

Empfehlung des Fiskalrates zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2015

Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 1. Juli 2015

Konjunkturelle Rahmenbedingungen

In der Frühjahrsprognose 2015 erwartet der IWF eine anhaltende, aber moderate Erholung der Weltwirtschaft in den Jahren 2015 und 2016 (reales BIP: +3,5% bzw. +3,8%), die sich in den Industrieländern stärker abzeichnet als in den Schwellenländern. Zu den besseren Wachstumsaussichten der Industrieländer tragen u. a. der durch den gesunkenen Rohölpreis verursachte Zuwachs im realen Einkommen erdölimportierender Länder und die Wechselkursbewegungen bei. Die Europäische Kommission rechnet für den **Euroraum** mit einer zunehmenden Erholung des Wirtschaftswachstums auf 1,5% im Jahr 2015 (2014: +0,9%), das sich im Jahr 2016 mit 1,9% etwas beschleunigt. Der größte Wachstumsbeitrag kommt vom privaten Konsum, das Wachstum von Exporten und Importen wird gleichermaßen stark ausfallen und lässt damit 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, Zypern und Spanien).

In **Österreich** dürfte sich das niedrige Wirtschaftswachstum (2014: +0,3%) im Jahr 2015 mit 0,5% bis 0,7% fortsetzen¹. Die **Bruttoanlageinvestitionen** stagnieren und tragen auch heuer nicht zu einem Aufschwung bei, womit das Investitionsvolumen weiterhin unter dem Niveau des Jahres 2007 liegt. Die schwache **Inlandsnachfrage** insgesamt und gedämpfte Erwartungen der Unternehmen wirken den positiven Impulsen aus dem internationalen Kontext wie gesunkener Ölpreis, Abwertung des Euro und Anleihekaufprogramm der Europäischen Zentralbank entgegen. Erst für das Jahr 2016 wird eine Konjunkturerholung mit einem realen Wirtschaftswachstum zwischen 1,3% und 1,9% erwartet. Die Bandbreite in den Wachstumsprognosen für 2016 ergibt sich v. a. aus unterschiedlichen Annahmen zum Ausmaß der geplanten Gegenfinanzierungen der **Steuerreform** 2015/2016 (Betrugsbekämpfung, Verwaltungsreform und Förderungen) und den daraus abzuleitenden ökonomischen Effekten. Die Wachstumsimpulse gehen im Jahr 2016 v. a. von der Inlandsnachfrage aus. Zudem entwickeln sich die Exporte merklich dynamischer als im Jahr 2015.

Für das Jahr 2015 wird angesichts der schwachen Konjunktur und niedriger Energiepreise für Österreich ein Rückgang der **HVPI-Inflationsrate** von 1,5% im Jahr 2014 auf 0,9% bis 1,2% prognostiziert. Laut Europäischer Kommission ist im Jahr 2015 für den Euroraum eine Inflationsrate von 0,2% zu erwarten, womit ein Inflationsabstand Österreichs zum Euroraum von mindestens 0,7 Prozentpunkten bestehen bleibt. Die Preisentwicklung in Österreich unterscheidet sich von jener im Euroraum v. a. im Dienstleistungssektor, wofür die Beherbergungs- und Gastgewerbeprestleistungen, der Gesundheitsbereich und die Mietpreisentwicklung hauptverantwortlich sind. Für das Jahr 2016 wird ein Wegfall der dämpfenden Wirkung der Energiepreise erwartet und aufgrund der konjunkturellen Belebung mit einem Anstieg der Inflationsrate auf 1,7% bis 2,0% in Österreich gerechnet.

