

# Empfehlung des Fiskalrates zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2016

Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 25. November 2015

---

## Konjunkturelle Rahmenbedingungen

Das reale Wachstum der **Weltwirtschaft** bleibt laut Herbstprognose des IWF im Jahr 2015 mit 3,1% schwach, erst im Jahr 2016 wird eine leichte Beschleunigung auf 3,6% erwartet. Während sich die Wachstumsaussichten in den Industrieländern verbessern, wird für die Schwellenländer in diesem Jahr ein weiterer Rückgang erwartet, der u. a. auf die Wachstumsschwäche in den ölexportierenden Ländern und in China zurückgeht. Die EK rechnet für den **Euroraum** mit einer zunehmenden Erholung des Wirtschaftswachstums auf 1,6% im Jahr 2015 (2014: +0,9%), das sich im Jahr 2016 mit 1,8% etwas beschleunigt. Der größte Wachstumsbeitrag kommt vom privaten Konsum. Das Wachstum von Exporten und Importen wird ähnlich stark ausfallen und lässt fast keinen Beitrag der Nettoexporte erwarten. Die Dynamik des BIP-Wachstums verläuft in den einzelnen Ländern heterogen. Während für Irland und Spanien deutlich überdurchschnittliche Wachstumsraten erwartet werden, bleiben sie für Italien und Finnland im Prognosezeitraum weiterhin abgeschwächt. Im Durchschnitt des Euroraums erreicht das reale BIP im Jahr 2015 erstmals wieder das Niveau des Jahres 2007. Dabei liegt die aktuelle Wirtschaftsleistung in zehn Mitgliedstaaten über dem Niveau des Jahres 2007 (darunter z. B. Österreich, Deutschland und Irland) und in neun darunter (darunter z. B. in Griechenland, Italien, Finnland und Spanien). Das Investitionsvolumen im Jahr 2015 befindet sich in den meisten Mitgliedstaaten des Euroraums, auch in Österreich, aber weiterhin unter dem Niveau des Jahres 2007. Nur vier Länder (Deutschland, Belgien, Malta und Luxemburg) überschreiten gegenwärtig das Vorkrisenniveau.

Das **reale Wirtschaftswachstum in Österreich** entwickelt sich vergleichsweise schwach und wird im **Jahr 2015** zum vierten Mal in Folge unter einem Prozent liegen (WIFO und IHS 2015: +0,7%). Die sehr mäßige wirtschaftliche Dynamik in Österreich im Jahr 2015 basiert auf einer Wachstumsschwäche aller Hauptnachfragekomponenten. Erst **im Jahr 2016** soll eine etwas stärkere wirtschaftliche Erholung mit etwa +1,5% BIP-Wachstum (WIFO: +1,4%) eintreten, die vorrangig von einer moderaten, aber stabilen Konjunktur im Euroraum und der Entlastung der Einkommen durch die Steuerreform 2015/2016 ausgeht. Die EK (Stand: November 2015) geht von einem BIP-Anstieg für die Jahre 2015 und 2016 von real 0,6% und 1,5% aus.

Auf dem **Arbeitsmarkt** setzt sich die seit 2011 anhaltende Dynamik des gleichzeitigen Wachstums von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den Jahren 2015 und 2016 abgeschwächt fort. Bei einem Beschäftigungswachstum von 0,8% bzw. 0,9% in den beiden Jahren steigt die Arbeitslosenquote nach nationaler Definition im Jahr 2015 um 0,8 Prozentpunkte auf 9,2% und im Jahr 2016 auf 9,7% (Quelle: WIFO). Das liegt am Zusammentreffen mehrerer Faktoren: In erster Linie erhöht sich das Arbeitsangebot durch Migration und eine stetig zunehmende Erwerbsbeteiligung, zusätzlich wirken die Beschränkungen beim Pensionsantritt.

Ein **Abwärtsrisiko** für die vorliegenden Wirtschaftsprognosen liegt in einem über den Erwartungen liegenden Einbruch des chinesischen Wirtschaftswachstums. Auch Absatzeinbußen für österreichische Zulieferbetriebe infolge des Abgasskandals von VW stellen ein mögliches Konjunkturrisiko dar. Verhalten **positive Signale** sind seit dem Frühjahr 2015 in der exportorientierten Industriekonjunktur, kaum aber in anderen Sektoren zu verzeichnen. Die Auswirkungen der Flüchtlingskrise auf das Wirtschaftswachstum sind zum derzeitigen Informationsstand noch schwer einzuschätzen: sowohl der öffentliche und private Konsum als auch das Arbeitskräfteangebot könnten durch den Zustrom von Flüchtlingen stärker als angenommen wachsen.

