaket (2009, 2014 und 2015)²¹ setzte im Jahr 2016 eine **Trendwende in der Schuldendynamik** ein: Zum Jahresende 2016 lag die gesamtstaatliche Schuldenquote bei 84,6% des BIP (2015: 85,5% des BIP).²² In den Folgejahren ist – bei Einhaltung des im aktuellen Stabilitätsprogramm vorgesehenen Budgetplans – mit einer sukzessiven Rückführung der Quote auf 71,0% des BIP (2021) zu rechnen.

Tabelle 6: Bestimmungsgründe für die Veränderung der Schuldenquote des Staates 2016 bis 2021

in % des BIP	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Schuldenquote	84,6	80,8	78,5	76,0	73,5	71,0
Veränderung der Schuldenquote	-0,8	-3,9	-2,2	-2,5	-2,5	-2,4
davon Beitrag ¹⁾						
des primären Saldos ²⁾	-0,5	-0,9	-1,0	-1,2	-1,3	-1,2
der Zinszahlungen des Staates	2,1	2,0	1,8	1,7	1,6	1,6
des nominellen BIP-Wachstums	-2,3	-2,7	-2,5	-2,5	-2,5	-2,4
des Stock-Flow-Adjustments	-0,1	-2,2	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4

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

2) - = Primärüberschuss.

Quelle: BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2017).

Für die Rückführung der Schuldenquote in den kommenden Jahren zeichnet v. a. der **BIP-Nenner-Effekt**, aber auch der **Schuldenabbau durch die Abbaugesellschaften** der verstaatlichten Banken verantwortlich. Letzter Aspekt zeigt sich in den teils hohen (negativen) Stock-Flow-Adjustments ab 2016, die quotensenkend wirken (Tabelle 6). Herausragend in diesem Kontext ist das Jahr 2017, wo die aufgelaufenen Kassenreserven verstärkt zur Schuldentilgung verwendet werden sollen. Ferner tragen bis zum Jahr 2020 **steigende Primärüberschüsse**, die ab dem Jahr 2018 durchwegs über 1% des BIP liegen, zum Rückgang der Verschuldungsquote bei. Schließlich schwächt sich die schulderhöhende Wirkung der gesamtstaatlichen **Zinszahlungen** infolge des sehr niedrigen Marktzinzniveaus sukzessive ab.

20 Verfehlungen bei der Ausgabenregel bleiben nur dann ohne Konsequenzen, solange das MTO erreicht wird.

21 2009: Gründung der Abbaugesellschaft der Kommunalkredit (KA Finanz AG), 2014: Gründung der Abbaugesellschaft der Hypo-Alpe-Adria Bank (HETA), 2015: Gründung der Abbaugesellschaft der Österreichischen Volksbanken AG (Immigon) und Verschmelzung eines Teils der Verbindlichkeiten der Kommunalkredit Austria AG mit jenen der KA-Finanz AG (Näheres siehe Holler und Reiss, 2017).

22 Insgesamt führten alle von 2008 bis 2015 getätigten Finanzstabilitätsgesetz-Maßnahmen zu einem kumulierten Maastricht-Defizit von 13,6 Mrd EUR sowie zu einer Erhöhung des Schuldenstands um 37,2 Mrd EUR.

4. ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE

Kapitel 4 präsentiert die Ergebnisse der FISK-Frühjahrsprognose für die Jahre 2017 und 2018. Dem methodischen Ansatz der FISK-Prognose folgend, werden zunächst die Prognoseergebnisse für die **gesamstaatlichen Einnahmen** und **Ausgaben** erläutert. Danach werden die **Kenngößen der Budgetentwicklung** abgeleitet (Abschnitt 4.4) und im Hinblick auf die EU-Fiskalregeln (Budgetsaldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgabenentwicklung, Staatsverschuldung) evaluiert (Kapitel 7). Eine Übersicht über die Entwicklung der einzelnen ESVG-Kategorien 2017 und 2018 findet sich in Tabelle 11.

4.1 Entwicklung der Staatseinnahmen 2017 und 2018

Laut FISK-Herbstprognose betragen die **Einnahmen des Sektors Staat** für die Jahre 2017 und 2018 **179,1** bzw. **183,9** Mrd EUR. Dies entspricht einem Wachstum gegenüber dem Vorjahr von **3,5%** bzw. **2,7%**. Das durchschnittliche Einnahmenwachstum der Jahre 2017 und 2018 von 3,1% p. a. fällt damit im Vergleich mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der letzten 5 Jahre von 2,9% p. a. stärker aus. Alle für die Prognose der Staatseinnahmen relevanten makroökonomischen Indikatoren (BIP real/nominell, privater Konsum real/nominell, Arbeitnehmerentgelte, Bruttobetriebsüberschüsse) weisen im Prognosezeitraum laut aktueller WIFO-Prognose eine stärkere Dynamik als in den Vorjahren auf. Zusätzlich wird die budgetäre Entwicklung durch beschlossene Maßnahmen im Rahmen des **Arbeitsmarktgipfels 2015**, der **Steuerreform 2015/16** und des **Abgabenänderungsgesetzes 2016**, sowie durch Vorhaben im **neuen Arbeitsprogramm 2017/2018** beeinflusst. Details zu den getroffenen Annahmen bezüglich der neuen Maßnahmen sind in Box 2 zu finden. Grafik 3 zeigt die Entwicklung der Einnahmenquote, die im Zuge der Konsolidierungsmaßnahmen bis 2015 kontinuierlich auf 50,6% des BIP stieg, bevor sie 2016 aufgrund der Steuerreform auf 49,5% fiel und im Prognosezeitraum mit 49,6% (2017) bzw. 49,3% (2018) in etwa in diesem Bereich verweilt. Für die Abgabenquote nach nationaler Definition²³ werden nach 42,7% im Jahr 2016 für die Folgejahre Werte von 42,9% bzw. 42,8% prognostiziert, welche rund einen Prozentpunkt unter dem Wert von 2015 (43,8%) liegen.

Box 2: Maastricht-Effekte bedeutender diskretionärer Maßnahmen in der FISK-Prognose

Im Folgenden werden die – in der aktuellen FISK-Prognose – unterstellten **budgetären Wirkungen bedeutender Maßnahmen der Bundesregierung** präsentiert (Tabelle 7). Dabei wird zwischen diskretionären Maßnahmen, die bereits in der FISK-Herbstprognose 2016 berücksichtigt wurden (u. a. **Steuerreform 2015/16**, **Arbeitsmarktgipfel 2015** und **Offensivmaßnahmen**), und „**neuen Maßnahmen**“ unterschieden. In Summe implizieren diese Maßnahmen im Vorjahresvergleich eine Saldowirkung von –0,8 Mrd EUR (2017) sowie –1,7 Mrd EUR (2018). Da in der FISK-Prognose – im Gegensatz zum Stabilitätsprogramm und zur WIFO-Märzprognose – die Maßnahmen des im Jänner 2017 von der Bundesregierung vereinbarten Arbeitsprogramms 2017/2018 berücksichtigt wurden, unterstellt die FISK-Prognose positive Rückkopplungseffekte über den Arbeitsmarkt. Zudem wurden zu erwartende budgetäre Verschiebungseffekte (z. B. im Fall der Beschäftigungsaktion 20.000 von monetären Sozialleistungen zu Arbeitnehmerentgelten) in der Prognose berücksichtigt. Die budgetären und makroökonomischen Wirkungen dieser diskretionären Maßnahmen aus **Sicht der Bundesregierung** können **nicht präsentiert werden**, da diesbezügliche Informationen im aktuellen Stabilitätsprogramm nicht enthalten sind.

23 Die nationale Abgabenquote (Indikator 2) berücksichtigt alle Steuereinnahmen des Staates und tatsächlich gezahlte Sozialversicherungsbeiträge (nur Pflichtbeiträge; ESVG-Codes: D2+D5+D611+D91-D995) einschließlich EU-Eigenmittel.

FISK-Prognoseergebnisse 2016 und 2017

Im Jänner 2017 beschloss die Bundesregierung ein **Arbeitsprogramm 2017/2018** mit einem Bündel an Maßnahmen inklusive Zeitplan zur Umsetzung. In der FISK-Prognose wird unterstellt, dass jene Maßnahmen des Arbeitsprogramms, welche sich bereits im Gesetzwerdungsprozess befinden bzw. für welche bereits Ministerratsvorträge vorgebracht wurden, bis zur Nationalratswahl im Herbst 2017 beschlossen und tatsächlich umgesetzt werden. Den **Prognoserichtlinien** entsprechend (No-Policy-Change-Annahme bzw. Vorsichtsprinzip; vgl. Fiskalrat, 2014) werden bei FISK-Prognosen nur Maßnahmen berücksichtigt, die ausreichend spezifiziert sind. Konkret bedeutet dies, dass Maßnahmen für die Regierungsvorlagen mit **wirkungsorientierter Folgeabschätzung** (WFA) vorliegen (Halbierung Flugabgabe, Beschäftigungsbonus, Investitionsförderung für KMU und große Unternehmen) **im angegebenen Ausmaß berücksichtigt** werden. Da Schätzungen der WFA auf Administrativdaten basieren, wurden diese ESGV-konform angepasst (v. a. periodenmäßige Abgrenzungen). Ferner wurden Maßnahmen berücksichtigt, die in Ministerratsvorträgen, Stabilitäts- und Arbeitsprogrammen **hinreichend konkret spezifiziert** sind (u. a. Start-up-Paket²⁴, Beschäftigungsaktion 20.000, zusätzliche Dotierung der Nationalstiftung durch die OeNB)²⁵. Die Budgetwirkung dieser Maßnahmen wurde durch den FISK abgeschätzt (z. B. jährliche Zuteilung, Mitnahmeeffekte, etc.).

Tabelle 7: Saldowirkung bedeutender diskretionärer Maßnahmen in den Jahren 2017 und 2018 laut FISK-Prognose

Maßnahmen (Veränderung gegenüber Vorjahr ^{*)}	2017	2018
	in Mio EUR	
Neue Maßnahmen seit Oktober 2016:		
Stabilitätsabgabe ¹⁾	128	-475
Halbierung Flugabgabe ²⁾	0	-60
Beschäftigungsbonus ²⁾	-306	-269
Investitionsförderung (KMU und große Unternehmen) ²⁾	0	-143
Sonstige ³⁾		
U. a. kommunales Investitionsprogramm, Start-up Paket, Beschäftigungsaktion 20.000, Erhöhung Studienbeihilfe, zusätzl. Dotierung Nationalstiftung, Wegfall "Pensionshunderter", Wegfall SV-Beitragsaussetzung für Bauern, Anhebung ORF-Programmentgelte, Integrationsjahr,...	35	-439
Summe	-143	-1.386
Maßnahmen vor Oktober 2016:		
Steuerreform 2015/2016 ²⁾	-218	172
Arbeitsmarktgipfel 2015 ³⁾	-430	-330
Offensivmaßnahmen ³⁾	-173	-186
Sonstige ³⁾		
u.a. Wegfall AVW-Investorenentschädigung,...	162	24
Summe	-659	-319
Insgesamt	-802	-1.705

Anmerkung: *) Negative Werte bedeuten einen Anstieg des Defizits.

1) Quelle: FISK-Schätzung auf Basis vorläufiger Cash-Daten.

2) Quelle: Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA; mit "time-adjustment").

3) Quelle: FISK-Einschätzung auf Basis von WFA, Ministerratsvorträgen, Arbeitsprogramm 2017/2018 der Bundesregierung.

24 Das Start-up-Paket umfasst Fördermaßnahmen zur Mittelstandsfinanzierung und zum erleichterten Zugang zu Risikokapital sowie eine befristete (Teil-)Übernahme der Lohnnebenkosten für die ersten drei Arbeitsplätze.

25 Die ab 1.1.2018 vorgesehene Erhöhung der Forschungsprämie wäre aufgrund der Verzögerung durch Veranlagung erst 2019 budgetwirksam.

Die grafische Darstellung der **Einnahmen des Staates nach Hauptkategorien** (ESVG-1-Steller) illustriert die Bedeutung der direkten und indirekten Steuern sowie der Sozialbeiträge, die knapp 90% der Gesamteinnahmen des Staates abdecken, für die Einnahmentwicklung des Staates (Grafik 4). Grafik 5 veranschaulicht die Entwicklung der wichtigsten Einnahmenkomponenten, welche im Folgenden näher beschrieben wird.

Das Wachstum der Einnahmen aus **indirekten Steuern** (ESVG-Code D.2 Produktions- und Importabgaben) wird auf 2,9% für 2017 und 1,2% für 2018 geschätzt. Im Durchschnitt des Prognosezeitraums liegt der Zuwachs mit 2,1% p. a. unter dem durchschnittlichen Wachstum der letzten 10 Jahre von 3,2% p. a. Dies begründet sich trotz beschleunigter Entwicklung der Gütersteuern (D.21, u. a. Mehrwertsteuer und Verbrauchsabgaben wie Energieabgabe, Mineralölsteuer, Normverbrauchsabgabe, Tabaksteuer, etc.) mit einem durchschnittlichen Wachstum von +3,5% p. a. durch die schrittweise Senkung des Beitrags zum **Familienlastenausgleichsfonds** (FLAF) im Ausmaß von 0,5 Mrd EUR für 2017 sowie um zusätzliche 0,4 Mrd EUR für 2018 und die Senkung der **Stabilitätsabgabe** um knapp 0,5 Mrd EUR ab 2017. Letztere wird im laufenden Jahr aufgrund des Mehraufkommens aus der einmaligen Abschlagszahlung²⁶ noch überkompensiert, während sich die Senkung ab 2018 budgetär spürbar auswirkt. Das Aufkommen aus der **Mehrwertsteuer** wuchs im Vorjahr mit +3,9% stärker als der nominelle private Konsum (+2,9%), aber deutlich unter den Erwartungen aufgrund des veranschlagten Mehraufkommens aus den Betrugsbekämpfungsmaßnahmen (Registrierkassen- und Belegerteilungspflicht). Speziell die letzten Monate zeigen im jeweiligen Vorjahresvergleich eine erhöhte Dynamik des Mehrwertsteueraufkommens. Die Prognose geht daher von einer gewissen zeitlichen Verzögerung in der Wirkung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen aus, welche sich in einem über der Entwicklung des privaten nominalen Konsums liegenden Jahreswachstum von 5,1% für 2017 und 3,7% für 2018 niederschlägt.

Der Verlauf der **direkten Steuern** (ESVG-Code D.5 Einkommen- und Vermögensteuern) trug in den Jahren 2010 bis 2015 mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 5,1% im Vergleich zum Wachstum der Gesamteinnahmen von 3,4% p. a. **überproportional zum Anstieg der Staatseinnahmen** bei. Aufgrund der Tarifreform der Lohnsteuer reduzierten sich im Jahr 2016 die direkten Steuern um 6,2%. Für den Prognosezeitraum wird ein Wachstum um 5,0% (2017) bzw. 4,3% (2018) erwartet. Die Entwicklung wird durch eine beschleunigte Dynamik der Arbeitnehmerentgelte sowie der Betriebsüberschüsse und Selbstständigeneinkommen getragen. Das **Lohnsteueraufkommen** sollte um 4,6% (2017) und 4,4% (2018) zulegen. Das Aufkommen der **veranlagten Einkommensteuer** wird durch die Tarifreform 2016, welche erst mit zeitlicher Verzögerung budgetwirksam wird, sowie die automatische Arbeitnehmerveranlagung gedämpft und wächst mit 1,4% (2017) bzw. 2,5% (2018) unterdurchschnittlich. Bei diesem Verlauf wurde eine zeitliche Verzögerung in der Wirkung der entsprechenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen (Konteneinsicht) unterstellt. Die Entwicklung der **Kapitalertragsteuer** war in den Jahren 2015 und 2016 stark von den durch die Anhebung des Steuersatzes auf Kapitalerträge (ausgenommene Zinsen) ausgelösten Vorzieheffekten geprägt: Während 2015 das Aufkommen im Vergleich zum Vorjahr um 1,1 Mrd EUR stark zulegte, brach es 2016 um 1,5 Mrd EUR ein. Für den Prognosezeitraum wird angenommen, dass sich die Entwicklung wieder stabilisiert und das Aufkommen in der Größenordnung von 2014 zu liegen kommt (Aufkommen 2017: 2,9 Mrd EUR; 2018: 3,0 Mrd EUR). Das hohe Aufkommen der **Körperschaftsteuer** im Jahr 2016 (+15,7%) kann aus der Entwicklung der makroökonomischen Größen zu den Betriebsüberschüssen nicht abgeleitet werden und dürfte zum Teil in Zusammenhang mit den auch für die Entwicklung der Kapitalertragsteuer markanten Vorzieheffekten stehen. In der Prognose wird daher davon ausgegangen, dass ein Teil des Aufkommens im Jahr 2016 im Jahr 2017 wegfällt. Dieser Sondereffekt wird durch die Maßnahme zur Einschränkung

26 Die Abschlagszahlung im Ausmaß von 1 Mrd EUR ist zahlbar über 4 Jahre. Vorläufige Cash-Daten deuten auf eine Einzahlung von deutlich mehr als 50% bereits im Jahr 2017 hin. Eine hohe Konzentration der geleisteten Abschlagszahlung auf lediglich ein Jahr könnte seitens der EK dazu führen, dass diese Maßnahmen als „Einmalmaßnahme“ eingestuft wird und bei der Ermittlung des strukturellen Defizits außer Betracht bleibt.

FISK-Prognoseergebnisse 2016 und 2017

steuerlicher Gebäudeabschreibung jedoch kompensiert. In Summe wird in der FISK-Prognose – ähnlich dem Bundesvoranschlag – von einem reduzierten Wachstum um 3,2% (2017) bzw. 5,1% (2018) ausgegangen.

Für die Entwicklung der **Sozialbeiträge** wird – nach einem Anstieg um 3,7% im Jahr 2016 – ein Wachstum von 3,4% für 2017 und 3,2% für 2018 erwartet. Prägend für die Entwicklung der Sozialbeiträge ist v. a. das Wachstum der Arbeitnehmerentgelte (2017: +3,2%, 2018: +3,1%). Das leicht höhere Wachstum der Sozialbeiträge im Vergleich zu den Arbeitnehmerentgelten für das Jahr 2017 erklärt sich einerseits durch den Wegfall der einmaligen SV-Beitragsaussetzung für Bauern im Vorjahr (0,1 Mrd EUR) und andererseits durch die stärkere Dynamik der Sozialbeiträge der Selbstständigen, welche die dämpfende Wirkung durch den Rückgang der unterstellten Beiträge für Beamtenpensionen überkompensieren.

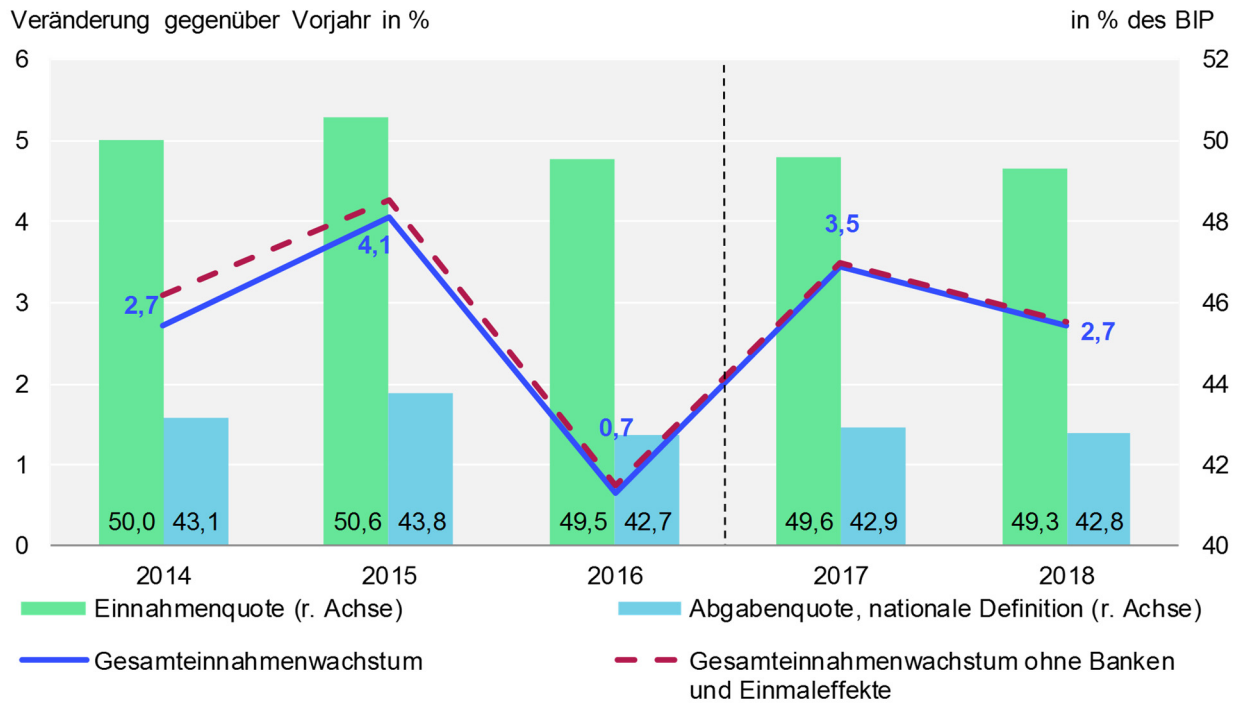
Bei den **Vermögenseinkommen** des Staates (Zinseinnahmen, Ausschüttungen und Entnahmen) wird im Jahr 2017 von einer Stagnation und im Jahr 2018 von einem Rückgang um 6,5% ausgegangen. Getrieben wird diese Entwicklung durch die rückläufigen Einnahmen aus dem Bankenpaket aufgrund des Abbaus der Vermögenswerte der verstaatlichten Banken (Tabelle 8). Für die Ausschüttungen wird 2017 ein leichter Anstieg auf 1,0 Mrd EUR erwartet, welcher den Rückgang der Zinseinnahmen kompensiert. Ab 2018 fallen die Ausschüttungen der Oesterreichischen Nationalbank durch die Sonderdotierung der FTE-Nationalstiftung um zusätzlich 0,1 Mrd EUR p. a. geringer aus.²⁷

Für die **sonstigen laufenden Transfers** wird für 2017 ein Rückgang um 3,9% erwartet. Dies begründet sich durch außergewöhnlich hohe Einnahmen des Vorjahrs aus Kartellstrafen und Grundbuchgebühren, die 2017 wegfallen. Letztere standen in Zusammenhang mit den Grundstücksübergaben aufgrund der Reform der Grunderwerbsteuer. Für 2018 wird ein Wachstum von 3,1% prognostiziert. Die Prognose der Einnahmen aus **Produktionserlösen** und aus **Vermögenstransfers** erfolgt anhand einer Trendfortschreibung unter Berücksichtigung diskretionärer Maßnahmen und sieht ein Wachstum von 2,9% p. a. vor.