Der **Beschäftigungszuwachs** fällt im Jahr 2015 vor dem Hintergrund der schwachen Konjunktur mit 0,6% vergleichsweise gering aus, auch für das Jahr 2016 werden nur 0,7% prognostiziert.² Bei einem weiterhin stark steigenden Arbeitskräfteangebot erhöht sich die **Arbeitslosenquote** heuer auf 5,7%, im nächsten Jahr auf 5,8% der Erwerbspersonen (laut Eurostat-Definition). Nach nationaler Definition

1 Aktuelle Ergebnisse der Wirtschaftsforschungsinstitute WIFO und IHS sowie der OeNB vom Juni 2015.

2 Zuwachs der unselbstständig aktiv Beschäftigten laut WIFO vom Juni 2015.

beträgt die Arbeitslosenquote im Jahr 2015 9,3% und im Jahr 2016 9,6% der unselbstständigen Erwerbspersonen.³

Vorgaben der EU und geplanter Budgetpfad Österreichs

Seit **Beendigung des Übermäßigen Defizit-Verfahrens** (ÜD-Verfahren; korrektiver Arm) im Jahr 2014 sind für Österreich die Bestimmungen des **präventiven Arms** des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) gültig. Sie geben (sofern nicht Ausnahmeregel anzuwenden sind) in Grundzügen Folgendes vor:

- Unterschreitung einer gesamtstaatlichen **Maastricht-Defizitquote** von 3% des BIP.
- **Anpassung des strukturellen Budgetsaldos** in Richtung des MTO („Medium Term Objective“) in Höhe von –0,45% des BIP. Für 2015 ist die **Beibehaltung des MTO** erforderlich.
- Das **MTO** gilt auch dann als erreicht, wenn der strukturelle Budgetsaldo innerhalb einer **Bandbreite** von 0,25 Prozentpunkten („margin of tolerance“) des länderspezifischen MTO liegt.
- Beschränkung des **jährlichen realen Ausgabenzuwachses** des Staates (u. a. ohne Zinszahlungen und ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung) mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen. Solange das MTO nicht erreicht wird, ist der Ausgabenzuwachs stärker zu dämpfen. Im Jahr 2015 beträgt die Obergrenze für den realen Ausgabenzuwachs (bereinigt) laut EK 1,3% im Jahresabstand.
- **Rückführung der Staatsschuldenquote** im Einklang mit der Schuldenregel im **Übergangszeitraum** (2014 bis 2016), die laut EK eine Verschlechterung des strukturellen Budgetsaldos 2015 um 0,4% des BIP erlauben würde, ohne gegen die Schuldenregel zu verstoßen.

Das **aktuelle Stabilitätsprogramm** der Bundesregierung (Stand: April 2015) sieht – vor dem Hintergrund der vorzeitigen **Erreichung des MTO im Jahr 2014** – im Wesentlichen die Beibehaltung des Ausgangswertes für das **strukturelle Budgetdefizit von rund 0,5% des BIP vor**. Das **gesamtstaatliche Budgetdefizit laut Maastricht** soll – nach 2,4% des BIP im Jahr 2014 – zunächst auf 2,2% des BIP im Jahr 2015 (FISK-Prognose: 1,8% des BIP) und in den Folgejahren sukzessive auf 0,5% des BIP durch die Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen und den zunehmenden Wegfall von Bankenhilfsmaßnahmen zurückgehen. In diesem Pfad ist die **Steuerreform 2015/2016** enthalten, die eine Entlastung des Faktors Arbeit von rund 5 Mrd EUR und vorrangig einnahmenseitige Gegenfinanzierungen vorsieht. Die **Staatsschuldenquote** wird 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 (Stabilitätsprogramm: 2015: 86,8% des BIP; 2014: 84,5% des BIP).

Der **Rat der Europäischen Union** stellte im Juni 2015 fest, dass Österreich sein mittelfristiges Budgetziel zwar im Jahr 2014 erreicht hat, aber **bereits 2015** wieder vom MTO abweichen wird und im Jahr **2016** die **Gefahr einer erheblichen Abweichung vom MTO** besteht. Diese Einschätzung des Rates über den zukünftigen Budgetpfad Österreichs ist den **Ergebnissen des Fiskalrates ähnlich** (siehe Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2014 bis 2019). Aus der **Sicht des FISK** sind durch die Steuerreform 2015/2016, die nunmehr weitgehend fixiert wurde, strukturelle budgetäre Fehlbeträge zumindest in den ersten Jahren zu erwarten. Darüber hinaus bestehen große Unsicherheiten über das Ausmaß der noch zu erwartenden Budgeteffekte durch die Abwicklung der Hypo Alpe-Adria-Bank.