## Erwarteter Budgetpfad Österreichs und Vorgaben der EU

Die aktuelle **FISK-Herbstprognose** ergibt, dass Österreich im Jahr **2015** – wie bereits im Jahr 2014 – das **mittelfristige Budgetziel** eines **strukturellen** Budgetdefizits von maximal 0,45% des BIP erreicht. Mit einem Maastricht-Defizit für das **Jahr 2015** von 1,6% des BIP und einem strukturellen Budgetdefizit von 0,2% des BIP unterschreitet die FISK-Prognose die Ergebnisse des BMF von 1,9% des BIP (Maastricht-Defizit) bzw. 0,5% des BIP (strukturelles Budgetdefizit).

Im kommenden Jahr **2016** dürfte das **mittelfristige Budgetziel** gemäß den EU-Kriterien allerdings **deutlich verfehlt werden**. Die Einschätzung des FISK vom Frühjahr, dass eine „**erhebliche**“ **Verfehlung** der strukturellen Budgetregel im Jahr 2016 durch Österreich erwartet werden muss, bleibt auch nach Vorliegen des Haushaltsplans der Bundesregierung für das Jahr 2016 vom 14. Oktober 2015 und nach der FISK-Herbstprognose aufrecht. Das abgeschwächte Wachstumspotenzial und nicht ausreichende Anpassungen der Einnahmen- und Ausgabenstruktur sowie die Zusatzkosten gegenüber 2015 aus der Betreuung von **Flüchtlings und Asylwerbern** (+0,3% des BIP), der Netto-Einnahmefall infolge der **Steuerreform 2015/2016** (+0,3% des BIP) und die Ausweitung der **Offensivmaßnahmen** (Universitäten, Ausbau des Breitbandinternets und Familienförderung: +0,2% des BIP) belasten die öffentlichen Budgets.

Die **Staatsschuldenquote** wird gemäß der aktuellen FISK-Prognose im heurigen Jahr 2015 v. a. durch die Übertragung von Verbindlichkeiten der **Kommunalkredit Austria AG** auf die staatliche Abbaugesellschaft der KA Finanz AG (etwa 6 Mrd EUR) erneut ansteigen und dürfte im Jahr 2016 durch den Asset-Abbau der staatlichen Abbaugesellschaften um 0,8 Prozentpunkte zurückgehen (2015: 85,3% des BIP; 2016: 84,5% des BIP). Die Entscheidung bezüglich der Sektorzuordnung der Abwicklungsgesellschaft der Österreichischen Volksbanken AG – **Immigon Portfolioabbau AG** – steht allerdings gegenwärtig noch aus und könnte das Ergebnis für 2015 noch ändern (Bilanzsumme Ende September 2015: 4,8 Mrd EUR).

Aus den budgetären Entwicklungen (ohne Bankenpaket) und einem Rückgang der negativen Outputlücke (Verringerung der Unterauslastung) leitet sich im Jahr 2016 ein Anstieg des **strukturellen Defizits des Gesamtstaates** auf 1,4% des BIP (2015: 0,2% des BIP) nach der FISK-Herbstprognose ab. **Ohne die Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber** wäre im Jahr 2016 ein Anstieg des strukturellen Budgetdefizits Österreichs auf 1,2% des BIP zu verzeichnen. **Nach beiden Schätzungen verfehlt** Österreich das **mittelfristige Budgetziel** von –0,45% des BIP gemäß den EU-Fiskalregeln um mehr als 0,5 Prozentpunkte „**erheblich**“.

Die **EK-Herbstprognose** vom November 2015 zeigt ebenfalls einen „erheblichen“ Anstieg des strukturellen Budgetdefizits Österreichs auf 1,0% des BIP im Jahr 2016. Unter Abzug der als außergewöhnlich einzustufenden Zusatzkosten für Flüchtlinge und Asylwerber dürfte Österreich nach den EK-Ergebnissen die „Erheblichkeitsgrenze“ im Jahr 2016 knapp unterschreiten (0,1 Prozentpunkte) und aus heutiger Sicht mit **keiner Verwarnung** zu rechnen haben.