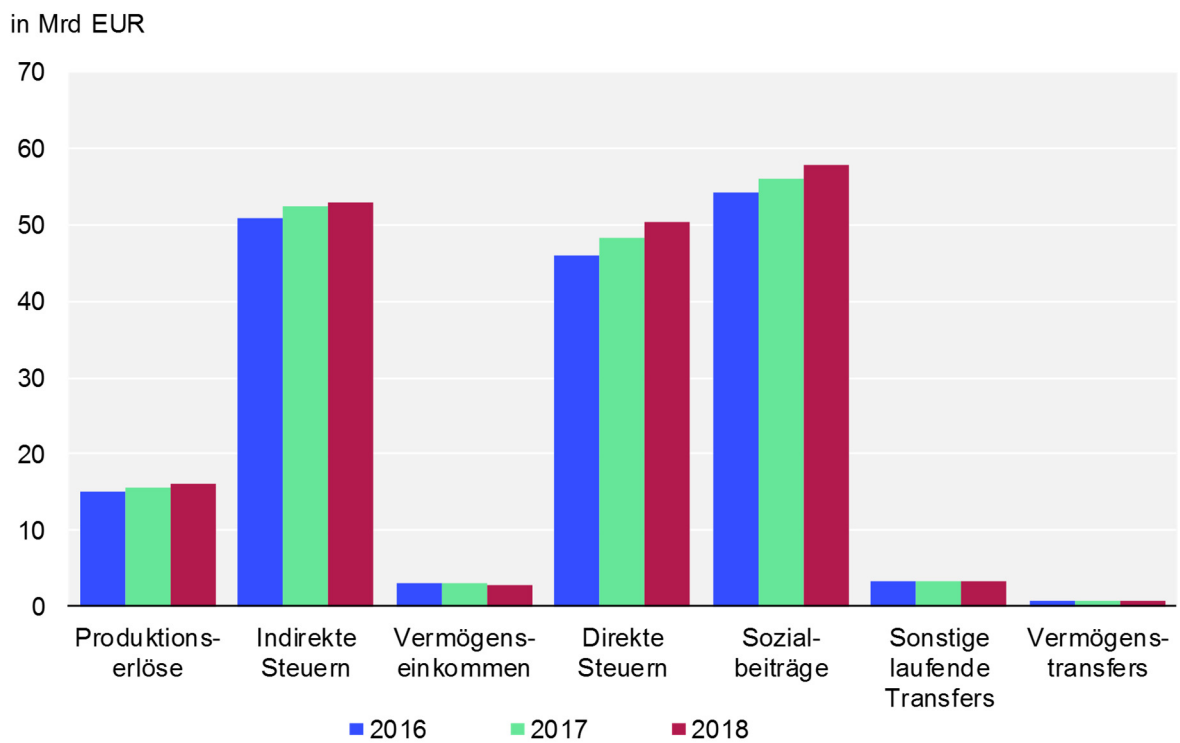
Insgesamt stärkt in den Jahren 2017 und 2018 in erster Linie die beschleunigte **makroökonomische Dynamik** die Entwicklung der Staatseinnahmen in Österreich (2017: +3,5%, 2018: +2,7%). Ferner wirken sich die **Betrugsbekämpfungsmaßnahmen** im Zuge der Steuerreform teilweise mit zeitlicher Verzögerung aus, wodurch mit einem leichten positiven Nettoimpuls der Steuerreform auf das Steueraufkommen zu rechnen ist. Dieser wird jedoch von der **Senkung der Lohnnebenkosten** überkompensiert. Die Budgetwirkungen des im Jänner 2017 beschlossenen Arbeitsprogramms auf der Einnahmenseite sind im Prognosezeitraum als gering einzuschätzen. Einige Banken dürften die **Abschlagszahlung** zur **Stabilitätsabgabe** bereits im laufenden Jahr zur Gänze leisten, was die Staatseinnahmen im Jahr 2017 auf Kosten der Folgejahre erhöht.

²⁷ Das bedeutet, dass diese Maßnahme neutral auf der Einnahmenseite wirkt und lediglich eine Verschiebung von Vermögenseinkommen (D.4) zu den sonstigen laufenden Transfers (D.7) impliziert.

Grafik 3: Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen



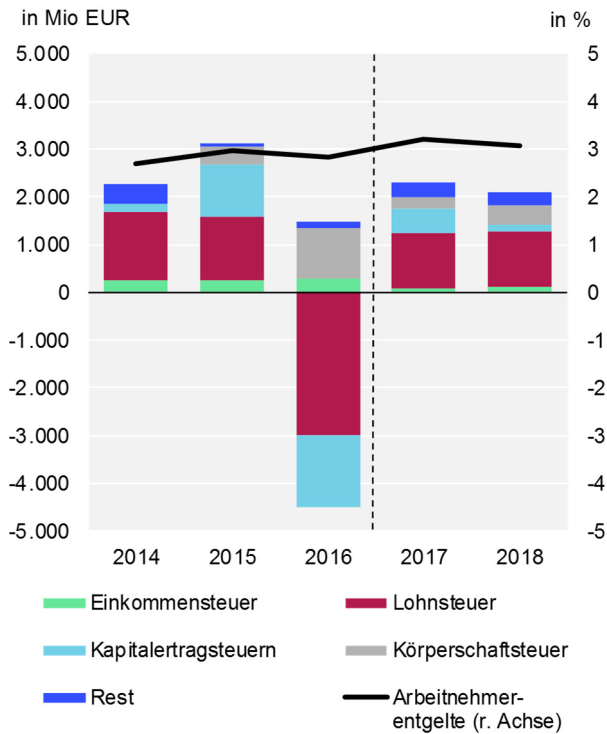
Grafik 4: Einnahmenkomponenten des Gesamtstaates



FISK-Prognoseergebnisse 2016 und 2017

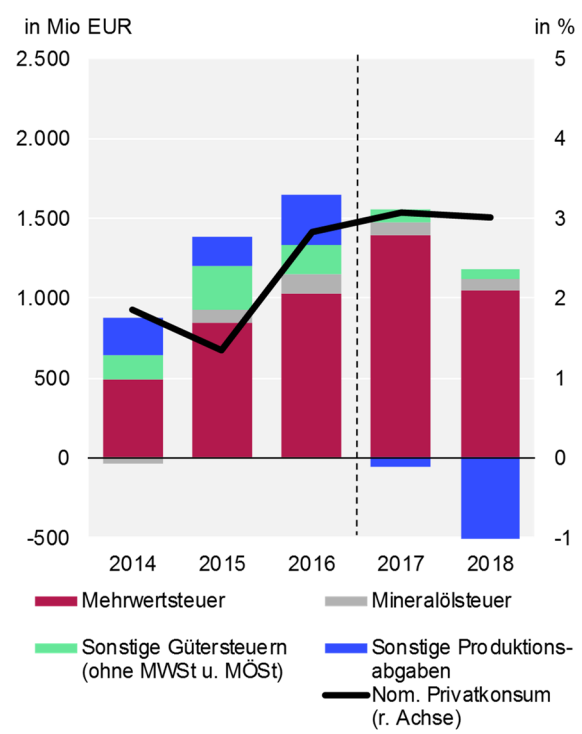
Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Einnahmenkategorien des Staates

Grafik 5: Direkte Steuern
(Veränderung zum Vorjahr)



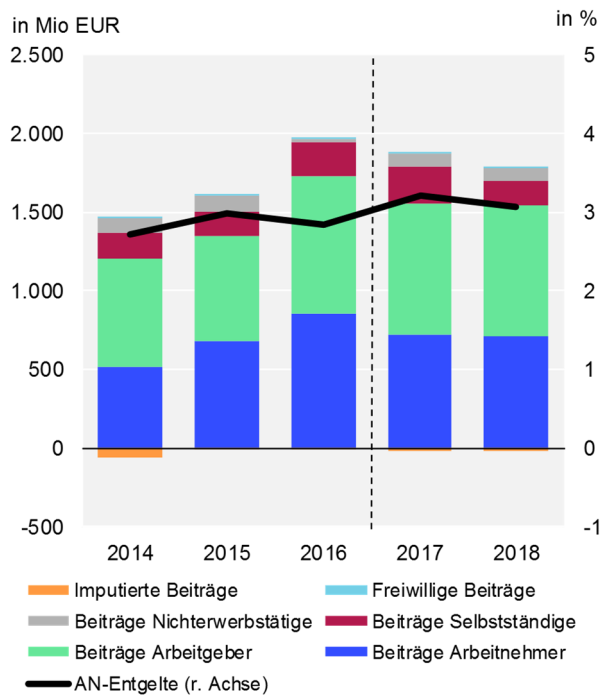
Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

Grafik 6: Indirekte Steuern
(Veränderung zum Vorjahr)



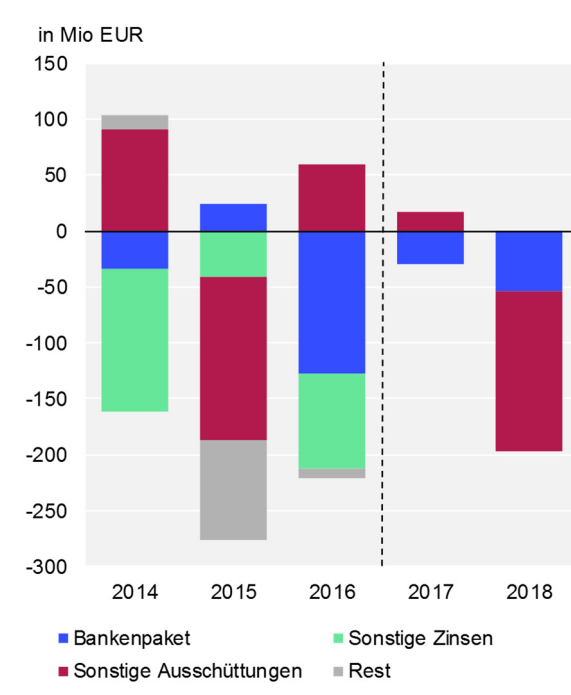
Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

Grafik 7: Sozialbeiträge
(Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

Grafik 8: Vermögenseinkommen
(Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

4.2 Entwicklung der Staatsausgaben 2017 und 2018

Laut FISK-Prognose betragen die **Ausgaben** des Sektors Staat im Jahr **2017** 182,3 Mrd EUR und im Jahr **2018** 187,6 Mrd EUR. Dies entspricht einem Wachstum gegenüber dem Vorjahr von 2,1% bzw. 2,9%. Im historischen Vergleich (durchschnittliche Wachstumsrate der letzten 5 Jahre entspricht 2,5%) fällt das Ausgabenwachstum im Jahr 2018 damit überdurchschnittlich hoch aus (**Grafik 9**) und hat eine Verfehlung der SWP-Vorgaben im Rahmen der Ausgabenregel zur Folge (siehe Kapitel 5).²⁸

Für das relativ schwache Ausgabenwachstum im Jahr 2017 (2,1%) zeichnen v. a. die geringe Inflationsrate des Vorjahres und das vorherrschende Niedrigzinsumfeld verantwortlich, die sich in unterdurchschnittlichen erwarteten Gehaltsabschlüssen für den Öffentlichen Dienst, geringen Pensionserhöhungen und einem deutlichen Rückgang der Zinszahlungen niederschlugen. Die Ausgabenerhöhungen der Bundesregierung aufgrund **diskretionärer Maßnahmen** schwächen den Rückgang bereits 2017 leicht ab. Der starke Anstieg der Inflationsrate in Kombination mit der ansteigenden Wirkung der diskretionären Maßnahmen sowie der geplanten starken Erhöhung der Investitionen im Bereich Schiene erhöhen – trotz eines weiteren deutlichen Rückgangs der Zinszahlungen – das Ausgabenwachstum im Jahr 2018 deutlich.

Gemessen am BIP zeigt die **Entwicklung der Ausgaben** über die letzten Jahre einen sehr volatilen Verlauf, der auf Sondereffekte (**Einmaleffekte**²⁹) zurückzuführen ist. Im Speziellen sind hier die Hilfsmaßnahmen im Rahmen des Bankenpakets zu nennen, die die Dynamik des Ausgabenwachstums von 2008 bis 2016 stark prägten und für einen Großteil der Volatilität verantwortlich zeichneten. Für die Jahre 2017 und 2018 sind keine bedeutenden Sondereffekte zu erwarten. Aufgrund der Verbesserung der konjunkturellen Lage, dem damit verbundenen Anstieg des nominellen BIP und dem Ausbleiben von Sondereffekten reduziert sich – trotz der Ausgabenerhöhung aufgrund neuer diskretionärer Maßnahmen – die Ausgabenquote nach 51,1% im Jahr 2016 in den Jahren 2017 und 2018 auf 50,5% bzw. 50,3%.

Grafik 10 gibt einen Überblick über die gesamtstaatlichen Ausgaben nach **Hauptkategorien** (ESVG-1-Steller) und deren erwartete Entwicklung.³⁰ Sie verdeutlicht, dass die Ausgabenentwicklung des Staates in besonderem Maße vom Ausgabenvolumen der staatlichen **Sozialleistungen und von den Arbeitnehmerentgelten** der im Sektor Staat Beschäftigten abhängt, die im Jahr 2016 in Summe 67% der Ausgaben ausmachten.

Für die Jahre 2017 und 2018 errechnet die FISK-Prognose ein jährliches Ausgabenwachstum der **Arbeitnehmerentgelte** der im Sektor Staat Beschäftigten von 2,4% bzw. 3,3% (2016: 2,5%; Grafik 11). Die hohen, deutlich über der Inflation liegenden Lohnabschlüsse des Vorjahres (+1,8%) dürften im Jahr 2017 laut FISK-Einschätzung mit 1,5% deutlich geringer ausfallen. Dieser ausgabendämpfende Effekt wird durch bereits für das Vorjahr geplante und nicht vollständig umgesetzte Neuaufnahmen in den Bereichen innere und äußere Sicherheit (Sicherheitspaket aus dem Vorjahr, Grenzsicherung und sonstige Flüchtlingskosten) und die für das Jahr 2017 geplanten Neuaufnahmen im Zusammenhang mit der EU-Ratspräsidentschaft, der Erhöhung der Dotierung der Nationalstiftung (FTE) und den beschlossenen

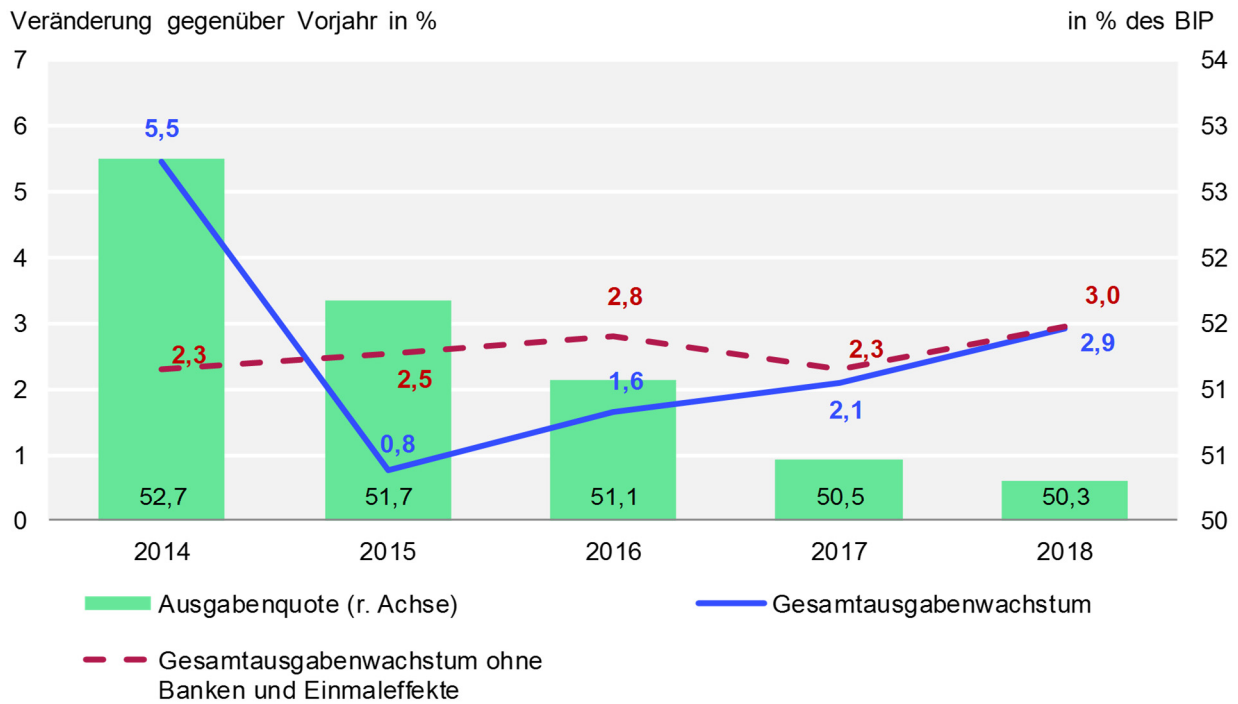
28 In der Vergangenheit wurde die Entwicklung der Gesamtausgaben von bedeutenden Sonderfaktoren getrieben. Da weder im Vorjahr noch für die Jahre 2017 und 2018 bedeutende Sondereffekte beobachtet wurden, besitzen diese Faktoren für die Interpretation des Ausgabenwachstums 2017 und 2018 eine vernachlässigbare Bedeutung.

29 Maßnahmen sind einmalig oder temporär, wenn ihre budgetären Auswirkungen auf 1 oder maximal 3 Jahre beschränkt und nicht wiederkehrend sind. Beispiele für defizitsenkende temporäre Maßnahmen sind Steueramnestien, der Verkauf von nichtfinanziellen Vermögenswerten (z. B. Mobilfunklizenzen) oder die Übertragung von Pensionskassenvermögen (gegen Übernahme der zukünftigen Pensionsleistungen). Ausgaben für Naturkatastrophen, Militäreinsätze oder zur Bankenrettung zählen zu defiziterhöhenden Einmalmaßnahmen.

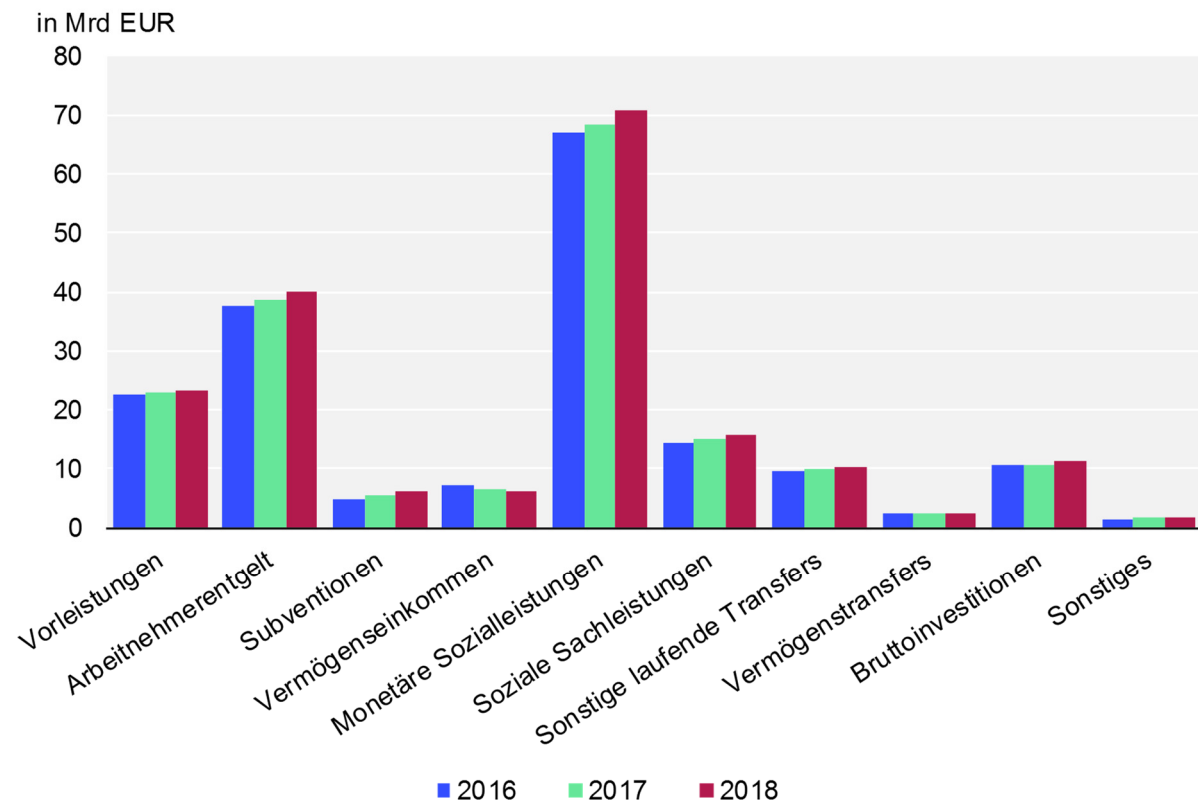
30 Die ESVG-Kategorien „Produktions- und Importabgaben“, „Einkommens- und Vermögensteuern“ und „Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern“ wurden in der Kategorie „Sonstiges“ zusammengefasst.

FISK-Prognoseergebnisse 2016 und 2017

Grafik 9: Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung der Einmalmaßnahmen



Grafik 10: Ausgabenkomponenten des Gesamtstaates



Maßnahmen zur Reduktion von Langzeitarbeitslosigkeit für ältere Arbeitnehmer (Beschäftigungsaktion 20.000) aufgehoben. Die im Jahr 2018 verstärkt einsetzende Wirkung der diskretionären Maßnahmen (v. a. Beschäftigungsaktion 20.000 und Erhöhung der Dotierung der Nationalstiftung) und der erwartete Anstieg der Inflationsrate lassen für 2018 einen deutlich höheren Lohnabschluss für den Öffentlichen Dienst – der FISK geht von 1,9% aus – und somit einen stärkeren Anstieg der Ausgaben für Arbeitnehmerentgelte in Höhe von 3,3% erwarten.

Für die Ausgaben der Kategorie **monetäre Sozialleistungen** wird für die Jahre 2017 und 2018 ein jährlicher Anstieg in Höhe von 2,2% bzw. 3,1% prognostiziert (Grafik 13). Das moderate Ausgabenwachstum der monetären Sozialleistungen im Jahr 2017 ist v. a. auf die niedrige Inflation des Vorjahrs, die sich in einem geringen Anstieg der Pensionsausgaben niederschlägt, zurückzuführen. Der Richtwert, der die Pensionserhöhung bestimmt, beträgt für 2017 lediglich 0,8% und überkompensiert die fast zur Gänze auslaufende ausgabendämpfende Wirkung der verschärften Antrittsvoraussetzungen für die vorzeitige Alterspension. Der für 2017 erwartete Anstieg der Inflationsrate und der Anstieg des demografisch bestimmten Bestands an potenziellen Pensionsneuzugängen (siehe KLP 2016) geht mit einem erwarteten Anstieg des Pensionsrichtwerts auf 1,5% und einem Anstieg der Pensionsantritte einher. Das Wachstum der Pensionsausgaben erhöht sich somit von 2,4% im Jahr 2017 auf 3,6% im Jahr 2018. Der Rückgang der Arbeitslosenzahlen aufgrund der konjunkturellen Erholung und die geplanten Beschäftigungsmaßnahmen der Regierung führen 2017 und 2018 zu einem Rückgang bzw. zu einem sehr geringen Anstieg der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Aufgrund der verstärkten Überführung von Asylberechtigten in die bedarfsorientierte Mindestsicherung wird für die Jahre 2017 und 2018 mit einer weiteren deutlichen Erhöhung der Ausgaben für die bedarfsorientierte Mindestsicherung gerechnet (siehe Tabelle 9).

Das in den letzten Jahren sehr hohe Wachstum der Ausgabenkategorie **soziale Sachleistungen** (2016 und 2015: 6,1% bzw. 5,6%) wird im Jahr 2017 und 2018 durch den erwarteten Rückgang der Anzahl der zu versorgenden Asylwerber und die damit einhergehenden geringeren Ausgaben für die Grundversorgung (Unterbringung und Verpflegung von Flüchtlingen) abgeschwächt. In diesem Zusammenhang unterstellt die FISK-Prognose die Umsetzung der von der Regierung vereinbarten Richtwerte für zum Verfahren zugelassene Asylwerber von 35.000 bzw. 30.000 für die Jahre 2017 und 2018. Aufgrund des erwarteten Anstiegs der Ausgaben für die Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen im Rahmen der Jugendwohlfahrt wird dieser Effekt abgeschwächt (siehe Tabelle 9³¹). Das prognostizierte jährliche Ausgabenwachstum für soziale Sachleistungen beträgt für 2017 und 2018 jeweils 4%.

Das jährliche Ausgabenwachstum für **Vorleistungen** beträgt für die Jahre 2017 und 2018 1,4% bzw. 1,8% (2016: 2,7%). Der erwartete deutliche Rückgang gegenüber dem Vorjahr ist v. a. durch das Ausbleiben zusätzlicher diskretionärer Effekte und geringe Inflationsraten zu erklären.

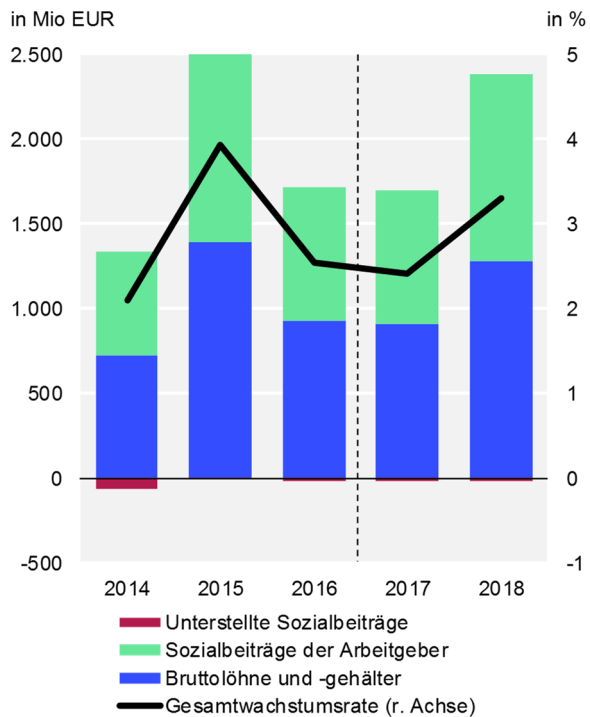
Der volatile historische Verlauf der **Bruttoinvestitionen** belegt den diskretionären Charakter dieser Ausgabenkategorie. Für die Jahre 2017 und 2018 wird ein Rückgang der Wachstumsraten 2017 auf 2,4% bzw. ein deutlicher Anstieg der Wachstumsrate im Jahr 2018 auf 6,3% prognostiziert (Grafik 14). Dies bedeutet eine Erhöhung der staatlichen Investitionsquote auf 3,1% BIP im Jahr 2018. Die Wachstumserhöhung 2018 liegt in den großen projektierten Bauphasen für Infrastrukturprojekte laut geltendem „Rahmenplan Infrastruktur“ des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie und hier vor allem in den geplanten Investitionen im Bereich Schiene begründet. Der im Rahmenplan Infrastruktur vorgesehene Pfad wird aber in der FISK-Prognose nicht vollständig übernommen.

31 Die Ausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung weichen von den im Stabilitätsprogramm publizierten Werten ab. Dies basiert vorrangig auf der Berücksichtigung der Kosten für die Rubrik „Recht und Sicherheit“ in der FISK-Abschätzung und der Verwendung von administrativen Daten in der Kostenabschätzung des BMF. Aus den Budgetdaten der Gebietskörperschaften dürften derzeit keine präzisen Kosten (gemäß ESVG) abgeleitet werden können.

FISK-Prognoseergebnisse 2016 und 2017

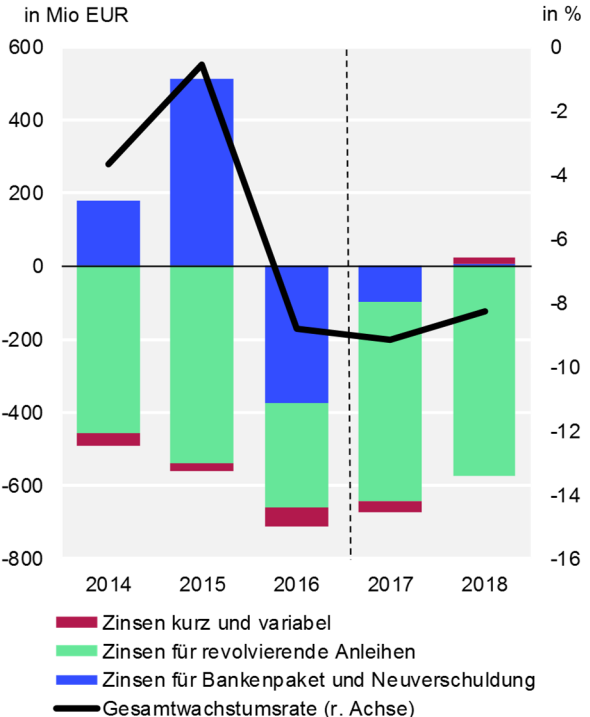
Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Ausgabenkategorien des Staates

Grafik 11: Arbeitnehmerentgelt (Veränderung zum Vorjahr)



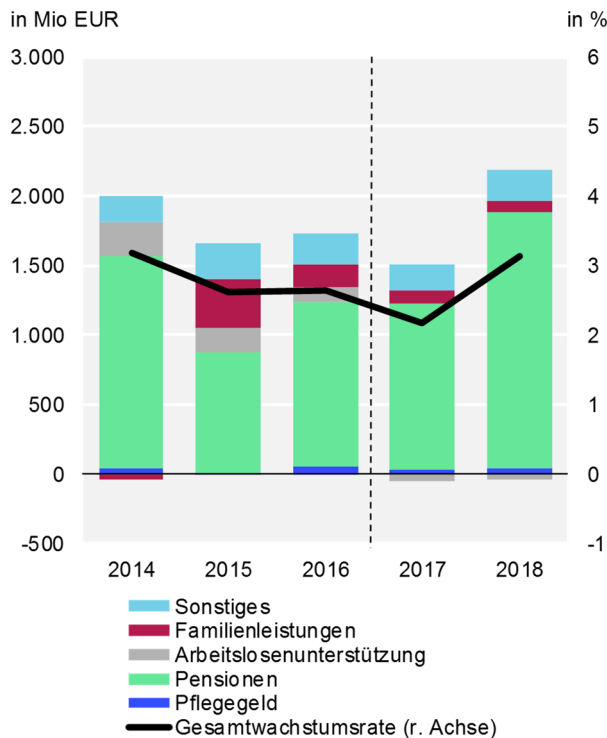
Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

Grafik 12: Zinszahlungen (Veränderung zum Vorjahr)



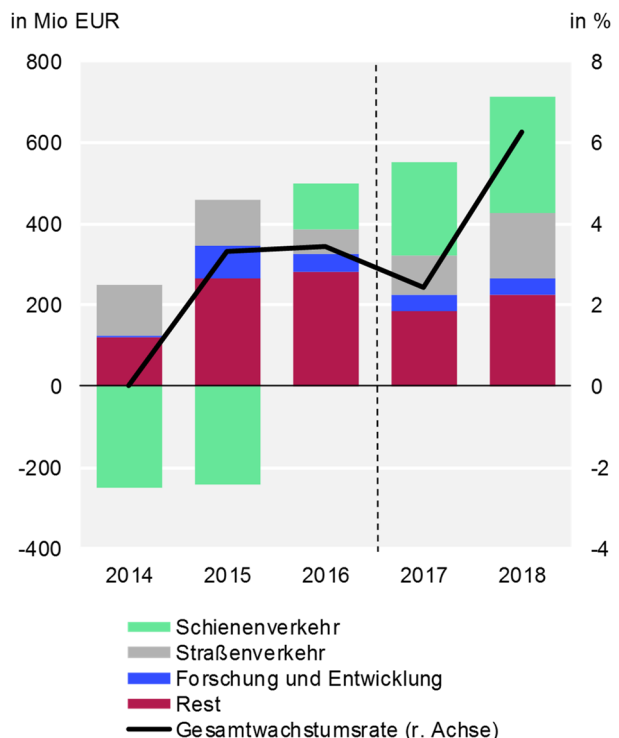
Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

Grafik 13: Monetäre Sozialleistungen (Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

Grafik 14: Bruttoinvestitionen (Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

Die FISK-Prognose geht für die Jahre 2017 und 2018 von keinen defizitrelevanten zusätzlichen Stützungsmaßnahmen für Banken aus. Nähere Ausführungen finden sich in einer jüngst veröffentlichten Studie (Holler und Reiss, 2017), die unter anderem zum Schluss kommt, dass die bisherige kumulierte Maastricht-Defizitwirkung des Bankenpakets dem zu erwartenden langfristigen Maastricht-Effekt entspricht. Die tatsächlichen letztendlich administrativen Kosten (tatsächliche Geldflüsse) des Bankenpakets werden hingegen auf 12 Mrd EUR geschätzt. Zusätzliche Vermögenstransfers werden somit nicht mehr erwartet. Die bisherige Wirkung der Maßnahmen im Rahmen des Bankenpakets auf Maastricht-Defizit (kumuliert bis 2016: 13,8 Mrd EUR) und Schuldenstand (brutto d.h. ohne Gegenrechnung der Vermögenswerte bis Ende 2016: 33,7 Mrd EUR) sind in Tabelle 8 dargestellt. In der Ausgabenkategorie **Vermögenstransfers** geht die FISK-Prognose für die Jahre 2017 und 2018 wie bereits 2016 von geringen Volumina aus. Aufgrund des Wegfalls der im Vorjahr notwendigen Entschädigung der AVW-Gläubiger, die als Vermögenstransfer verbucht wurde, kommt es im Jahr 2017 zu einem leichten Rückgang der Vermögenstransfers im Umfang von 2,8% gegenüber dem Vorjahr. Ausgaben für die im Vorjahr in die Zukunft verschobenen Phasen des Breitband-Internetausbaus schwächen den Rückgang 2017 ab und erhöhen die Vermögenstransfers im Jahr 2018 leicht (+3,7% gegenüber dem Vorjahr).

Die Ausgabenkategorie **Vermögenseinkommen** umfasst die Zinszahlungen für die Staatsverschuldung der Republik Österreich. Die FISK-Prognose geht davon aus, dass sich der starke jährliche Rückgang der Zinsausgaben aus dem Vorjahr (-8,8%) über den Prognosehorizont weiter fortsetzt. Laut einer **Ab-schätzung des FISK** führte die im Jahr 2009 einsetzende **Niedrigzinsphase** bis Ende 2016 (Variante 1, Box 3) zu einer geringeren Staatsverschuldung im Umfang von 9,3 Mrd EUR. Gleichzeitig führte die sukzessive Verminderung der Durchschnittsverzinsung der Finanzschuld des Bundes zu jährlichen Entlastungen der Bundesbudgets in Form von rückläufigen Zinszahlungen im Umfang von insgesamt 2,4 Mrd EUR (Variante 2, Box 3). Für die Jahre 2017 und 2018 ist ein weiterer starker Rückgang der **Zinszahlungen** der Staatsschuld im Umfang von 9,2% bzw. 8,3% zu erwarten. Dieser Rückgang ist auf das niedrige Zinsniveau (langfristiger Zinssatz laut WIFO 2017 und 2018: 0,6% bzw. 0,9%), das hohe Volumen an – gegenüber dem vorherrschenden Marktzinsniveau – abreifenden Anleihen mit hoher Verzinsung (2017: 17,9 Mrd EUR, 2018: 14 Mrd EUR; mit durchschnittlichem Zinssatz von 3% bzw. 3,7%), die Portfoliorückführungen der verstaatlichten Banken und die Aufhebung der Zinszahlungen der HETA als Folge des Schuldenschnitts durch die FMA zurückzuführen (Grafik 12).

Tabelle 8: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets

in Mrd EUR		2014	2015	2016	2017	2018
Staatseinnahmen	(1)	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4
Haftungsentgelte		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Erhaltene Zinsen		0,3	0,5	0,4	0,4	0,3
Dividenden (Partizipationskapital)		0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Staatsausgaben	(2)	6,0	2,8	0,6	0,4	0,4
Finanzierungskosten		0,4	0,9	0,5	0,3	0,3
Vermögenstransfers		5,4	1,8	0,0	0,0	0,0
Maastricht-Finanzierungssaldo	(3)=(1)-(2)	-5,3	-2,2	-0,2	0,0	-0,1
Stock-Flow-Adjustments	(4)	6,2	7,0	-3,7	-6,0	-1,3
Veränderung des Schuldenstandes	(5)=(4)-(3)	11,6	9,2	-3,6	-6,0	-1,3
Maastricht-Schuldenstand		28,1	37,2	33,7	27,7	26,5

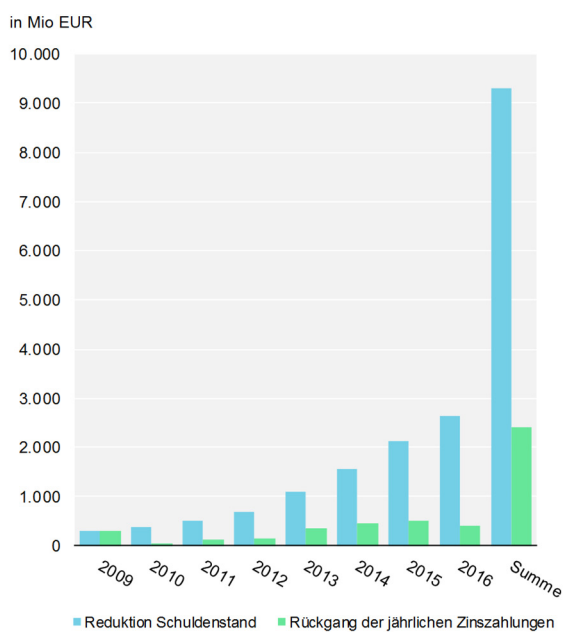
Quelle: Statistik Austria und Update der FISK-Herbstprognose.

Box 3: Schuldenstands- und Budgeteffekt in der Niedrigzinsphase 2008 bis 2016 unter Betrachtung der bereinigten Finanzschuld des Bundes

Der für die Jahre 2009 bis 2016 zu beobachtende starke Rückgang der Marktzinsen für österreichische Bundesschuldtitle führte zu einem deutlichen Rückgang der **Durchschnittsverzinsung**³² der Finanzschuld des Bundes (siehe Grafik 16) sowie der **Zinsausgaben** des Bundes.

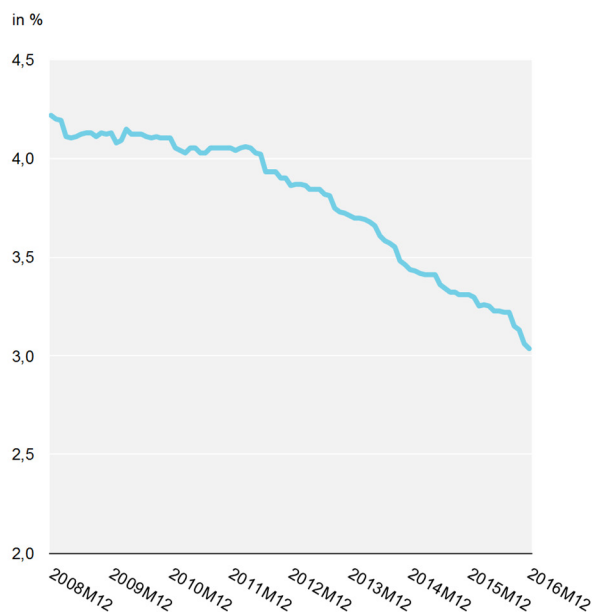
Eine **Interpretation der Zinersparnis des Bundes** aufgrund der **Niedrigzinsphase** sollte allerdings **vorsichtig** vorgenommen werden, da die **Budgetentwicklung des Bundes** von einer Vielzahl von Faktoren abhängig ist, deren Entwicklung nicht losgelöst vom Niedrigzinsumfeld zu sehen ist. Zu diesen Einflussfaktoren zählen Inflation, Wirtschaftswachstum, Finanzmarktstabilität und daraus resultierende geldpolitische Maßnahmen. Um zum Beispiel den durch das Niedrigzinsumfeld gewonnenen budgetären Spielraum abzuleiten, sollten dem ausgewiesenen Rückgang der Zinsausgaben mögliche Einnahmenänderungen, u. a. aufgrund der konjunkturellen Lage, gegenübergestellt werden. Die hier vorgelegten Berechnungen berücksichtigen derartige Effekte nicht, die Entwicklung des Zinsniveaus und anderer ökonomischer Größen wird hier als gegeben angenommen.