Im Vergleich dazu geht der aktuelle **Haushaltsplan der Bundesregierung** (Stand: Oktober 2015) im Wesentlichen von einer Beibehaltung des Ausgangswerts für das strukturelle Budgetdefizit von rund 0,5% des BIP aus. In diesem Pfad sind die im Haushaltsplan ausgewiesenen Zusatzkosten im Jahr 2016 durch Flüchtlinge und Asylwerber von 500 Mio EUR oder 0,14% des BIP nicht enthalten.

Die **Prognosen des Fiskalrates** sind als „**Frühwarnmechanismus**“ zu verstehen, um eine tatsächliche Verfehlung der Fiskalregeln in Österreich zu vermeiden. Die EK-Bewertung, ob die Fiskalregeln im Jahr 2016 tatsächlich eingehalten wurden, erfolgt erst ex post auf Basis der EK-Frühjahrsprognose 2017.

Bei „erheblicher“ Verfehlung der Fiskalregeln verabschiedet der Rat der Europäischen Union innerhalb eines Monats einen Maßnahmenkatalog mit Fristen von maximal fünf Monaten zur Setzung geeigneter Korrekturmaßnahmen („**Significant Deviation Procedure**“). Wird den Ratsempfehlungen –

auch nach Gewährung von Nachfristen – nicht nachgekommen, haben Euro-Mitgliedstaaten eine verzinste Einlage (0,2% des BIP) zu leisten.

## Empfehlungen des Fiskalrates<sup>1</sup>

Der **Fiskalrat** gibt vor dem Hintergrund der Lage der Staatsfinanzen, der unionsrechtlichen Vorschriften über die Haushaltsdisziplin und unter den derzeit zu erwartenden ökonomischen Rahmenbedingungen **für das Jahr 2016 und den mittelfristigen Budgetpfad folgende Empfehlungen:**

### Kurz- bis mittelfristiger Budgetpfad und Fiskalregeln

- Die **Verpflichtung** der Bundesregierung sowie der Länder und Gemeinden zur **Einhaltung der EU-Fiskalregeln weiterhin stringent zu beachten** und im Bedarfsfall **Maßnahmen zur Gegensteuerung rechtzeitig zu setzen**. Österreich dürfte im Jahr 2015 das festgelegte Budgetziel (MTO von  $-0,45\%$  des BIP) übererfüllen und es damit zum zweiten Mal in Folge erreichen (2014 und 2015). Nach Prognose des Fiskalrates besteht aber die Gefahr, dass Österreich das mittelfristige Budgetziel **im Jahr 2016 „erheblich“ im Sinne der EU-Kriterien** verfehlt. Diese Verfehlung zeigt sich auch, wenn die **Zusatzkosten für Flüchtlinge und Asylwerber** im Sinne eines außergewöhnlichen Ereignisses im Jahr 2016 **herausgerechnet** werden.

Österreich weist gegenwärtig eine **Staatsverschuldung** von bereits mehr als 85% des BIP auf. Für 2016 ist durch das extrem niedrige Zinsniveau und den Asset Abbau im Zuge der Abwicklung der verstaatlichten Banken von einem Rückgang der Staatsschuldenquote auszugehen. Ohne konsequenten, nachhaltigen Konsolidierungskurs in Verbindung mit einem positiven Wachstumsszenario kann die Staatsverschuldung nicht in Richtung Obergrenze von 60% des BIP rückgeführt werden.

- Die **Komplexität** der ab dem Jahr 2017 anzuwendenden **nationalen Fiskalregeln (ÖStP 2012)** für die **Länder- und Gemeindeebene** zu reduzieren, soweit dies die EU-Regeln ermöglichen, und den **verankerten Korrekturmechanismus**, der bei erheblichen budgetären Abweichungen automatisch aktiviert wird, an die aktuellen **EU-Vorgaben** (Fiskalpolitischer Pakt, Art. 3 Abs. 1e und Abs. 2) anzupassen. Dafür müssten die Schwellenwerte für eine Aktivierung gesenkt und der zeitliche Ablauf des Korrekturverfahrens im ÖStP gestrafft werden (siehe „Umsetzung des Korrekturmechanismus zur Einhaltung des mittelfristigen Budgetziels in Österreich“; <http://www.fiskalrat.at/Publikationen/Sonstige.html>).
- Empfehlungen des Fiskalrates zur Aktivierung, Ausweitung oder Beendigung des **Korrekturmechanismus** (§1 Abs. 1 Z 6d des Fiskalratgesetzes 2013) durch ein international übliches **„Comply-or-Explain-Prinzip“** zu stärken.