Grafik 15
Ersparnis durch die Niedrigzinsphase



Quelle: FISK, ÖBFA.

Grafik 16
Durchschnittsverzinsung der Finanzschuld des Bundes



Um die Größenordnung der „Ersparnis“ durch niedrigere Marktzinssätze abschätzen zu können, müssen den realisierten Zinsausgaben alternative konterfaktische Zinsausgaben gegenübergestellt werden. Die Differenz der realisierten und konterfaktischen Zinsausgaben entspricht dem hier berechneten Effekt des Rückgangs der Zinsausgaben bzw. der „Zinersparnis“. Da die Wahl des konterfaktischen Szenarios das Resultat stark beeinflusst, werden in der hier durchgeführten Analyse **zwei unterschiedliche Varianten** betrachtet. Als konterfaktisches Szenario wird in **Variante 1** von einem **Einfrieren der durchschnittlichen Verzinsung** der um den Eigenbesitz bereinigten Finanzschuld des Bundes auf das durchschnittliche **Niveau**³³ **des Jahres 2008** (4,31%) ausgegangen.³⁴ Die **kumulierten Differenzen**

32 Hier wird die Durchschnittsverzinsung der bereinigten Finanzschuld betrachtet, die sich aus den gewichteten Nominalzinssätzen der aushaftenden Verbindlichkeiten des Bundes abzüglich des Eigenbesitzes errechnet.

33 Hier handelt es sich um das arithmetische Mittel der monatlichen Durchschnittsverzinsung.

zwischen den korrespondierenden Zinsausgaben und den realisierten Zinsausgaben werden hier in weiterer Folge als „**Reduktion des Schuldenstandes**“ (SS) bezeichnet. Für die Betrachtungsperiode 2009 bis 2016 wird die Zinersparnis damit gemäß Gleichung 1 berechnet, wobei die Zinsausgaben des Bundes im Zeitpunkt t (ZZ_t) von der durchschnittlichen realisierten Verzinsung der bereinigten Finanzschuld des Bundes (i_t) und der Höhe der Finanzschuld (FS_t) in Periode t abhängt. In der Abschätzung des konterfaktischen Szenarios wird davon ausgegangen, dass höhere Zinsausgaben im Zeitpunkt t zu einer Erhöhung der Finanzschuld in Periode t+1 führen. Die Analyse wird unter Verwendung von Monatsdaten (Quelle: OeBFA) durchgeführt.

$$\text{Variante 1: } SS_{2009M01/2016M12} = \sum_{t=2009M01}^{2016M12} ZZ_t(i_t, FS_t) - \sum_{t=2009M01}^{2016M12} ZZ_t(i_{2008M12}, FS_t) + \sum_{n=2009M01}^{t-1} SS_{n/n} \quad (1)$$

Im konterfaktischen Szenario von **Variante 2** werden die **Durchschnittszinssätze** auf dem Wert der **Vorjahresperiode** eingefroren. Ein Vergleich der realisierten und konterfaktischen Zinsausgaben macht in dieser Variante die Veränderung der Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr deutlich. Die für die Jahre 2009 bis 2016 kumulierten Differenzen der Zinsausgaben (siehe Gleichung 2) zeigen den **Rückgang der jährlichen Zinsausgaben** im administrativen Bundesbudget von 2008 bis 2016.³⁵ Die Betrachtung der Differenz eines Einzeljahres gibt Auskunft über die Minderausgaben des laufenden Jahres aufgrund der Reduktion der Zinsausgaben.

$$\text{Variante 2: } \Delta_{2009M01/2016M12} ZZ = \sum_{t=2009M01}^{2016M12} \left[ZZ_t(i_t, FS_t) - ZZ_t \left(i_{t-12}, FS_t + \sum_{n=2009M01}^{t-1} \Delta_{n/n-1} ZZ \right) \right] \quad (2)$$

In beiden Varianten wird von einer konstanten Schuldstruktur und keiner Änderung im aktiven Schuldenmanagement ausgegangen. Aufgrund der Erhöhung der durchschnittlichen Restlaufzeit des Schuldportfolios führt die Annahme der konstanten Schuldstruktur zu einer leichten Unterschätzung der errechneten Ersparnis. Eine weitere Unschärfe in der Abschätzung der entstehenden Ersparnis entsteht aufgrund der Betrachtung der Durchschnittsverzinsung auf Basis der Nominalzinssätze. Die Durchschnittsverzinsung besitzt gegenüber der Effektivverzinsung den Nachteil, dass Emissionsgewinne/-verluste aufgrund von „über-pari“ und „unter-pari“ Emissionen/Aufstockungen nicht berücksichtigt werden. Da es in der betrachteten Zeitspanne zu einer Zunahme von Emissionsgewinnen kam, wäre die Zinersparnis bei Betrachtung der Effektivverzinsung daher größer. Daten zur Effektivverzinsung der Finanzschuld des Bundes liegen aber erst ab Juni 2012 vor, sodass auf deren Verwendung in der Analyse verzichtet wird.

Die errechnete **Reduktion des Schuldenstands** für die Jahre 2009 bis 2016 beträgt insgesamt **9,3 Mrd EUR**. Dabei führt die Betrachtung der Effekte gemäß Variante 1 – angesichts eines kontinuierlichen Rückgangs der Durchschnittsverzinsung – zu einem stetigen Anstieg der Zinersparnis über die Zeit. Die **alternative Betrachtung** der Entwicklung der jährlichen Zinszahlungen (Variante 2) errechnet einen **Rückgang der jährlichen Zinszahlungen** des Bundes für die bereinigte Finanzschuld von 2008 bis 2016 in Höhe von insgesamt **2,4 Mrd EUR**. Die jährliche Entwicklung des Zinsrückgangs ist dabei relativ volatil (Bandbreite: 0,1 Mrd EUR im Jahr 2010 bis 0,5 Mrd EUR im Jahr 2015) und hängt stark von der Veränderung des Durchschnittszinssatzes der Finanzschuld des Bundes gegenüber dem Vorjahr ab. Grafik 15 fasst die Resultate der beiden Szenarien im Zeitverlauf zusammen.

34 Alternative Zinsreferenzpunkte führen zu deutlichen Änderungen der Resultate. Werden spezifische geldpolitische Maßnahmen betrachtet, bietet sich z. B. die Verwendung von Forward-Rates an.

35 Die hier präsentierten Ergebnisse weichen aufgrund der Bruttodarstellung der Währungstauschverträge, nicht berücksichtigten „sonstige Ausgaben“ wie z. B. Provisionen, der nicht betrachteten Änderungen der Schuldstruktur und des Schuldenmanagements, der Nichtberücksichtigung des Eigenbesitzes und der Verwendung von Monatsdurchschnitten von den Auszahlungen aus Aufwendungen für Zinsen der UG 58 leicht ab.

Tabelle 9: Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylberechtigte

in Mrd EUR	2015	2016	2017	2018
Anzahl der zum Verfahren zugelassenen Asylanträge	79.000	36.000	35.000	30.000
Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylberechtigte (in Mrd EUR)				
Grundversorgung	0,5	0,7	0,4	0,4
Bedarfsorientierte Mindestsicherung	0,3	0,6	0,8	0,9
Betreuung unbegleitete minderjährige Asylberechtigte	0,0	0,2	0,3	0,4
Rubrik Recht und Sicherheit	0,0	0,4	0,4	0,4
Sonstige Kosten (Integration, Verfahrenskosten, Transport, Familienbeihilfe)	0,3	0,6	0,6	0,6
Summe	1,2	2,4	2,4	2,7

Quelle: BMI, Eurostat, RIS und eigene Berechnungen.

Insgesamt ist die **Ausgabendynamik** der Jahre **2017 und 2018** v. a. von einem moderaten Anstieg der Pensionsausgaben und Arbeitnehmerentgelte im Jahr 2017, einem starken Rückgang der Zinsausgaben, der im Zeitablauf ansteigenden Ausgabenerhöhung der Maßnahmen der Bundesregierung (v. a. in Form von Investitions- und Beschäftigungsinitiativen) sowie einer deutlichen Erhöhung der Bruttoanlageinvestitionen im Jahr 2018 geprägt. Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets sind über den Prognosehorizont nicht zu erwarten.

4.3 FISK-Einnahmen- und Ausgabenprognose im Vergleich zum Stabilitätsprogramm vom April 2017

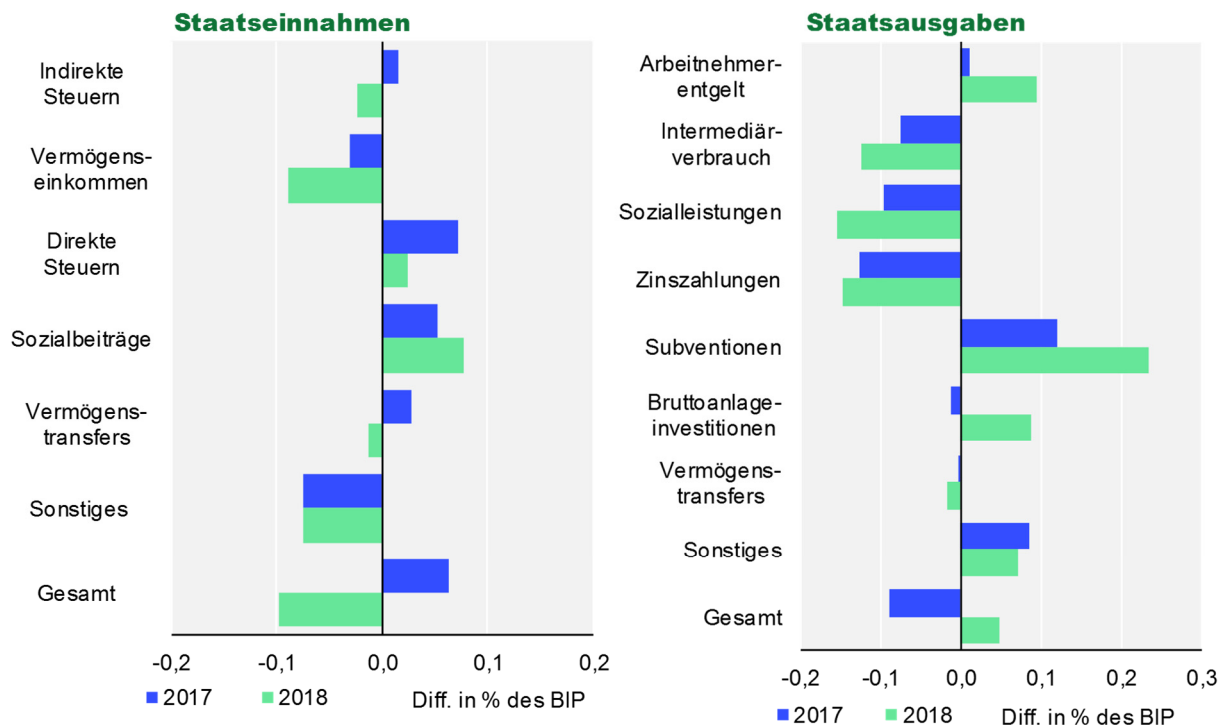
In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der **FISK-Frühjahrsprognose** den **Schätzungen des BMF** aus dem Stabilitätsprogramm (SP) 2017–2021 vom **April 2017** gegenübergestellt. Grafik 17 zeigt die Abweichung für die ESVG-Hauptkategorien der Staatseinnahmen und -ausgaben. Ein positiver (negativer) Wert bedeutet, dass Einnahmen bzw. Ausgaben laut FISK-Prognose höher (niedriger) sind als im Stabilitätsprogramm.

Die gesamtstaatlichen **Einnahmen** fallen laut FISK-Prognose im Jahr 2017 um 0,2 Mrd EUR oder 0,1% des BIP höher sowie im Jahr 2018 um 0,4 Mrd EUR oder 0,1% des BIP niedriger als im SP aus. Bezogen auf das Volumen der Staatseinnahmen von etwa 179 Mrd EUR oder 49,5% des BIP im Jahr 2017 (laut SP) sind die Abweichungen als gering zu werten.

Die linke Abbildung in Grafik 17 zeigt die Abweichungen für die einzelnen ESVG-**Einnahmenkategorien**. Hauptverantwortlich für die Abweichung im **Jahr 2017** ist eine leicht optimistischere Einschätzung der Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen. Gedämpft wird dies durch niedrigere Einnahmen aus Gerichtsgebühren (laufenden Transfers), welche sich im ersten Quartal 2017 in den Cash-Daten zu den Einzahlungen des Bundes (UG 13 Justiz) abzeichnen, während im SP mit einer kräftigen Dynamik der laufenden Transfers gerechnet wird. Diese Divergenzen zeigen sich – neben geringeren Einnahmen aus Vermögenseinkommen – auch im **Jahr 2018**.

Die gesamtstaatlichen **Ausgaben** laut FISK-Prognose weisen für die Jahre 2017 und 2018 geringfügige Unter- bzw. Überschreitungen gegenüber dem im SP dargestellten Pfad im Umfang von –0,1% und 0,05% des BIP auf. Der Zuwachs der Ausgaben von 2016 bis 2018 laut FISK-Prognose (9,1 Mrd EUR) liegt um 0,2 Mrd EUR über dem Ausgabenwachstum laut SP (8,9 Mrd EUR).

Grafik 17: Abweichung der FISK-Prognose vom Stabilitätsprogramm (April 2017) (Differenzen in % des BIP)*)



*) + = FISK-Prognose überschreitet Stabilitätsprogramm.
 - = FISK-Prognose unterschreitet Stabilitätsprogramm.

Quelle: FISK-Frühjahrsprognose 2017 und Stabilitätsprogramm 2016 bis 2021.

Die größten **Ausgabenüberschreitungen** im Jahr 2017 entstehen in den Ausgabenkategorien Subventionen (0,4 Mrd EUR) und Sonstiges³⁶ (0,3 Mrd EUR). Im Folgejahr 2018 schreiben sich die Überschreitungen aus 2017 fort und erhöhen sich insbesondere bei den Subventionen (0,9 Mrd EUR) v. a. infolge der Nichtberücksichtigung der budgetären Wirkungen des „Beschäftigungsbonus“ im SP deutlich. Im Gegensatz zum SP geht die FISK-Prognose von einem starken Anstieg der Bruttoanlageinvestitionen im Jahr 2018 aus (Überschreitungen der SP-Werte um 0,3 Mrd EUR). Bei Zinszahlungen (-0,5 Mrd EUR), Vorleistungen (-0,3 Mrd EUR) und Sozialleistungen (-0,3 Mrd EUR) kommt es im Jahr 2017 hingegen zu deutlichen **Unterschreitungen** der entsprechenden SP-Werte, die sich im Jahr 2018 in allen Kategorien weiter erhöhen.

4.4 Budgetäre Kenngrößen der FISK-Prognose

Aus der Einnahmen- und Ausgabenprognose des FISK leitet sich im Jahr 2017 ein **gesamtstaatliches Maastricht-Defizit** in Höhe von 0,9% des BIP (2015: 1,6% des BIP) ab, das sich im Jahr 2018 geringfügig auf 1,0% des BIP erhöht. Für den Rückgang der Defizitquote **im Jahr 2017** gegenüber dem Vorjahr (-0,7 Prozentpunkte) sind v. a. die konjunkturelle Verbesserung, der geringe Preisanstieg im Vorjahr, der sich in der Lohnentwicklung und bei der Pensionserhöhung widerspiegelt, die Niedrigzinsphase sowie Vorzieheffekte bei der Abschlagszahlung der Stabilitätsabgabe verantwortlich. Wirtschaftspolitische Maßnahmen der Vorjahre (0,7 Mrd EUR) und seit Herbst neu beschlossene Maßnahmen (0,1 Mrd EUR) schwächen den Rückgang der Defizitquote etwas ab. Der leichte Anstieg der Defizitquote **im Jahr 2018** ist auf den deutlichen Anstieg der Inflationsrate im Jahr 2017, die volle Entfaltung der budgetären Wirkung der seit Herbst 2016 beschlossenen Maßnahmen (erhöhen das Budgetdefizit im

36 Produktions- und Importabgaben (D.2), Einkommens- und Vermögensteuern (D.5), Sonstige laufende Transfers (D.7) und Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern (K.2).

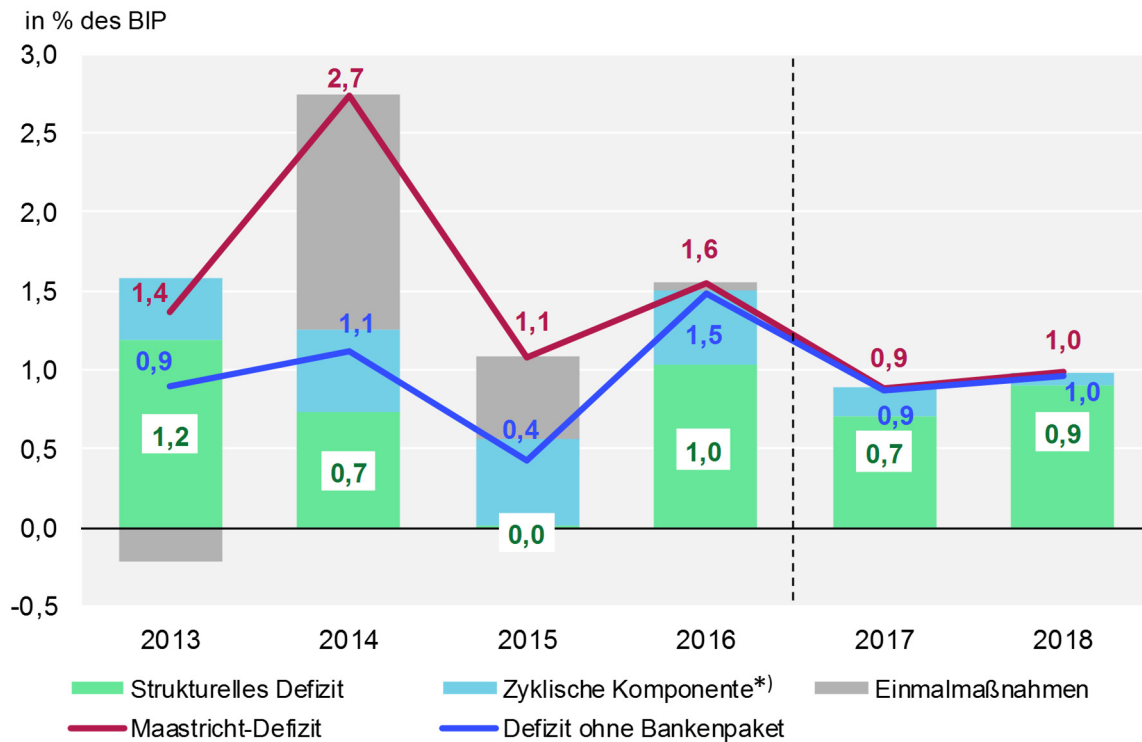
FISK-Prognoseergebnisse 2016 und 2017

Jahr 2018 um 1,4 Mrd EUR; Tabelle 7) und verstärkte Investitionen in den Ausbau der Schiene zurückzuführen. Der Rückgang der budgetären Wirkung der Maßnahmen der Vorjahre (von 0,7 auf 0,3 Mrd EUR) schwächt die Defiziterhöhung ab.

Ausgehend von einem **strukturellen Budgetsaldo** von 1,0% des BIP im Jahr 2017 leitet sich im **Jahr 2017** eine leichte Verbesserung ab. Nach eigenen Berechnungen sinkt das strukturelle Budgetdefizit im Jahr 2017 auf 0,7% des BIP, da die Verbesserung des Finanzierungssaldos stärker als der Rückgang der zyklischen Komponente ausfällt. In der Prognose werden für 2017 und 2018 keine regelrelevanten Einmalmaßnahmen unterstellt. In diesem Zusammenhang bleibt jedoch die zeitliche Verteilung der Abschlagszahlungen der Banken angesichts der Absenkung der Stabilitätsabgabe ab dem Jahr 2017 abzuwarten. Sollten die Banken die Gesamtsumme früher als in vier Jahren leisten, so würden diese Zahlungen voraussichtlich als „Einmalmaßnahmen“ seitens der EK eingestuft werden. Das strukturelle Defizit der von den Zahlungen betroffenen Jahre würde sich in diesem Fall erhöhen. Für das **Jahr 2018** geht die FISK-Prognose infolge der voll einsetzenden Wirkung der im Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018 beschlossenen und in der Prognose berücksichtigten Maßnahmen (siehe Box 2) sowie der vorgezogenen Abschlagszahlungen bei der Stabilitätsabgabe von einer strukturellen Verschlechterung um 0,2 Prozentpunkte auf -0,9% des BIP aus.

Die **öffentliche Schuldenquote Österreichs im Sinne von Maastricht** sinkt laut FISK-Prognose in den Jahren 2017 und 2018 auf 80,3% bzw. 78,3% des BIP. Der starke Rückgang der Schuldenquote um 4,3 bzw. 2 Prozentpunkte setzt sich dabei aus gesamtstaatlichen Defiziten von 0,9% bzw. 1% des BIP (Primärüberschüsse von 1% bzw. 0,7% des BIP, Zinsendienst von 1,8% bzw. 1,6% des BIP) und Stock-Flow-Adjustments von -2,5% bzw. -0,4% des BIP zusammen. Der „BIP-Nenner-Effekt“ senkt die Schuldenquote in den Jahren 2017 und 2018 um -2,7 bzw. -2,5 Prozentpunkte. Die **Zusammensetzung der Stock-Flow-Adjustments** wird dabei vom Portfolioabbau der verstaatlichten Banken (Tabelle 8) und der Auflösung von Kassenreserven dominiert. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die für dieses Jahr angekündigte Tilgung von HETA-Schuldtiteln im Umfang von rund 4 Mrd EUR – die durch bestehende Barreserven der Bank finanziert wird – und die Auflösung der für den Rückkauf der KAF-Schuldtitel im Vorjahr aufgenommenen und derzeit als Barreserve gehaltenen Mittel im Umfang von 1,8 Mrd EUR hinzuweisen. Der Gesamteffekt des **Bankenpakets** auf den Schuldenstand Österreichs reduziert sich von 9,6% des BIP im Jahr 2016 auf 7,7% bzw. 7,1% des BIP bis Ende 2017 bzw. 2018 (Grafik 19).

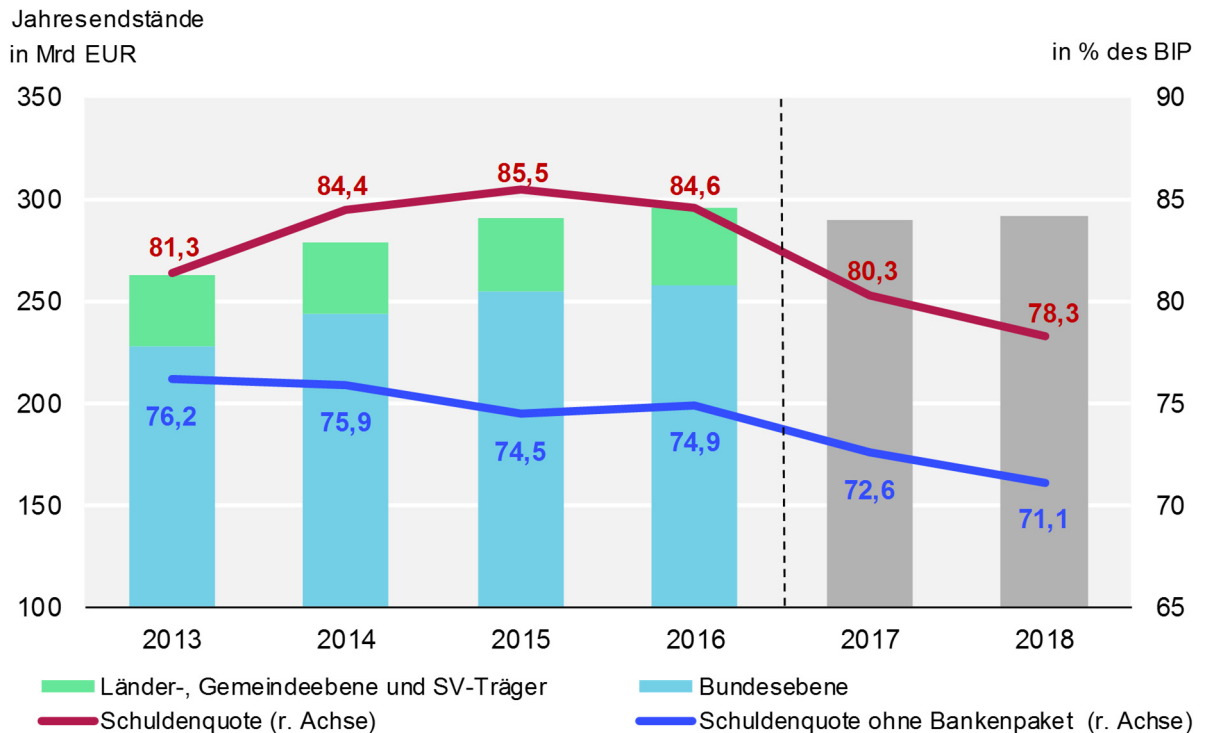
Grafik 18: Budgetdefizit und seine Komponenten



*) Budgetsensitivität x Outputlücke.

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

Grafik 19: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht*)



*) Gemäß ESVG 2010 bzw. EU-Rats-VO Nr. 220/2014. 2017 und 2018 keine Daten zur Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden verfügbar.

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

FISK-Prognoseergebnisse 2016 und 2017

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

in % des BIP	FISK-Frühjahrsprognose			BMF-Stabilitätsprogramm		
	Mai 2017			April 2017		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Finanzierungssaldo	-1,6	-0,9	-1,0	-1,6	-1,0	-0,8
Zyklische Budgetkomponente	-0,5	-0,2	-0,1	-0,5	-0,2	-0,1
Einmalmaßnahmen	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Struktureller Budgetsaldo	-1,0	-0,7	-0,9	-1,0	-0,9	-0,8
Memo: Regelrelevante Zusatzausgaben ¹⁾	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3
Struktureller Budgetsaldo inkl. "Klauseln"	-0,6	-0,3	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5
Reales BIP-Wachstum	1,5	2,0	1,8	1,5	2,0	1,8
Potenzialwachstum	1,4	1,4	1,6	1,4	1,4	1,5
Outputlücke	-0,8	-0,3	-0,1	-0,9	-0,3	-0,1
Staatsverschuldung	84,6	80,3	78,3	84,6	80,8	78,5

1) Mehrausgaben infolge des Flüchtlingszustroms und zur Terrorismusbekämpfung ("Klauseln").

Quelle: BMF, FISK, WIFO, STAT.

Tabelle 11: Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates

	ESVG-Code	in % des BIP			Veränderung in %		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
Gesamteinnahmen	TR	49,5	49,6	49,3	0,7	3,5	2,7
Produktions- und Importabgaben	D.2	14,5	14,5	14,2	3,3	2,9	1,2
Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	13,1	13,3	13,5	-6,2	5,0	4,3
Vermögenstransfers	D.91	0,2	0,2	0,2	30,4	4,5	0,0
Sozialbeiträge	D.61	15,5	15,5	15,5	3,7	3,4	3,2
Vermögenseinkommen	D.4	0,9	0,8	0,8	-5,0	-0,4	-6,5
Sonstige		5,3	5,2	5,2	3,0	1,6	3,1
Gesamtausgaben	TE	51,1	50,5	50,3	1,6	2,1	2,9
Arbeitnehmerentgelt	D.1	10,8	10,7	10,7	2,5	2,4	3,3
Intermediärverbrauch	P.2	6,5	6,4	6,3	2,7	1,4	1,8
Sozialleistungen	D.62, D.631	23,3	23,1	23,1	3,2	2,5	3,3
davon: Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung		1,3	1,3	1,2	2,2	-1,2	-0,9
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	D.41	2,1	1,8	1,6	-8,8	-9,2	-8,3
Subventionen	D.3	1,4	1,5	1,6	8,0	11,9	10,8
Bruttoanlageinvestitionen	P.51g	3,0	3,0	3,1	3,5	2,4	6,3
Vermögenstransfers	D.9	0,7	0,7	0,7	-41,1	-2,8	3,7
Sonstige		3,2	3,2	3,2	5,6	3,6	0,8
Finanzierungssaldo	B.9	-1,6	-0,9	-1,0	.	.	.

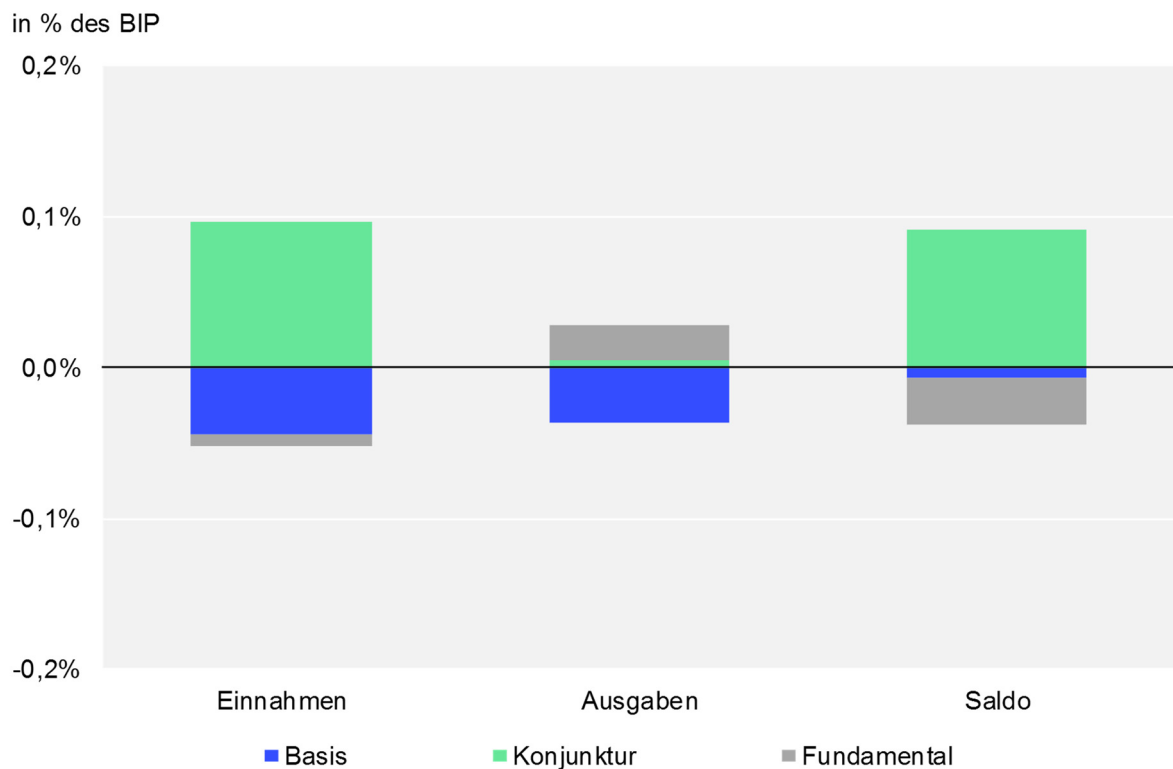
Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2017.

Box 4: Ex-post-Evaluierung der FISK-Prognose

Den „Best Practice“-Prognosestandards folgend, liefert Box 4 eine Ex-post-Evaluierung der FISK-Prognose für das Jahr 2016. Dabei werden die Schätzungen des Jahres 2016 der FISK-Herbstprognose 2016 mit den vorläufig realisierten Werten von Statistik Austria vom März 2017 verglichen. Die Daten von Statistik Austria wiesen einen Finanzierungssaldo für das Jahr 2016 von $-1,6\%$ des BIP aus, während die FISK-Herbstprognose einen leicht geringeren Saldo von $-1,5\%$ des BIP erwartete. Damit lag die **FISK-Herbstprognose** ähnlich zu den Prognosen der Bundesregierung (Haushaltsplanung 2017 vom Oktober 2016; $-1,4\%$) und der EK-Herbstprognose 2016 ($-1,5\%$) **nahe an den vorläufigen Ergebnissen** von **Statistik Austria** für das Jahr 2016 (Stand März 2017).

Eine Aufteilung des „Prognosefehlers“ der FISK-Herbstprognose im Ausmaß von insgesamt $0,05\%$ des BIP in einnahmen- und ausgabenseitige Abweichungen zeigt Grafik 20. Um die Prognosegüte besser einschätzen zu können, werden die Abweichungen in Basis-, Konjunktur- und Fundamentalfehler zerlegt. Als **Basisfehler** wird jener Fehler bezeichnet, der aufgrund der Datenrevision von Statistik Austria (in diesem Fall der ESVG-Daten bis 2015) entsteht, an welchen die FISK-Prognose anknüpft. Der **Konjunkturfehler** ergibt sich aus dem Unterschied aus realisiertem und prognostiziertem Konjunkturbild. Der **Fundamentalfehler** bezeichnet den verbleibenden Fehler nach Bereinigung um Basis- und Konjunkturfehler und kann als eigentlicher (methodischer) Fehler der Prognose angesehen werden.³⁷ Er beinhaltet zusätzlich auch alle Maßnahmen, die von der Regierung anders als angekündigt umgesetzt wurden oder die – aufgrund des No-Policy-Change-Grundsatzes – nicht in der Prognose berücksichtigt werden konnten.

Grafik 20: Zerlegung des Prognosefehlers der FISK-Herbstprognose 2016 für das Jahr 2016



Quelle: FISK-Herbstprognose, Statistik Austria und eigene Berechnungen.

³⁷ Die FISK-Herbstprognose 2014 enthält eine nähere Beschreibung der für die Fehlerzerlegung gewählten Vorgangsweise.

FISK-Prognoseergebnisse 2016 und 2017

Der Prognosefehler für den Budgetsaldo 2016 von insgesamt $-0,05\%$ des BIP setzt sich aus dem Basisfehler im Ausmaß von $0,01\%$, dem Konjunkturfehler von $-0,09\%$ und einem saldierten Fundamentalfehler von $0,03\%$ zusammen. Der Fundamentalfehler auf der Einnahmenseite geht in erster Linie auf eine Überschätzung der Entwicklung der Vermögenseinkommen (D.4) zurück. Der Fundamentalfehler im Bereich der Staatsausgaben ist v. a. auf eine Unterschätzung der Zinszahlungen und der Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets zurückzuführen.

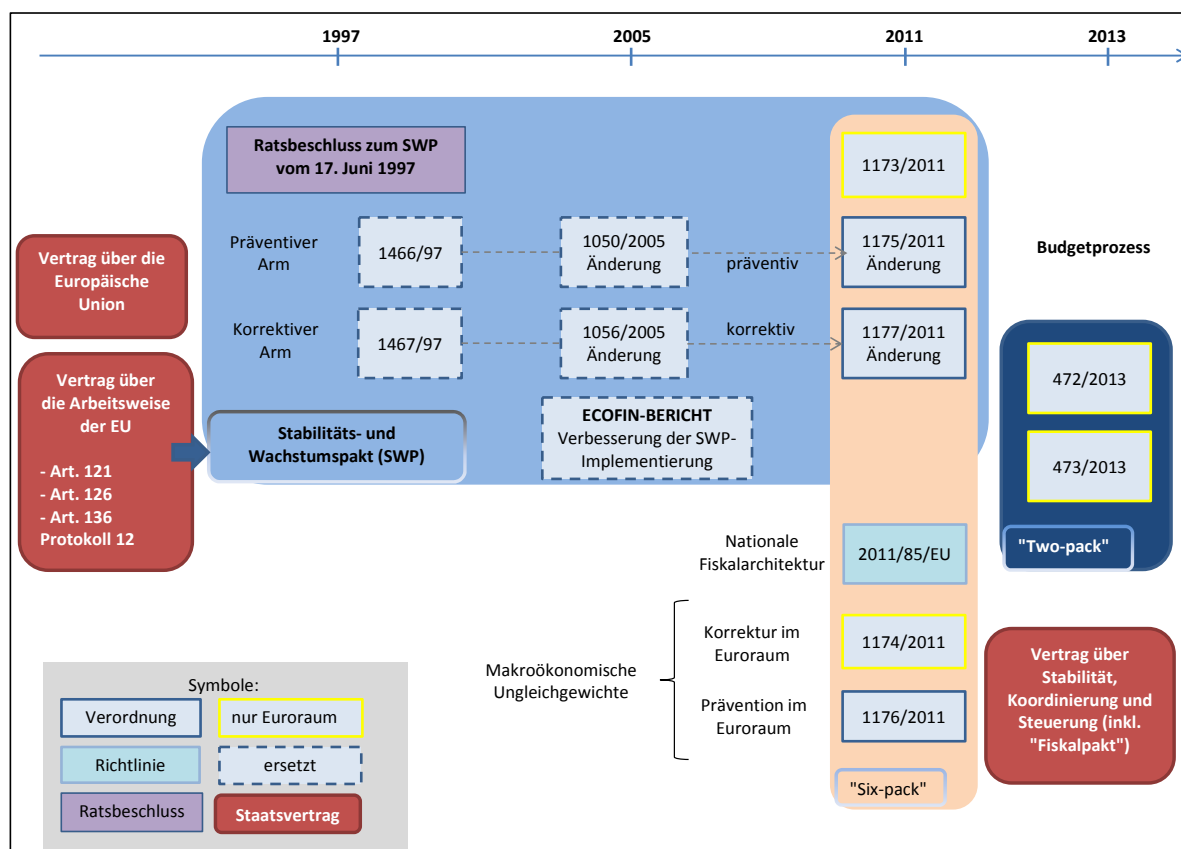
5 EU-RECHTSRAHMEN ZUR FISKALPOLITIK

Die Fiskalpolitik Österreichs unterliegt **numerischen Vorgaben der EU**, die im folgenden Kapitel vorgestellt werden.³⁸ Die Ausführungen konzentrieren sich auf die **aktuelle Regelauslegung** mit mehreren Flexibilisierungselementen, die im Februar 2016 durch den Rat der Europäischen Union (ECO-FIN) vor dem Hintergrund der anhaltend schwachen Konjunktur in Europa und den divergierenden ökonomischen Gegebenheiten gebilligt wurden.³⁹ Besonderes Augenmerk gilt der **Anrechenbarkeit der Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung** im Rahmen der strukturellen Budgetregeln und der Ausgabenregel (Box 6).

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** der EU (Grafik 21).

Grafik 21: Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt im Zeitablauf



Quelle: Europäische Kommission.

Die Bestimmungen dieser Legislativpakete werden regelmäßig einer Evaluierung seitens der **Europäischen Kommission** unterzogen und zunehmend konkretisiert und verfeinert. Es wurden Interpretations-

38 Details siehe z. B. EK (2017b) oder https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction_en.

39 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>.

EU-Rechtsrahmen

hilfen verfasst, Operationalisierungskonzepte erarbeitet sowie methodologische Anpassungen vorgenommen. So wurden beispielsweise im Zuge der massiven **Flüchtlingszuwanderung** seit dem Jahr 2015 und der steigenden Ausgaben zur **Terrorismusbekämpfung** **temporäre Abweichungen** von den Zielvorgaben im Rahmen der strukturellen Budgetregeln und der Ausgabenregel im Ausmaß der budgetären Auswirkung erlaubt (Abschnitt 5.2) und die **Ausgabenregel im korrektiven Arm** eingeführt (Abschnitt 6.3). Eine umfassende, ausführliche Zusammenstellung der aktuellen Rechtslage und deren Auslegung finden sich im „Vade Mecum on the Stability and Growth Pact“ (EK, 2017).

Die mehrdimensionalen **Fiskalregeln im Sinne des SWP**⁴⁰ 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.

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) soll dessen Einhaltung zu einer **konjunkturadäquaten, antizyklischen Ausrichtung der Budgetpolitik** in den Mitgliedstaaten beitragen, die in der Vergangenheit die Ausnahme war. Das **länderspezifische strukturelle Budgetziel** wird jeweils für die Dauer von drei Jahren festgelegt.⁴¹ Die **Höhe des maximal zulässigen strukturellen Defizits** ist so anzusetzen, dass die **nominelle Defizitobergrenze** von 3% des BIP eingehalten, die **Nachhaltigkeit** der Staatsfinanzen gewährleistet und die **Mindesthöhe** gemäß SWP (-1,0% des BIP) bzw. Fiskalpolitischem Pakt (-0,5% des BIP) erfüllt wird (siehe Fiskalrat, 2016). Vor diesem Hintergrund wurde für Österreich das mittelfristige Budgetziel für die Jahre 2017–2019 mit -0,5% des BIP festgelegt.

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 Berechnungsmethoden 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).

Die Letztentscheidung über die **Auslegung des SWP** obliegt dem **Rat der Europäischen Union**, der den Empfehlungen und Vorschlägen der Europäischen Kommission im Regelfall folgt und eine abweichende Haltung erläutern muss. Durch das „**umgekehrte Mehrheitsverfahren**“⁴² bei der Einleitung von Verfahrensschritten gegenüber Mitgliedstaaten verfügt die EK über eine gestärkte Rolle.