### Strukturreformen, Finanzausgleich und Konnexität

- Im Bereich der **Staatsausgaben** stärker als bisher **Umschichtungen von Ressourcen** hin zu **zukunftsgerichteten Bereichen** wie insbesondere **Bildung** und effiziente **öffentliche Investitionen** vorzunehmen, wodurch das wachstumsfördernde Potenzial der aufgewendeten öffentlichen Mittel gehoben werden könnte. Solche wachstumsfördernden, budgetneutralen Maßnahmen wurden von mehreren hochrangigen Experten im Rahmen eines vom FISK veranstalteten Workshops zum Thema „Strategies to Foster Fiscal Discipline and Economic Growth“ vorgeschlagen und bieten sich vor dem Hintergrund eines geringen fiskalpolitischen Spielraums und niedriger Potenzialwachstumsraten im Besonderen an (siehe <http://www.fiskalrat.at/workshops/strategies-to-foster-fiscal-discipline-and-economic-growth.html>).
- Eine Unterschreitung der von der **Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung (KLP)** für das Jahr 2015 erwarteten Ausgabenzuwächse im Bereich der **Pensionen** nicht zum Anlass zu

<sup>1</sup> Die Empfehlungen wurden insgesamt von den 12 stimmberechtigten Mitgliedern konsensual verabschiedet. Die 5. Empfehlung wurde per Mehrheitsbeschluss angenommen (6 Pro-Stimmen, 4 Gegenstimmen, 2 Enthaltungen).

nehmen, die langfristige Tragfähigkeit der Pensionsausgaben als gesichert einzustufen. Die erwarteten mittelfristigen Pensionsausgaben liegen über dem gesetzlichen Referenzszenario, aber unter den bisherigen Erwartungen. Die umgesetzten Maßnahmen und der anhaltende Beschäftigungszuwachs dämpfen zwar den Anstieg des Bundesbeitrags zu den Pensionen etwas stärker als erwartet, die Langfristprognose der KLP deutet aber auf zusätzlichen Handlungsbedarf im Sinne einer Angleichung an den gesetzlichen Referenzpfad zur Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen hin.

- Angesichts des zu beobachtenden starken Anstiegs an **Asylwerbern**, adäquate **Integrations- und Arbeitsanreize in kurzer Frist** durch Evaluierung der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Nur eine rasche Integration in das Erwerbsleben und in das Bildungssystem ermöglicht eine erfolgreiche und nachhaltige Bewältigung der Migration und vermeidet hohe Folgekosten für die öffentliche Hand und die Gesellschaft als Ganzes.
- Die im Rahmen des **Arbeitsmarktgipfels** im Herbst 2015 beschlossene stufenweise Senkung der **Lohnnebenkosten** (ab 2016: IESG-Beitrag um 0,1 Prozentpunkte bzw. ab 2017/2018: FLAF-Beitrag um insgesamt 0,6 Prozentpunkte) unter **Wahrung des Konsolidierungskurses** umzusetzen. Eine Reduktion der Steuerbelastung des Faktors Arbeit stellt einen sinnvollen Schritt zur Stärkung der Arbeitsnachfrage im Lichte des hohen Arbeitsangebots (Zuwanderung, erhöhte Partizipation) dar.
- Im Rahmen des neu zu verhandelnden Finanzausgleichs 2017 ein möglichst einfaches, **aufgabenorientiertes Finanzausgleichssystem mit gestärkter Eigenverantwortung** der jeweils zuständigen Gebietskörperschaften und **Aufgabenentflechtung** auf allen Ebenen in die Wege zu leiten. Dazu bietet sich die Durchführung vorgelagerter **Ist- und Sollanalysen für gebietskörperschaftsübergreifende Aufgabenbereiche** (z. B. Bildung, Förderungen, Nahverkehr, Gesundheitswesen, Pflege etc.) sowie die **Nutzung von Studienergebnissen** an, die bestehende Strukturen, Ziele und Finanzströme hinterfragen. Aus Sicht des FISK sind im Rahmen der Neugestaltung der Finanzarchitektur vorrangig die Herstellung der **fiskalischen Äquivalenz** (Übereinstimmung von Nutznießer und Kostenträger) sowie der **Konnexität** (Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung) von Bedeutung. Neben diesen Effizienzkriterien wäre aber auch auf die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften Bedacht zu nehmen und ein Ressourcenausgleich für strukturschwache Regionen vorzusehen. **Kompromisse** könnten durch einen Abgleich der unterschiedlichen Interessen in Form von „**Paketlösungen**“ gesucht werden, die jeweils ein großes Reformfeld umfassen.

## **Transparenz und Haushaltsrecht**

- Im Rahmen des neu zu verhandelnden Finanzausgleichs darauf zu achten, dass die **Finanzströme** zwischen den Finanzausgleichspartnern **transparent und umfassend** dargestellt werden.
- Die **Zeitspanne** bis zur Anwendung der **Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 2015 für Länder und Gemeinden** (in den Jahren 2019 bzw. 2020) umfangreich zu nutzen, um eine homogene und praktikable Implementierung des neuen Systems zu erreichen, und den gesetzlich eingeräumten **Implementierungszeitraum nicht vollständig auszuschöpfen**.

Der **Fiskalrat begrüßt** die **neue VRV** mit einer integrierten Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung, die einen gemeinsamen Rahmen für die Gliederung und Darstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden schafft und die Voraussetzungen für mehr Transparenz liefert.

Als erster Schritt sollte die Harmonisierung der **Verbuchungspraxis** in Angriff genommen werden, um die Basis für eine effektive Gesamtsteuerung der Finanzpolitik in Österreich zu verbessern und eine vergleichbare Datenbasis zu schaffen. Zudem sollten in der Vorbereitungsphase **standardisierte Qualifizierungsmaßnahmen** angeboten werden. Für die Vereinheitlichung der Buchungspraxis bietet sich ein **elektronischer Kontierungsleitfaden für Länder und Gemein-**

den an, der **verbindlich** ist und laufend aktualisiert wird.

- Eine **Novellierung der Finanzverfassung** zu erwägen, um verbindliche gesetzliche Grundlagen für eine kohärente **mittelfristige Finanzplanung** aller Teilssektoren, die gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2011/85/EU zu erstellen ist, sicherzustellen sowie den Aspekt der **Wirkungsorientierung** bei der Budgetplanung **zu forcieren**. Der Verwaltungsaufwand sollte aber bei der Anwendung dieser Steuerungsinstrumente in einem vernünftigen Verhältnis zum gewonnenen Nutzen stehen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Wirkungsorientierung auf Bundesebene dazu tendiert, überbordenden Verwaltungsaufwand nach sich zu ziehen.
- Die **Grundlagen einer qualitativ hochwertigen und umfassenden Datenbasis** für die **Ermittlung der Haushaltsergebnisse gemäß ÖStP 2012** zu schaffen. Gegenwärtig steht die Etablierung statistischer Informationen gemäß ESVG 2010 über Einnahmen und Ausgaben pro Bundesland sowie der Gemeinden pro Bundesland aus. Diese Informationen wären allerdings unumgänglich, um die Einhaltung der subsektoralen Fiskalregeln auf Basis des ÖStP 2012 überprüfen zu können.
- Dem Fiskalrat **gleiche Informationsrechte wie den Abgeordneten des Nationalrates** in Bezug auf Tätigkeitsbereiche des Fiskalrates einzuräumen. Die derzeitige Handhabung, dass Berichtspflichten der Exekutive an die Legislative als Vertreter der österreichischen Bevölkerung (Nationalrat, Landtage) im Regelfall als geheim eingestuft werden, wie z. B. **Berichte nach dem Bundeshaushaltsgesetz 2013** an den Budget- und Finanzausschuss, erschweren eine laufende Evaluierung der Budgetlage Österreichs. Das gesetzlich verankerte **Informationsrecht des Fiskalrates** sollte ausgeweitet oder so ausgelegt werden, dass darunter auch Informationen der Ministerien an den Budget- oder Finanzausschuss des Nationalrates inkludiert sind.