Werden die im SWP (einschließlich Folgegesetze) verankerten 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-Prozent-Grenze ohne ausreichende Rückführung) eingeleitet. Allfällige Verfehlungen der strukturellen Vorgaben lösen ebenso wie jene bei der Ausga-

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

41 Die Festlegung der Referenzrate im Zusammenhang mit der Ausgabenregel erfolgt seit dem Frühjahr 2015 jährlich.

42 EK-Vorschläge zur Hinterlegung von Einlagen oder Verhängung von Sanktionen gegen Länder des Euroraums gelten als angenommen, wenn der Rat der Europäischen Union nicht innerhalb von 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit dagegen stimmt.

benregel 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 (präventiver Arm).⁴³ **Erheblich** ist eine **Abweichung** gemäß SWP dann, wenn das strukturelle Defizit eines Jahres oder kumuliert über zwei aufeinanderfolgende Jahre um zumindest 0,5% des BIP vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung MTO bzw. dem MTO abweicht.

5.2 Flexibilität im Stabilitäts- und Wachstumspakt

Die **Europäische Kommission** veröffentlichte Mitte Jänner 2015 – vor dem Hintergrund der Konsolidierungserfordernisse gemäß SWP in Kombination mit der anhaltend schwachen Konjunktur in Europa – eine **Orientierungshilfe** (EK, 2015) **zur bestmöglichen Nutzung der Flexibilität des SWP**, die Anfang 2016 durch den ECOFIN gebilligt wurde. Diese Orientierungshilfe stellt die Auslegung der bestehenden Regeln des SWP vor und enthält zusätzlich Interpretationen im Zusammenhang mit dem „**Europäischen Fonds für strategische Investitionen – EFSI**“.⁴⁴ In **Box 5** werden die diesbezüglichen Vorgaben erläutert, die bei der Bewertung des Budgetpfads durch die Europäische Kommission und in weiterer Folge durch den Rat der Europäischen Union hinsichtlich der Einhaltung der Budgetregeln einfließen.

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.

Massive Zusatzausgaben für **Flüchtlinge und Asylwerber**, aber auch zur **Terrorismusbekämpfung** stellen ein „**außergewöhnliches Ereignis**“ im Sinne des (korrektiven und präventiven Arms des) SWP dar. Nach Feststellung des realisierten Budgeteffekts für das Jahr t-1 im Rahmen der Ex-post-Beurteilung der EK jeweils im Frühjahr des Jahres t (EK, 2017c)⁴⁵ werden die Vorgaben der strukturellen Budgetregeln sowie der Ausgabenregel angepasst (Box 5). Die Abgrenzung der hierfür relevanten Kosten erfolgt derart, dass ausschließlich **vorübergehende Mehrausgaben** gegenüber dem Vorjahr **in direktem Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung** bzw. **Terrorismusbekämpfung** berücksichtigt werden dürfen⁴⁶. Es besteht allerdings generell eine Unschärfe in der Grenzziehung zwischen vorübergehenden bzw. nachhaltigen Ausgaben in der Abschätzung der regelrelevanten Kosten. Bis zur „nachträglichen“ Festlegung des anrechenbaren Budgeteffekts werden die prognostizierten Zusatzkosten im Rahmen der **Gesamtbewertung** des Stabilitätsprogramms berücksichtigt.

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

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

45 Siehe https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/stability-and-convergence-programmes/assessment-programmes-2017_en.

46 EK-Mitteilung vom Oktober 2015 bzw. März 2016.

Box 5: Flexibilisierungselemente im SWP seit 2015 (EK, 2017b)

- **Investitionsoffensive für Europa:**
 - **Beiträge zum European Fund for Strategic Investments (EFSI)** von Mitgliedstaaten gelten als Einmalmaßnahmen oder im Kontext der Feststellung übermäßiger Defizite oder eines Verstoßes gegen das Schuldenkriterium als „relevante Faktoren“. Folglich wird kein ÜD-Verfahren eingeleitet.
 - Ein Mitgliedstaat kann die „**Investitionsklausel**“ anwenden, wenn das **nationale BIP-Wachstum** negativ oder die negative **Outputlücke** größer als 1,5% des BIP ist. Die öffentlichen Investitionen dürfen keinen rückläufigen Verlauf aufweisen und das MTO muss innerhalb von vier Jahren erreicht werden.
 - Der Kreis **anrechenbarer Investitionsausgaben** („**Investitionsklausel**“) für von der EU kofinanzierte Projekte (z. B. in den Bereichen der Struktur- und Kohäsionspolitik und der transeuropäischen Netze) wurde um Kofinanzierungen im Rahmen des **EFSI** ausgeweitet.
- Die Kriterien für „**bedeutende**“ **Strukturen** wurden gelockert:
 - Die Voraussetzung wird auch dann erfüllt, wenn mehrere **kleine Reformen zusammengefasst** werden und gemeinsam merklich positive Budgeteffekte auslösen.
 - Als **langfristig positive budgetäre Effekte** werden – neben nachhaltigen Einsparungen – auch Einnahmen gewertet, sofern sie durch höheres Potenzialwachstum erzielt werden.
 - Von einer **vollständigen Umsetzung** einer Strukturreform kann **bereits ex ante** ausgegangen werden, wenn ein glaubwürdiger mittelfristiger **Strukturenreformplan** zur Verfügung steht.
- Die **strukturellen Anpassungserfordernisse** zur Erreichung des MTO werden im präventiven Arm stärker nach der jeweiligen konjunkturellen Situation eines Mitgliedstaates ausgerichtet:
 - Die jährliche 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.
 - Zur Beurteilung der konjunkturellen Situation erfolgt neben dem realen BIP-Wachstum und der Outputlücke auch ein Vergleich mit dem Potenzialwachstum.
 - In **Österreich** dürfte der Anpassungspfad des strukturellen Budgetsaldos im Regelfall bei 0,6% des BIP liegen, da die Konjunkturzyklen schwach ausgeprägt sind und sich die Outputlücke (EK-Methode) meist in der Bandbreite von –1,5 bis +1,5 bewegt.
- **Massive Zusatzausgaben für Flüchtlinge** sowie **Terrorbekämpfung** gelten als „Ausnahmetatbestand“ und ermöglichen eine zulässige, temporäre Abweichung von den Vorgaben im selben Ausmaß.

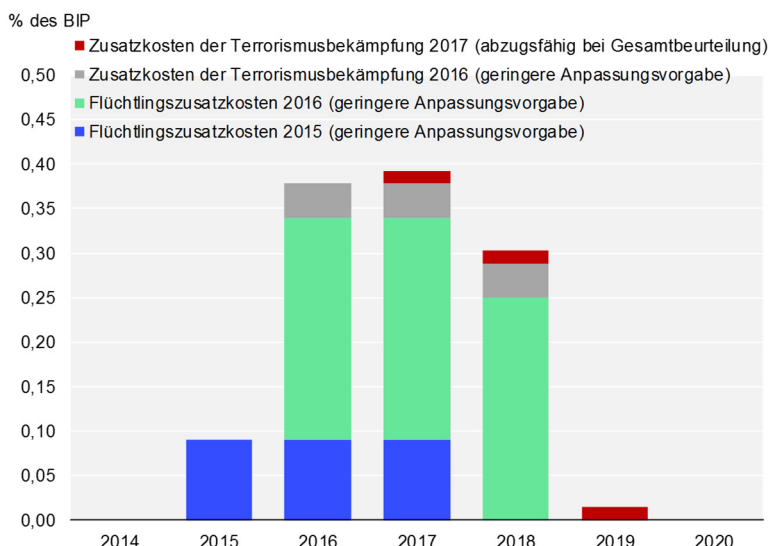
Neben diesen „expliziten“ Ausnahmeregelungen (Box 5) tragen weitere Bausteine zu einer flexiblen Anwendung des SWP bei. Dazu zählen u. a. die Definition von **Schwankungsbreiten**, wie z. B. das Konzept der „**erheblichen Abweichung**“ im Rahmen des präventiven Arms, die Berücksichtigung von **Korrekturfaktoren** 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).

Box 6: Strukturelle Budgetregel bei Zusatzkosten für Flüchtlinge und zur Terrorismusbekämpfung in Österreich

Die **Zusatzausgaben** aufgrund der **Flüchtlingsszuwanderung** und zur **Terrorismusbekämpfung** stellen ein „**außergewöhnliches Ereignis**“ im Sinne des korrektiven und präventiven Arms des SWP dar. Somit sind **temporäre Abweichungen** (für jeweils 3 Jahre) von den Zielvorgaben im Ausmaß der budgetären Auswirkung der Jahre 2015 und 2016 im Kontext der Flüchtlinge⁴⁷ sowie der Jahre 2016 und 2017 im Kontext der Terrorismusbekämpfung – jeweils im Vorjahresvergleich – erlaubt (EK, 2017c).

Im Fall Österreichs wurden im Rahmen der Ex-post-Beurteilung der Fiskalregeln der EK im Frühjahr 2016 für das Jahr 2015 temporäre Zusatzkosten gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 0,09% des BIP infolge der außergewöhnlich hohen Flüchtlingsszuwanderung festgestellt. Diese Zusatzkosten des Jahres 2015 dürfen im selben Jahr, aber auch in den beiden Folgejahren 2016 und 2017 unmittelbar durch entsprechende **Reduktion der strukturellen Anpassungsvorgabe**⁴⁸ geltend gemacht werden (Grafik 22). Analog dazu reduzieren Zusatzkosten des Jahres 2016 (gegenüber dem Vorjahr) infolge der Flüchtlingsszuwanderung (0,25% des BIP) und der Terrorismusbekämpfung (0,04% des BIP) die strukturelle Anpassungsvorgabe jeweils für die Jahre 2016 bis 2018 (Ex-post-Beurteilung der Fiskalregeln der EK vom Frühjahr 2017).

Grafik 22: Effekte "abzugsfähiger" Zusatzkosten auf die strukturelle Budgetregel¹⁾



1) Werte gemäß EK (Beurteilung des Stabilitätsprogramms Österreichs 2017).
Quelle: Eigene Darstellung.

Zusätzlich werden die Anpassungsvorgaben für die Jahre 2017 bis 2019 „nachträglich“ jeweils um die von der EK im Frühjahr 2018 anzuerkennenden **Zusatzkosten** (gegenüber dem Vorjahr) **zur Terrorismusbekämpfung im Jahr 2017** gelockert. Bis dahin werden die (prognostizierten) Zusatzkosten 2017 – gegenwärtig werden diese von der EK mit 0,01% des BIP angesetzt – **im Rahmen der Gesamtbeurteilung** des Stabilitätsprogramms berücksichtigt. Durch das Zusammenspiel der **Zusatzkosten bei der Vorgabe** und bei der **Gesamtbeurteilung** kommt in den Jahren 2016 und 2017 eine („**kumulierte**“) zulässige Abweichung gegenüber dem Basisjahr 2014 zum Tragen. Dieser Gesamteffekt erreicht 0,38 Prozentpunkte (2016) bzw. 0,39 Prozentpunkte (2017) und repräsentiert das zulässige

47 Flüchtlingsszusatzkosten 2017 gegenüber dem Vorjahr dürften in den Jahren 2017–2019 berücksichtigt werden, gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm gehen allerdings die Ausgaben für Flüchtlinge gemessen in Prozent des BIP zurück.
48 Dies fließt analog bei der Ausgabenregel durch entsprechende Anpassung des Abschlags zur Referenzrate ein.

Ausmaß, vom mittelfristigen Budgetziel in den Jahren 2016 und 2017 abzuweichen.⁴⁹

Bei der **Bestimmung der Flüchtlingszusatzkosten** sowie der **Auslegung des SWP durch die EK** sind folgende Aspekte zu beachten:

- **Höhe der Zusatzkosten 2015:** Trotz der nachträglichen Einbeziehung der Ausgaben für die bedarfsorientierte Mindestsicherung und der damit einhergehenden Änderung der Zusatzkosten seit Herbst 2016 (Haushaltsplan 2017) wird der bereits in den EK-Empfehlungen vom Mai 2016 festgestellte („eingefrorene“) Wert von 0,09% des BIP beibehalten.
- **Anerkennung vom BMF gemeldeter Kosten** durch die EK: Die Abgrenzung der hierfür relevanten Kosten erfolgt derart, dass **ausschließlich vorübergehende Mehrausgaben** gegenüber dem Vorjahr in direktem Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung berücksichtigt werden dürfen. Durch Unschärfen in der Grenzziehung im Generellen und zwischen vorübergehenden bzw. nachhaltigen Ausgaben wurden bislang Teile der Bereiche innere und äußere Sicherheit und Integration seitens der EK nicht berücksichtigt. Die **endgültige Festlegung** („eingefrorener Wert“) für das Jahr 2016 erfolgt im Rahmen der Ex-post-Beurteilung der EK jeweils im Mai des Folgejahres.

⁴⁹ Auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose 2017 sowie gemäß Stabilitätsprogramm 2017 der Bundesregierung beläuft sich der Gesamteffekt auf 0,4% des BIP.

6 ERGEBNISSE DER FISKALREGELN FÜR DAS AKTUELLE STABILITÄTSPROGRAMM 2016 BIS 2021

Die Fiskalpolitik Österreichs unterliegt **numerischen Vorgaben der EU**, deren Einhaltung auf Basis des **aktuellen Stabilitätsprogramms der Bundesregierung** vom April 2017 für den Gesamtstaat Österreich im folgenden Kapitel für die Jahre **2016 bis 2021** 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 2017).⁵⁰

Die Ergebnisse des aktuellen **Stabilitätsprogramms** der **Bundesregierung** (Kapitel 6) werden in weiterer Folge (**Kapitel 7**) mit der **Budgetprognose des Fiskalrates** für die Jahre **2017 und 2018** – einschließlich Berechnungen zur **Outputlücke** (Kapitel 2) – verglichen und evaluiert. Diese Gegenüberstellung zeigt hinsichtlich der budgetären Ergebnisse zwar **keine groben Abweichungen** für die Jahre 2017 und 2018. Allerdings wird der von der Bundesregierung geplante **sukzessive Rückgang der Budgetdefizite** im Zeitablauf von der Frühjahrsprognose des FISK 2017 **nicht bestätigt**. Dadurch wird **im Jahr 2018 das MTO überschritten** und **gleichzeitig die Ausgabenregel „erheblich“ verfehlt**. Aus gegenwärtiger Sicht kann die Einleitung des „**Frühwarnmechanismus**“ der **EK für das Jahr 2018** nicht ausgeschlossen werden.

6.1 Rückführung des Maastricht-Defizits auf 0,3% des BIP bis 2021

Die **gesamtsstaatliche Defizitquote** Österreichs wird gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm** schrittweise zurückgeführt und verbleibt **nachhaltig deutlich unter 3% des BIP** (2016: 1,6% des BIP; 2021: 0,3% des BIP).

Auf der Grundlage dieses **Budgetpfads der Bundesregierung** ist davon auszugehen, dass für Österreich weiterhin die **Bestimmungen des präventiven Arms** anzuwenden sind und Österreich den Referenzwert von 3% des BIP deutlich und dauerhaft unterschreitet.⁵¹

6.2 Stabilitätsprogramm sieht Einhaltung des strukturellen Budgetziels in den Jahren 2017 bis 2021 vor

Der **mittelfristige Zielwert (MTO)** eines beinahe ausgeglichenen Budgets wurde in Österreich bis zum Jahr **2016** mit einem **strukturellen Budgetdefizit** von **0,45% des BIP** und ab dem Jahr **2017** mit **0,5% des BIP** festgelegt. Dieser geringfügig adaptierte Zielwert von **-0,5% des BIP** entspricht dem **Mindestanfordernis**, das sich gemäß SWP und Fiskalpolitischem Pakt aus der Erfüllung von drei Kriterien – Einhaltung der Obergrenze von 3% des BIP für das (nominelle) Maastricht-Defizit, Sicherstellung langfristiger Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, rechtlich verankerte Mindesthöhe – ableitet (siehe Fiskalrat, 2016a, Box 4).

Der **strukturelle Budgetpfad gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm** geht von einem **strukturellen Budgetdefizit von 1,0% des BIP im Jahr 2016** aus. Trotz Berücksichtigung der erlaubten Abweichungen aufgrund der Flüchtlingszusatzkosten 2015 und 2016 sowie der Zusatzkosten zur Terrorismusbekämpfung 2016 (in Summe rund 0,4% des BIP; Abschnitt 5.2, Box 5) wurde das **MTO 2016** um 0,1

50 Die FISK-Berechnungen folgen zwar den EU-Vorgaben, allerdings erfolgen seitens der EK immer wieder Adaptierungen und die Resultate reagieren zum Teil sensitiv auf Änderungen der Basisdaten oder der Berechnungsroutinen.

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

Box 7: Erforderliche strukturelle Anpassung im präventiven Arm des SWP und Konsequenzen einer Nichteinhaltung

Rechtsquelle: Art 5 (1) EU-VO 1466/97 i.d.F. VO 1175/2011; Vade Mecum 2017: S. 36 ff

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.⁵² 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 12) 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.⁵³

Tabelle 12: 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.

Ohne Anwendung von Klauseln gilt das **MTO** auch dann **erreicht**, wenn der strukturelle Budgetsaldo innerhalb einer **Bandbreite von 0,25 Prozentpunkten („margin of tolerance“)** des MTO liegt. Solange das MTO eingehalten wird, werden bei einer „erheblichen“ Verfehlung der Ausgabenregel im Allgemeinen 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.

52 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.

53 Zur Bestimmung des Abstands zum MTO für die Vorgabe wird der Wert des strukturellen Budgetsaldos des Jahres t laut EK-Frühjahrsprognose des Jahres t-1 eingefroren und auf Basis der folgenden EK-Prognosen max. bis zum Frühjahr t+2 rückwirkend durch den "most favourable value" ersetzt (z. B. erster Wert für 2015 auf Basis EK-Frühjahr 2014; letzte Korrektur des eingefrorenen Werts im Frühjahr 2017 möglich).

Ist eine **Abweichung** von der Vorgabe bzw. vom MTO „**erheblich**“ – d. h. 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, Zusatzkosten infolge von Flüchtlingszuwanderung⁵⁴), wird der **Frühwarnmechanismus** gem. Art 6 (2) EU-Reg 1466/97 i. d. F. VO 1175/2011 bzw. Art 121 (4) VAEU ausgelöst. Der Feststellung einer erheblichen Abweichung geht immer eine **Gesamtbewertung** der EK voraus.

Wenn **Österreich** das MTO nicht erreichen sollte, kämen angesichts der günstigen Konjunkturerwartungen in den Jahren **2016 bis 2021** die Vorgaben für „**normale Zeiten**“ laut EU-Definition zur Anwendung. Aufgrund einer gesamtstaatlichen Schuldenquote von mehr als 60% des BIP während des gesamten Geltungszeitraums des Stabilitätsprogramms müsste Österreich bis zur Erreichung des MTO von –0,5% des BIP eine **Rückführung des strukturellen Defizits um 0,6% des BIP pro Jahr** erzielen.

Um 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.⁵⁵ 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 im Jahr 2016 bzw. von bis zu 0,75% des BIP ab 2017 erfüllt.

Prozentpunkte **verfehlt**. Durch die Anwendung der „Klauseln“ kommt der **Toleranzbereich** von 0,25 Prozentpunkten **nicht (zusätzlich) zum Tragen**. Der FISK sieht diese Auslegung durch die EK aus ökonomischer Sicht unbegründet.

In den **Folgejahren strebt die österreichische Bundesregierung** – jeweils unter Anrechnung der Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung bis einschließlich des Jahres 2019⁵⁶ – die **Einhaltung des MTO** an: Ausgehend von strukturellen Defizitwerten zwischen 0,9% des BIP und 0,5% des BIP in den Jahren 2017 bis 2019, errechnet sich ein strukturelles Budgetdefizit von jeweils 0,5% des BIP unter Berücksichtigung der abzugsfähigen Zusatzkosten (Tabelle 13). In den Jahren 2020 und 2021 wird ein strukturelles Budgetdefizit von jeweils 0,3% des BIP bei gleichzeitigem Wegfall aller abzugsfähigen Zusatzkosten ausgewiesen. Dieser Pfad deckt sich mit den **Vorgaben des präventiven Arms des SWP**.

Bereits bei einer im Toleranzbereich liegenden Verfehlung des MTO leitet sich – gemäß den EU-Regeln – ein **struktureller Anpassungsbedarf ab, der aber mit keiner erheblichen Verfehlung** einhergehen kann. Durch die Übererfüllung des MTO im Jahr 2015 sowie unter Anrechnung der abzugsfähigen Flüchtlingszusatzkosten und Zusatzkosten der Terrorismusbekämpfung lag in Österreich im Jahr **2016 der Spielraum für eine strukturelle Verschlechterung bei 0,9 Prozentpunkten**. Da die **Erhöhung der strukturellen Defizitquote** (gemessen am BIP) 1,0 Prozentpunkte betrug, wurde die **strukturelle Anpassungsvorgabe** – nach Gesamtbeurteilung einschließlich „Klauseln“ – **um 0,1 Prozentpunkte verfehlt**. Diese Abweichung stellt aber **keine erhebliche Verfehlung** der strukturellen Budget-

54 Massive Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber werden von der EK für die Jahre 2015 bis 2017 als „außergewöhnliches Ereignis“ i. S. des SWP akzeptiert und werden bei der Ermittlung der Anpassungsvorgabe bzw. bei der Gesamtbeurteilung der Regeleinhaltung berücksichtigt (Box 5).

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

56 Im April 2017 wurde seitens der EK beschlossen, auch die Flüchtlingszusatzkosten des Jahres 2017 gegenüber dem Vorjahr in den Jahren 2017–2019 zu berücksichtigen. Auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms gehen allerdings die Ausgaben für Flüchtlinge in Österreich gemessen in % des BIP zurück.

Anwendung der EU-Fiskalregeln

vorgabe im Sinne des SWP dar. In den Folgejahren ergeben sich in den Jahren **2018 (laut EK) und 2019 strukturelle Anpassungserfordernisse** zwischen 0,2 und 0,3 Prozentpunkten, die durch die Rückführung der strukturellen Defizitquote gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm** im Jahr 2018 nicht zur Gänze (2019 wird die Vorgabe nur marginal in der 2-Jahresbetrachtung unterschritten) erbracht werden.

Bei Beibehaltung des MTO ab dem Jahr 2017 lösen etwaige Verfehlungen der Ausgabenregel im Allgemeinen keine Verfahrensschritte aus (siehe Abschnitt 6.3). Allerdings stellt eine überhöhte Ausgabendynamik im Sinne der Ausgabenregel einen Indikator dafür dar, dass der Mitgliedstaat ohne Gegensteuerungsmaßnahmen Gefahr läuft, in Zukunft vom MTO wieder abzuweichen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der **Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogramms keine „erheblichen“ Verfehlungen vom MTO oder den strukturellen Anpassungserfordernissen** im Sinne der EU-Definition **vorsieht**. Dies obwohl die vorübergehend erlaubte Abweichung auf Basis der Klauseln (Zusatzkosten Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung) ab dem Jahr 2020 vollständig ausläuft. Mehrere positive und **negative budgetäre Prognoseunsicherheiten** bestehen allerdings. Die negativen Risiken könnten aus Sicht des FISK die Einhaltung der Fiskalregeln konterkarieren (u. a. budgetbelastende Maßnahmen vor der Nationalratswahl, defiziterhöhende Effekte der Vorhaben des Arbeitsprogramms 2017/2018 der Bundesregierung und internationale Verwerfungen; Kapitel 3). So wird im Jahr 2018 nach den **aktuellen Schätzungen des FISK** – im Gegensatz zum aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung – die strukturelle Anpassungsvorgabe **relativ deutlich verfehlt** (Kapitel 7). Als positive Prognoseunsicherheit sind aus Sicht des FISK u. a. die Möglichkeit von geringeren Zinskosten für die Staatsschuld und eines sehr restriktiven Budgetvollzugs zu nennen.

Tabelle 13: Strukturelle Anpassung des Budgetsaldos Österreichs gemäß Stabilitätsprogramm

Staat insgesamt	2016	Präventiver Arm				
		2017	2018	2019	2020	2021
Zielvorgaben für die strukturelle Anpassung der Defizitquote¹⁾						
Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (in Prozentpunkten)	-0,9	0,0	0,3	0,2	0,0	-0,2
Realisierte strukturelle Anpassung der Defizitquote (ohne Klauseln)						
Struktureller Budgetsaldo (in % des BIP)	-1,0	-0,9	-0,8	-0,5	-0,3	-0,3
Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (in Prozentpunkten)	-1,0	0,2	0,1	0,3	0,1	0,0
Erreichung der Zielvorgabe nach Gesamtbeurteilung (einschl. Klauseln)²⁾						
Abweichung von Vorgabe (in % des BIP)	NEIN	JA	NEIN	NEIN	JA	JA
Durchschnittliche Abweichung über 2 Jahre (in % des BIP) ³⁾	-0,1	0,2	-0,2	0,1	0,2	0,2
Erhebliche Abweichung von Vorgabe⁴⁾						
Verfehlung des 1-Jahres-Kriteriums	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Verfehlung des 2-Jahres-Kriteriums ³⁾	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Memo: Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln (in % des BIP)	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3
"Eingeforener" struktureller Budgetsaldo inkl. Klauseln laut EK (in % des BIP) ⁵⁾	-0,5	-0,8	.	.	.	.

1) Laut EK und unter Einbeziehung der Flüchtlingszusatzkosten 2015 und 2016 sowie der Zusatzkosten 2016 zur Terrorismusbekämpfung.

2) Zusatzkosten 2017 zur Terrorismusbekämpfung.

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

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.

5) Grundlage zur Berechnung der strukturellen Anpassungsvorgabe für das Jahr t+1.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2017), WIFO (Prognose vom März 2017) und eigene Berechnungen.

6.3 Ausgabenzuwachs übersteigt in den Jahren 2017 bis 2021 die zulässige Obergrenze

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 8). 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. Durch die **Bezugnahme auf die strukturellen Anpassungserfordernisse**, die sich auf das MTO (ohne Toleranzbereich) beziehen, werden bei der Ausgabenregel auch die abzugsfähigen Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung berücksichtigt.

Box 8: 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; Vade Mecum 2017: S. 47 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.⁵⁷ 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**. Seit dem Frühjahr 2015 wird die Referenzrate des Jahres t auf Basis der Potenzialoutput-Schätzung der EK im Rahmen der Frühjahrsprognose des Jahres t-1 jährlich neu ermittelt.⁵⁸ Solange das mittelfristige Budgetziel nicht erreicht wird, ist der Ausgabenzuwachs stärker zu dämpfen. Die Höhe des **Abschlags zur Referenzrate** (Convergence Margin) ist länderspezifisch so zu wählen, dass eine Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Richtung MTO entsprechend der jeweils anzuwendenden strukturellen Vorgabe (Tabelle 13) gewährleistet wird. Gelten für einzelne Jahre unterschiedliche strukturelle Anpassungsvorgaben, variiert der Abschlag und kann der jährlich zulässige Ausgabenzuwachs stark schwanken. Durch die „symmetrische“ Anwendung der Convergence Margin resultiert aus einer Übererfüllung des MTO im Folgejahr ein Zuschlag zur Referenzrate. Im Rahmen der **Gesamtbeurteilung** der Ausgabenregel wird – erstmals im Frühjahr 2017 – der **Einfluss von Einmalmaßnahmen**, die in der Vergangenheit starke Schwankungen des Ausgabenaggregats verursacht haben, **korrigiert**.⁵⁹

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 oder kumuliert über zwei aufeinanderfolgende Jahre um zumindest 0,5% des BIP vom MTO bzw. Anpassungspfad ab, wird der **Frühwarnmechanismus** ausgelöst (Ausnahmeregelungen gelten analog zur strukturellen Budgetregel; Box 6), außer das mittelfristige Budgetziel wurde bereits erreicht. In letzterem Fall werden keine Verfahrensschritte gesetzt, sofern die Erreichung des MTO nicht auf erhebliche unerwartete Mehreinnahmen zurückzuführen war und die Beibehaltung des MTO im Geltungszeitraum des Stabilitätsprogramms nicht durch die dargestellten Haushaltspläne gefährdet wird.

57 Seit dem Beschluss des ECOFIN vom 6.12.2016 wird die Ausgabenregel auch im korrektiven Arm zur Beurteilung der „effective action“ eingesetzt.

58 Vormalig erfolgte die Festlegung der Referenzrate – analog zum MTO – für jeweils drei Jahre. Für 2015 (Basis: EK-Winterprognose 2013) und 2016 (jene Referenzrate auf Basis der Winterprognose 2013 oder der Frühjahrsprognose 2015 der EK, die den höheren Zuwachs erlaubt) gelten Übergangsregelungen.

59 Mitteilung des WFA vom 29.11.2016 (https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/12/46/EU_124681/imfname_10675839.pdf).

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Für Österreich ergeben sich daraus für den Geltungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms von 2016 bis 2021 folgende (unterschiedliche) **Referenzraten**:

- Für das **Jahr 2016** liegt die **Obergrenze** für den Zuwachs des realen Ausgabenaggregats bei 2,9% – ausgehend von der mittelfristigen Potenzialwachstumsrate Österreichs gemäß EK von 1,1%⁶⁰ (unter Berücksichtigung eines erlaubten Zuschlags von 1,8 Prozentpunkten infolge der deutlichen Übererfüllung des MTO 2015).
- Im **Jahr 2017** reduziert sich der zulässige Zuwachs des Ausgabenaggregats auf die mittelfristige Potenzialwachstumsrate Österreichs von 1,1% gemäß EK-Frühjahrsprognose 2016 (Kein Zu- oder Abschlag, da die Abweichung vom MTO 2016 dem Ausmaß anrechenbarer „Klauseln“ entspricht und folglich kein strukturelles Anpassungserfordernis besteht).
- Für die **Jahre 2018 bis 2021** erreicht aus heutiger Sicht die zugrundezulegende mittelfristige Potenzialwachstumsrate eine Größenordnung von 1,3%.⁶¹ Aus den Abweichungen vom MTO in den Jahren 2017 und 2018 gemäß EK resultieren geringe Abschläge für die Jahre 2018 und 2019 (0,5 bzw. 0,4 Prozentpunkte). In den Folgejahren entspricht die Obergrenze etwa der durchschnittlichen Potenzialwachstumsrate.

Die **jährlichen Zuwachsraten des adaptierten realen Ausgabenaggregats** werden zudem um den **Einfluss von Einmalmaßnahmen**, die in der Vergangenheit starke Schwankungen des Ausgabenaggregats verursacht haben, im Rahmen der Gesamtbeurteilung der Ausgabenregel **korrigiert** und dem jeweiligen Referenzwert gegenübergestellt. Auf Basis des **aktuellen Stabilitätsprogramms** der Bundesregierung ergeben sich folgende Ausgabenzuwächse und Einschätzung hinsichtlich der Erfüllung der Ausgabenregel (Tabelle 14):

- Im Jahr **2016** blieb der markante reale Ausgabenzuwachs auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms von 2,0% (v. a. Flüchtlingszusatzkosten) unter der Referenzrate von 2,9%.
- Im Jahr **2017** geht das Wachstum des realen Ausgabenaggregats deutlich auf 1,4% zurück. Angesichts der im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls geringeren Referenzrate ergibt sich in diesem Jahr dennoch eine **geringfügige Überschreitung der Obergrenze** (1,1%).
- Ebenso zeigen sich in den **Folgejahren** ab 2018 durchwegs **Verfehlungen** der Referenzrate – die endgültige Bestimmung erfolgt jeweils im Frühjahr des Jahres t für das Jahr t-1 –, die insbesondere **im Jahr 2018** deutlich ausfällt (Abweichungen zur Vorgabe: 2018: 1,2 Prozentpunkte; 2019: 0,3 Prozentpunkte). Der starke Zuwachs des Ausgabenaggregats ist auf die diskretionäre Ausweitung der Ausgaben z. B. infolge der forcierten Förderung von Beschäftigung und Investitionen und den diskretionären Einnahmementfall (z. B. Reduktion der Stabilitätsabgabe), der durch die Gegenrechnung bei der Ermittlung des Ausgabenaggregats ebenfalls ausgabenerhöhend wirkt, zurückzuführen. Ausgehend vom aktuellen Budgetpfad der Bundesregierung liegen die Ausgabensteigerungen in den Jahren **2018 und 2019 knapp über der Erheblichkeitsgrenze** (2018: in der 1- und 2-Jahres-Beurteilung; 2019: in der 2-Jahres-Beurteilung) im Sinne der EU-Definition. Allerdings wird (auch) in diesen Jahren mit der Erreichung des MTO gerechnet. In diesem Fall würde die Verfehlung der Ausgabenregel keine Frühwarnung der EK nach sich ziehen. In den Jahren 2020 und 2021 liegt der Ausgabenzuwachs nur marginal über der jeweiligen Obergrenze.

Insgesamt zeigt sich eine Verfehlung der **Ausgabenregel** über den **gesamten Planungszeitraum** des aktuellen Stabilitätsprogramms. In den Jahren **2018 und 2019** – in denen die Ausgabenregel einen **realen Ausgabenzuwachs** von 0,7% bzw. 0,9% vorsieht – liegt der (durchschnittliche) Ausgabenzuwachs jeweils **knapp über der Grenze zu einer „erheblichen“ Abweichung** (2018: in der 1- und 2-Jahres-Beurteilung; 2019: in der **2-Jahres-Beurteilung**). Trotz der Überschreitungen der jährlichen Referenz-

⁶⁰ Durchschnitt der Jahre 2008–2017 auf Basis der EK-Winterprognose 2013.

⁶¹ Die endgültige Berechnung des Referenzwerts für das Jahr t erfolgt auf Basis der jeweiligen EK-Frühjahrsprognose des Jahres t-1.

raten durch den geplanten Ausgabenpfad der Bundesregierung sollte der „Frühwarnmechanismus“ der EK nicht ausgelöst werden, solange das **MTO plangemäß erreicht** wird (Abschnitt 6.2). Eine überhöhte Ausgabedynamik des Staates im Sinne der Ausgabenregel deutet allerdings auf **potenzielle Abweichungen vom MTO** in der Zukunft hin. Die aktuellen **Schätzungen des Fiskalrates** (Kapitel 7) bestätigen die zu erwartenden **Abweichungen hinsichtlich der Ausgabenregel** in den Jahren **2017 und 2018**, die im Jahr **2018 „erheblich“** im Sinne der EU-Definition ausfallen dürften.

Tabelle 14: Ausgabenentwicklung des Staates gemäß Stabilitätsprogramm

Staat insgesamt	Präventiver Arm					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zielvorgabe für das reale Ausgabenwachstum (Veränd. zum Vj. in %) ¹⁾	2,9	1,2	0,8	0,9	1,3	1,6
Realisierte Rate des Ausgabenaggregats (Veränd. zum Vj. in %) ²⁾	2,0	1,4	2,0	1,2	1,4	1,6
Abweichung zur Vorgabe (1-Jahres-Kriterium; in Prozentpunkten) ³⁾	0,9	-0,2	-1,2	-0,3	-0,1	0,0
Erreichung der Zielvorgabe: Ausgabenwachstum (1- oder 2-Jahres-Kriterium) ³⁾	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Auswirkung der Zielabweichung auf strukturellen Budgetsaldo (in % des BIP)	0,4	-0,1	-0,6	-0,1	0,0	0,0
Auswirkung der Zielabweichung auf strukt. Budgetsaldo über 2 Jahre (in % des BIP) ⁴⁾	0,3	0,2	-0,3	-0,4	-0,1	0,0
Erhebliche Abweichung: ⁵⁾	NEIN	NEIN	JA	JA	NEIN	NEIN
Verfehlung des 1-Jahres-Kriteriums	NEIN	NEIN	JA	NEIN	NEIN	NEIN
Verfehlung des 2-Jahres-Kriteriums ⁴⁾	NEIN	NEIN	JA	JA	NEIN	NEIN

1) Durchschnittliche Potenzialwachstumsrate der Jahre t-5 bis t+4 abzüglich eines Abschlags, solange das MTO noch nicht erreicht wurde; unter Berücksichtigung der Klauseln (Zusatzkosten Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung).

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

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 2017), WIFO (Prognose vom März 2017) und eigene Berechnungen.

6.4 Schuldenregel 2016 bis 2021 durchwegs 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** war in den Jahren 2014 bis 2016 die Rückführung der Schuldenquote in Richtung des Referenzwerts von 60% des BIP anhand der **Schuldenregel während eines Übergangszeitraums** zu evaluieren. Ab 2017 kommt für Österreich erstmals die Schuldenregel des präventiven Arms „uneingeschränkt“ zur Anwendung (Näheres in Box 9).

Gemäß **aktuellem Stabilitätsprogramm** wird die **gesamtstaatliche Verschuldungsquote** Österreichs ausgehend von 84,6% des BIP per Jahresende 2016 bis zum Ende des Geltungszeitraums des Stabilitätsprogramms schrittweise zurückgeführt werden (2021: 71,0% des BIP).

Zur Erfüllung der Schuldenregel **im Jahr 2016** – dem letzten Jahr des Übergangszeitraums – war für Österreich eine **strukturelle Mindestanpassung** von -2,2% des BIP erforderlich, um (zumindest) die zukunftsgerichtete Verschuldungsbenchmark am Ende des Übergangszeitraums einzuhalten (Tabelle 15). Demzufolge hätte sich der strukturelle Budgetsaldo im Jahr 2016 deutlich verschlechtern dürfen, ohne gegen die Schuldenregel im Übergangszeitraum zu verstoßen. Dieser beträchtliche Spielraum ergab sich aus der Übererfüllung des MTO in den Jahren 2014 und 2015. Der Anstieg des strukturellen Defizits fiel im Jahr 2016 mit 1,0 Prozentpunkten zwar beträchtlich aus, blieb aber dennoch deutlich unter der Vorgabe im Rahmen der Schuldenregel. **Österreich erfüllte** folglich die **Schuldenregel im**

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Übergangszeitraum. Ab dem Jahr 2017 werden **sämtliche Benchmarks** der Schuldenregel – die zukunftsgerichtete, die vergangenheitsbezogene sowie die konjunkturbereinigte Benchmark – **erreicht**. Damit **entspricht** der gesamtstaatliche **Verschuldungspfad gemäß Stabilitätsprogramm** – ebenso nach **Einschätzung des FISK** (Kapitel 7) – den **Vorgaben der Schuldenregel**.

Tabelle 15: Anwendung der Schuldenregel 2016 bis 2021

Staat insgesamt in % des BIP	ÜZ ¹⁾	Präventiver Arm				
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Benchmarkquoten						
Verschuldungsquote ²⁾	86,4	80,8	78,5	76,0	73,5	71,0
Vergangenheitsbezogene Benchmark	82,2	82,4	81,3	79,1	76,6	74,4
Zukunftsgerichtete Benchmark	82,9	79,1	76,6	74,4	72,1	70,7
Konjunkturbereinigte Benchmark	84,7	80,1	78,5	76,3	73,6	71,0
Erforderliche strukturelle Anpassung am Ende des ÜZ						
Vergangenheitsbezogene Benchmark	2,1	.	.	.	.	.
Zukunftsgerichtete Benchmark	-2,2	.	.	.	.	.
Konjunkturbereinigte Benchmark	0,5	.	.	.	.	.
Abweichungsanalyse						
Erforderliche lineare Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos	-2,2	.	.	.	.	.
Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (in Prozentpunkten)	-1,0	.	.	.	.	.
Abweichung (in Prozentpunkten)	-1,2	.	.	.	.	.
Erreichung der Zielvorgabe: Schuldenrückführung im Übergangszeitraum	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Abweichung > +0,25% des BIP	NEIN	.	.	.	.	.

1) ÜZ ... Übergangszeitraum, der für Österreich in den Jahren 2014 bis 2016 galt.

2) Im ÜZ unter der Annahme eines konstanten strukturellen Budgetsaldos.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm vom April 2017), WIFO (Prognose vom März 2017) und eigene Berechnungen.

Box 9: Schuldenregel und Konsequenzen einer Nichteinhaltung

Rechtsquellen: Artikel 126 (2) b VAEU; Artikel 2 (1) b EU-VO 1467/97 i.d.F. VO 1177/2011; Vade Mecum 2017: S. 70 ff

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-Annahmen⁶²; 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 Durchschnittswerts der Verschuldungsquoten der letzten drei 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.

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

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.

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 **2017 und 2018** 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 entspricht den aktuellen Ergebnissen des WIFO (März 2017) (Näheres in Kapitel 2).

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse einschließlich Empfehlungen und Schlussfolgerungen des FISK finden sich am Anfang des Berichts im **Executive Summary**.

Die aktuelle FISK-Frühjahrsprognose berücksichtigt alle budgetär relevanten Maßnahmen der Bundesregierung, die von der Bundesregierung beschlossen wurden und deren budgetäre und zeitlicher Wirkungen konkret abschätzbar waren (Stand: Ende Mai 2017). Dazu zählen **Maßnahmen vor dem Herbst 2016**, wie z. B. die Senkung des FLAF-Beitrags oder der Breitbandausbau, und „**neue Maßnahmen**“, wie z. B. die Abschlagszahlung und Redimensionierung der Stabilitätsabgabe, der Beschäftigungsbonus für zusätzliche Arbeitsplätze, die Investitionsförderungen für KMU, große Betriebe und Gemeinden und die Beschäftigungsinitiative für Langzeitarbeitslose (Näheres in Kapitel 4, Box 2). Durch den aktuellen Maßnahmenschwerpunkt, der überwiegend auf der Ausgabenseite ansetzt, ist mit einer **marginalen Veränderung der Steuerstruktur** zur Verbesserung der Wachstumsperspektiven in Österreich zu rechnen. **Strukturreformen** könnten vor dem Hintergrund der „Flexibilisierungsregeln“ (Box 5) bei der EK eingereicht werden. Die ausgabenseitigen Maßnahmen zur Erhöhung der Investitionen und Forschungsausgaben sollten zur **Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen** beitragen, sofern die geplante **Gegenfinanzierung** durch Umschichtungen gelingt.

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.⁶³ Eine Einschätzung zur Erfüllung dieser **nationalen Fiskalregeln** erfolgt in **Abschnitt 3.2**.

7.1 Maastricht-Defizit 2017 und 2018 klar unter Obergrenze von 3% des BIP; geplante Defizitrückführung fraglich

Auf Basis der **FISK-Frühjahrsprognose** wird die **gesamtstaatliche Defizitquote** im Jahr **2017** – ausgehend von 1,6% des BIP (2016), die v. a. infolge der Steuerreform 2015/16 und des Flüchtlingszustroms gegenüber dem Vorjahr deutlich höher ausfiel – auf 0,9% des BIP zurückgehen. Diese erwartete **Senkung der Defizitquote 2017** ist im Wesentlichen auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Der Konjunkturaufschwung in Kombination mit einem geringen Preisanstieg (insbesondere des Vorjahrs)
- Vorzieheffekte bei der Abschlagszahlung der Stabilitätsabgabe
- die Niedrigzinsphase.
- Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Steuerreform 2015/16

⁶³ Zur Weiterentwicklung der subnationalen Fiskalregeln Österreichs siehe Grossmann et al. (2016).

Ausschlaggebend für diese Entwicklung ist ferner, dass die Maßnahmen des aktuellen **Arbeitsprogramms 2017/2018 der Bundesregierung** in großem Umfang erst im Jahr 2018 budgetwirksam werden: So ist im **Jahr 2018** mit einem geringfügigen Anstieg der Defizitquote auf 1,0% des BIP aus Sicht des FISK zu rechnen. Darin spiegelt sich die deutliche Ausweitung der defiziterhöhenden Maßnahmen seit Oktober 2016 im Vergleich zum Vorjahr wider (2018: in Summe 1,7 Mrd EUR; 2017: in Summe 0,8 Mrd EUR; Kapitel 4, Box 2), die nur zum Teil durch die gute Konjunktur und die rückläufigen Zinszahlungen abgedeckt werden kann.

Die prognostizierten **Defizitquoten des FISK und der Bundesregierung** (Stabilitätsprogramm 2016 bis 2021) bleiben **deutlich unterhalb der Obergrenze** von 3% des BIP, wodurch die (nominelle) **Defizitregel** während des gesamten Prognosezeitraums **klar erfüllt** wird und mit **keinem ÜD-Verfahren zu rechnen** ist (Tabelle 16).

Im **Gegensatz zur aktuellen FISK-Prognose** (2017: -0,9% des BIP; 2018: -1,0% des BIP) geht die Bundesregierung im aktuellen **Stabilitätsprogramm** von einem schrittweisen Rückgang des Maastricht-Defizits (2017: 1,0% des BIP; 2018: 0,8% des BIP) aus. Das aktuelle **Stabilitätsprogramm** der Bundesregierung berücksichtigt die budgetären Wirkungen des Arbeitsprogramms 2017/2018 aber nicht.

Tabelle 16: Ergebnisse der EU-Fiskalregeln gemäß FISK-Frühjahrsprognose 2017 und Stabilitätsprogramm 2017

Staat insgesamt	EK	FISK-Schätzung			BMF-Schätzung		
	2016	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. anrechenbarer Klauseln)¹⁾	⊗	⊗	✓	⊗	⊗	✓	✓
Strukturelle Anpassung der Defizitquote²⁾	⊗	⊗	✓	⊗	⊗	✓	⊗
Ausgabenwuchs des Staates³⁾⁴⁾	.	✓	⊗	⊗	✓	⊗	⊗
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)							
Finanzierungssaldo laut Maastricht	-1,6	-1,6	-0,9	-1,0	-1,6	-1,0	-0,8
Struktureller Budgetsaldo	-1,0	-1,0	-0,7	-0,9	-1,0	-0,9	-0,8
Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln	-0,6	-0,6	-0,3	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5
Gesamtausgaben (real, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen, Veränd. in %)	.	2,0	1,5	2,2	2,0	1,4	2,0
Verschuldung (Jahresendstände)	84,6	84,6	80,3	78,3	84,6	80,8	78,5

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

1) Tolerierte Abweichung (0,25 Prozentpunkte) und erlaubte Abweichungen z. B. im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten. Bei Erreichung des mittelfristigen Budgetziels (MTO) werden keine Verfahrensschritte bei Verfehlung der strukturellen Anpassung der Defizitquote oder der Ausgabenregel ausgelöst.

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

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

4) Die Überschreitung der Erheblichkeitsgrenze 2018 erfolgt nur knapp.

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 2017), WIFO (Prognose, März 2017), EK-Prognose (Mai 2017) und eigene Berechnungen.

7.2 Unter Anrechnung der „Klauseln“ wird MTO im Jahr 2017 erreicht und im Jahr 2018 verfehlt

Laut **FISK-Prognose** reduziert sich das **strukturelle Defizit** ausgehend von 1,0% des BIP im Jahr 2016 auf **0,7% des BIP (2017)**. Im **Jahr 2018** rechnet der FISK wieder mit einem Anstieg des strukturellen Budgetdefizits auf **0,9% des BIP**. Unter **Anrechnung der Zusatzkosten** im Zuge der Flüchtlingszuwanderung (2015, 2016)⁶⁴ sowie der Terrorismusbekämpfung (2016, 2017), die bei der Beurteilung der Erfüllung der Fiskalregeln berücksichtigt werden dürfen, ergibt sich ein strukturelles Budgetdefizit von 0,3% des BIP im Jahr 2017 sowie von 0,6% des BIP im Jahr 2018. Während der Wert des Jahres **2017** einer **Übererfüllung des MTO** (maximales Defizit von 0,5% des BIP) entspricht, wird das **MTO im Jahr 2018 leicht verfehlt**. Durch die Anwendung der „Klauseln“ kommt – entsprechend der etablierten Vorgangsweise der EK – der Toleranzbereich nicht zum Tragen. Da das MTO im Jahr 2018 nicht erreicht wird, könnte die „**erhebliche**“ **Abweichung im Rahmen der Ausgabenregel** (Abschnitt 7.1.3) eine **Frühwarnung der EK** bedingen. Die diesbezügliche Entscheidung über eine Aktivierung des Frühwarnmechanismus („**Significant Deviation Procedure**“) wird im **Frühjahr 2019** auf Basis der **Gesamtbeurteilung der EK anhand realisierter Daten** durch den Rat der Europäischen Union getroffen.⁶⁵

Für das **Jahr 2017** ist auf Basis der Regeln **keine strukturelle Anpassung erforderlich**, da sich die Vorgabe von 0,3% des BIP aus dem Abstand des „**eingefrorenen**“ strukturellen Defizit 2016 zum MTO ableitet (EK-Frühjahrsprognose 2016 für das Jahr 2017)⁶⁶ und die Zusatzkosten von 0,3% des BIP erneut abgezogen werden dürfen. Der prognostizierte Rückgang des **strukturellen Defizits 2017 erfüllt** folglich die **strukturelle Vorgabe** klar. Durch die Erhöhung des strukturellen Defizits im **Jahr 2018** (+0,2 Prozentpunkte) und das teilweise Auslaufen der „Klauseln“ wird im **Jahr 2018** die strukturelle Anpassungsvorgabe allerdings klar verfehlt. Die Verfehlung bleibt **nur knapp unter der „Erheblichkeitsgrenze“** im Sinne der EU-Definition, da eine Reduktion des strukturellen Defizits um 0,3% des BIP (Frühjahrsprognose der EK 2017 für 2018) erfolgen sollte.

Insgesamt rechnet die **FISK-Frühjahrsprognose im Jahr 2018** – im Gegensatz zum aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung – mit einer **Verfehlung des MTO sowie einer etwas größeren Abweichung von der strukturellen Anpassungsvorgabe**. Die Divergenzen beim strukturellen Budgetdefizit zwischen der FISK-Frühjahrsprognose und dem Stabilitätsprogramm der Bundesregierung für das Jahr 2018 leitet sich ausschließlich aus dem Maastricht-Defizit ab. Die zugrunde gelegten Werte für die Outputlücke und Einmalmaßnahmen sind ident.

7.3 Ausgabenregel nur 2016 erfüllt; „erhebliche“ Überschreitung der Obergrenze 2018

Der jährliche Zuwachs der **realen Staatsausgaben (adaptiert)**⁶⁷, der bei der Anwendung der Ausgabenregel zugrunde zu legen und seit dem Jahr 2017 **ohne Einmalmaßnahmen** zu ermitteln ist, beträgt laut FISK-Prognose im Zeitraum 2016 bis 2018 durchschnittlich 1,9% p. a. mit Zuwachsraten von 1,5% (2017) bis 2,2% (2018). Die von der EK erwarteten, zum Teil auch leichten Abweichungen vom MTO

64 Nach aktueller Auslegung des SWP durch die EK dürften die Flüchtlingszusatzkosten 2017 auch angerechnet werden, allerdings geht die EK auf Basis des Stabilitätsprogramms 2017 von keinem weiteren Zuwachs (gemessen in % des BIP) aus. Der FISK geht erst wieder im Jahr 2018 von einem geringfügigen Anstieg um 0,2 Mrd EUR oder 0,1% des BIP gegenüber dem Vorjahr aus.

65 Zu diesem Zeitpunkt wird sich auch bereits herausgestellt haben, ob im Jahr 2017 anrechenbare Flüchtlingszusatzkosten entstanden sind.

66 Es gilt jener Anpassungsbedarf als Vorgabe, der näher beim MTO lag (realisiertes Defizit 2016 wich stärker als die Prognosewerte vom MTO ab).

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

bedingen im Beobachtungszeitraum strengere Vorgaben bei der Ausgabenregel (Abschläge vom zulässigen Ausgabenwachstum), die nach den Ergebnissen der aktuellen FISK-Prognose 2017 und 2018 nicht eingehalten werden können.⁶⁸ Dabei spielen nicht nur Ausgabenzuwächse, sondern auch diskretionäre Mindereinnahmen des Staates eine Rolle, die in die Berechnungen des realen Ausgabenaggregats einfließen.

Unter Berücksichtigung entsprechender Zu- oder Abschläge zur Referenzrate ergeben sich für Österreich folgende **Obergrenzen** für den Zuwachs des realen Ausgabenaggregats:⁶⁹

- +2,9% im Jahr 2016 (unter Berücksichtigung eines Zuschlags von 1,8 Prozentpunkten, der sich aus der deutlichen Übererfüllung des MTO im Jahr 2015 ableitet),
- +1,1% im Jahr 2017 (ohne Zu- oder Abschlag, da die Abweichung vom MTO 2016 dem Ausmaß anrechenbarer „Klauseln“ entspricht und folglich kein strukturelles Anpassungserfordernis besteht),
- +0,7% im Jahr 2018 (unter Berücksichtigung eines Abschlags von 0,5 Prozentpunkten infolge der laut EK erforderlichen strukturellen Anpassung um 0,3 Prozentpunkte).

Die **Zuwachsraten des adaptierten realen Ausgabenaggregats** auf Basis der aktuellen **FISK-Frühjahrsprognose** entwickelten sich wie folgt:

- Im Jahr **2016** lag der reale **Ausgabenzuwachs bei 2,0%**. Dieser beträchtliche Anstieg des realen Ausgabenaggregats, insbesondere infolge der starken Flüchtlingszuwanderung,⁷⁰ blieb dennoch **deutlich unter dem Referenzwert**.
- Im Jahr **2017** wird auf Basis der FISK-Prognose von einem **realen Ausgabenzuwachs um 1,5%** ausgegangen, der über dem Referenzwert von 1,1% liegt. Vor diesem Hintergrund wird die **Ausgabenregel (in der 1-Jahres-Betrachtung) verfehlt**. Der Ausgabenzuwachs weicht aber **nicht „erheblich“** im Sinne der EU-Definition von der Zielvorgabe ab.
- Im Gegensatz dazu **überschreitet im Jahr 2018** der starke Zuwachs der realen Staatsausgaben in Höhe von 2,2% die Referenzrate von 0,7% **„erheblich“** im Sinne der EU-Definition. Dies führt zu einer Verfehlung der Ausgabenregel 2018 sowohl in der **1-Jahres-** als auch in der **2-Jahres-Beurteilung**. Der starke Zuwachs des Ausgabenaggregats ist auf die diskretionäre Ausweitung der Ausgaben z. B. infolge der forcierten Förderung von Beschäftigung und Investitionen und den diskretionären Einnahmementfall (z. B. Reduktion der Stabilitätsabgabe), der durch die Gegenrechnung bei der Ermittlung des Ausgabenaggregats ebenfalls ausgabenerhöhend wirkt, zurückzuführen.⁷¹

Nach der aktuellen FISK-Prognose wird der vorgesehene Budgetpfad die **fiskalischen EU-Vorgaben des präventiven Arms des SWP** im Jahr **2018** somit **verfehlen**, sofern nicht **Maßnahmen** der Bundesregierung **zur Dämpfung des Ausgabenwachstums** im Jahr 2018 gesetzt werden. Auf Grundlage der aktuellen FISK-Prognose könnte **im Frühjahr 2019** der **Frühwarnmechanismus („Significant Deviation Procedure“)** ausgelöst werden, zumal aus heutiger Sicht in diesem Jahr das MTO leicht und die Ausgabenregel „erheblich“ verfehlt wird und zusätzlich die Verfehlung der strukturellen Budgetanpassung nur knapp unter der „Erheblichkeitsgrenze“ bleibt.

Im **Vergleich** dazu weist die Bundesregierung im **aktuellen Stabilitätsprogramm** einen realen Ausgabenzuwachs für das Jahr 2018 aus, der die „Erheblichkeitsgrenze“ ausschließlich in der 2-Jahres-

68 Solange das MTO nicht erreicht wird, werden die Ausgabenobergrenzen länderspezifisch so festgelegt, dass eine Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Richtung MTO entsprechend den Vorgaben gewährleistet wird.

69 Zur Bestimmung der Obergrenzen siehe Abschnitt 6.3.

70 Zudem erhöht der diskretionär bedingte Einnahmenausfall aufgrund der Steuerreform 2015/16 das Ausgabenaggregat der Ausgabenregel.

71 Die deutlich rückläufige Ausgabenkategorie der Zinszahlungen wirkt im Rahmen der Ausgabenregel nicht dämpfend, da sie bei der Ermittlung des Ausgabenaggregats außer Ansatz bleibt.

Gesamtbewertung des FISK

Beurteilung überschreitet. Im Kontext der strukturellen Anpassungsvorgabe zeigt sich – wie bei der FISK-Prognose – eine Abweichung, die nicht erheblich im Sinne der EU-Definition ausfällt.

Insgesamt bestätigen die Budgetdaten der Bundesregierung gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm die **Einschätzung des FISK**, dass die **Regeleinhaltung im Jahr 2018 als besonders herausfordernd** einzustufen ist. Dies umso mehr als die budgetären Wirkungen des Arbeitsprogramms 2017/2018 im aktuellen Stabilitätsprogramm nicht enthalten sind.

7.4 Schuldenregel 2017 und 2018 erfüllt

Im **Jahr 2016** fiel der Anstieg der strukturellen Defizitquote um 1,0 Prozentpunkte zwar massiv aus, blieb aber dennoch deutlich unter der Vorgabe im Rahmen der Schuldenregel. Um die zukunftsgerichtete Verschuldungsbenchmark am **Ende des Übergangszeitraums (2016)** im Rahmen der **Schuldenregel** zu erfüllen, war für Österreich im Jahr 2016 eine **Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos** von –2,2% des BIP erforderlich. Demzufolge hätte sich der strukturelle Budgetsaldo – aufgrund der Übererfüllung der strukturellen Budgetvorgaben 2014 und 2015 – in diesem Jahr markant verschlechtern dürfen, ohne gegen die Schuldenregel im Übergangszeitraum zu verstoßen. Folglich **erfüllte** Österreich die **Schuldenregel im Übergangszeitraum**.

Ab dem Jahr 2017 kommt die Schuldenregel des SWP zur Anwendung (Näheres in Box 8, Abschnitt 6.4). Gemäß **Frühjahrsprognose des FISK** werden ab dem **Jahr 2017** alle drei Benchmarks der Schuldenregel (die vergangenheitsbezogene, die zukunftsgerichtete sowie die konjunkturbereinigte Benchmark) unterschritten. Folglich **entspricht** der gesamtstaatliche **Verschuldungspfad** nach **Einschätzung des FISK** und gemäß aktuellem **Stabilitätsprogramm der Bundesregierung** den **Vorgaben der Schuldenregel**.

7.5 Europäische Kommission rechnet mit geringer Abweichung Österreichs von strukturellen Budgetvorgaben 2017 und 2018

Die **EK** rechnet auf Basis ihrer **Frühjahrsprognose 2017** – im Gegensatz zum aktuellen Stabilitätsprogramm sowie zur FISK-Frühjahrsprognose 2017 – mit einem Anstieg des strukturellen Budgetdefizits im Jahr 2017 auf 1,1% des BIP (2016: 1,0% des BIP), während das BMF einen Rückgang um 0,1 Prozentpunkte und der FISK um 0,3 Prozentpunkte erwarten. Im Jahr 2018 weist die EK einen Rückgang des strukturellen Defizits auf 0,9% des BIP aus, der zwischen den Werten des BMF und des FISK angesiedelt ist (BMF: 0,8% des BIP; FISK: 1,0% des BIP). Trotz Anrechnung der außergewöhnlichen Belastungen infolge der Flüchtlingszuwanderung und zur Terrorismusbekämpfung, die gemäß den EK-Berechnungen 0,4% des BIP im Jahr 2017 und 0,3% des BIP im Jahr 2018 betragen, **verfehlt Österreich laut EK-Frühjahrsprognose 2017 und 2018 das MTO**. Die Abweichungen vom MTO sowie vom strukturellen Anpassungspfad sind aber nicht „erheblich“ im Sinne der EU-Definition. **Budgetäre Risiken** sieht die EK hinsichtlich der Gegenfinanzierung der im aktuellen Arbeitsprogramm avisierten Maßnahmen, deren Konkretisierung in weiten Teilen noch aussteht. Zudem werden weiterhin **Maßnahmen** zur Stärkung der Nachhaltigkeit des Gesundheits- und Pensionssystems sowie zur Straffung und Vereinfachung der föderalen Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen in Österreich **gefordert**.

Um die Einhaltung der Fiskalregeln in den Jahren 2017 und 2018 zu gewährleisten, beziffert die EK den zusätzlichen **Handlungsbedarf** Österreichs in der Größenordnung von jeweils 0,1% des BIP. **Im Vergleich** dazu besteht nach **Einschätzung des FISK** im Jahr 2017 kein zusätzlicher struktureller Anpassungsbedarf, während im Jahr 2018 das strukturelle Anpassungserfordernis auf Basis der aktuellen FISK-Prognose über 0,4% des BIP beträgt.

8. LITERATUR

Aufgabenreform- und Deregulierungskommission (2015). Abschlussbericht. Wien.

Bachner, F., J. Bobek, K. Habimana und H. Ostermann (2016). Zielsteuerung-Gesundheit. Monitoringbericht I/2016. Wien.

Baumgartner, J. und S. Kaniovski (2017). Update der mittelfristigen Prognose der österreichischen Wirtschaft 2017 bis 2021. In: WIFO-Monatsberichte, 2017, 90(4), S. 269–275. Wien.

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

Bundeskanzleramt (2017). Nationales Reformprogramm Österreich 2017. Wien.

Bundesregierung (2017). Für Österreich. Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018. Wien.

Bundesministerium für Finanzen (2016). Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2015 bis 2020.

Bundesministerium für Finanzen (2017a). Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2016 bis 2021.

Bundesministerium für Finanzen (2017b). Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017. <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/finanzbeziehungen-zu-laendern-u-gemeinden.html>.

Glocker, C. (2017). Konjunkturaufschwung in Österreich. Prognose für 2017 und 2018. In: WIFO-Monatsberichte, 2017, 90(4), S. 235–248. Wien.

European Commission (2016a). 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). July 5, 2016. Brussels.

European Commission (2016b). 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). September 30, 2016. Brussels.

European Commission (2015). 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 (2017a). European Economic Forecast. Spring 2017. European Economy 2/2017. Brussels.

European Commission (2017b). Vade mecum on the Stability and Growth Pact. 2017 Edition. Institutional Paper 052. March 2017. Brussels.

European Commission (2017c). Recommendation for a Council recommendation on the 2017 national reform programme of Austria and delivering a Council opinion on the 2017 stability programme of Austria, 22.5.2017. Brussels.

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

Literatur

Fiskalrat (2016a). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2015–2020. Wien.

Fiskalrat (2016b). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2015–2017. Wien.

Hauth, E. und S. Maidorn (2017). Operative Stärken und Schwächen der EU-weiten Fiskalregeln. In: WKO (Hrsg.) Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017 „Staatsverschuldung und Fiskalpolitik“. Wien.

Grossmann, B. (2017). Subsektorale Fiskalregeln in Österreich: Problemfelder und Gestaltungsoptionen. In: WKO (Hrsg.) Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017 „Staatsverschuldung und Fiskalpolitik“. Wien.

Holler, J. und L. Reiss (2017). Das österreichische Bankenpaket und die Staatsfinanzen. In: WKO (Hrsg.) Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017 „Staatsverschuldung und Fiskalpolitik“. Wien.

Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (2016). Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (§ 108e ASVG) für das Jahr 2017.

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.

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

Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, BGBl. I Nr. 30/2013.

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. 1466/1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EG) Nr. 1467/1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

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 (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.