³ Quelle: WIFO, Juni 2015.

Empfehlungen des Fiskalrates⁴

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 2015 und den mittelfristigen Budgetpfad folgende Empfehlungen:**

Budgetpfad, Fiskalregeln und Österreichischer Stabilitätspakt 2012

- 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 hat das national festgelegte Budgetziel (MTO von – 0,45% des BIP) bereits früher als geplant erreicht (2014). Nach Schätzung des Fiskalrates kann aber eine leichte Verfehlung des mittelfristigen Budgetziels Österreichs bereits im heurigen Jahr nicht ausgeschlossen werden. Für das Jahr 2016 sind durch die Steuerreform 2015/2016, die den Faktor Arbeit entlastet, Nettoeinnahmehausfälle zu erwarten, die den Konsolidierungspfad unterbrechen und nach FISK-Schätzung vom Mai 2015 eine „erhebliche“ Verfehlung im Sinne der EU-Fiskalregeln nach sich ziehen. Die neue „Toleranzklausel“ der EU, die ein Abweichen vom MTO um 0,25% des BIP im Nachhinein erlaubt („margin of tolerance“), sollte nicht bereits bei der Budgetplanung einfließen. Bereits eine geringfügige Überschreitung dieser Toleranzgrenze über zwei Jahre würde **zu einer „erheblichen“ Abweichung** mit Verfahrensschritten gemäß SWP führen.
- Den **im ÖStP 2012 verankerten Korrekturmechanismus**, der bei erheblichen Abweichungen vom MTO oder dem Anpassungspfad in Richtung MTO automatisch aktiviert werden muss, an die aktuellen **EU-Vorgaben** (Fiskalpolitischer Pakt, Art. 3 Abs. 1e und Abs. 2) anzupassen und den **zeitlichen Ablauf des Korrekturverfahrens** deutlich zu straffen.
 - Der ÖStP 2012 sieht bei der Führung der Kontrollkonten zur Erfassung von Abweichungen von den jeweiligen **Vorgaben des strukturellen Budgetsaldos** der Gebietskörperschaften **Schwellenwerte** vor (Bund: -1,25% des BIP; Länder und Gemeinden: -0,367% des BIP), die deutlich über den **Erheblichkeitsgrenzen laut EU-Definition** (0,5% des BIP) liegen und die reduziert werden müssten.
 - Bei Verfehlungen, die den Korrekturmechanismus aktivieren, den **Korrekturplan**, der zwischen betroffener Gebietskörperschaft und Schlichtungsgremium zu vereinbaren ist, verbindlich mit dem **Budgeterstellungsprozess** für das Folgejahr zu verknüpfen, damit Korrekturmaßnahmen – sofern nicht Ausnahmetatbestände gelten – möglichst rasch greifen.
 - Die Empfehlungen des Fiskalrates zur Aktivierung, Ausweitung oder Beendigung des **Korrekturmechanismus** (§1 Abs. 1 Ziff. 6d des Fiskalratgesetzes 2013) durch ein international übliches „**Comply-or-Explain-Prinzip**“ zu stärken und den Dialog zu forcieren.
- Die **Komplexität des nationalen Fiskalregelwerks des ÖStP 2012** für die **Länder- und Gemeindeebene** zu reduzieren, soweit dies die EU-Regeln ermöglichen. Die gegenwärtigen Vorgaben, die gesamtstaatlichen fiskalpolitischen Vorgaben der EU auf einzelne Länder und die Gemeinden pro Bundesland herunterzubrechen, stellen methodische und operationale Herausforderungen dar, die Kosten verursachen. Stattdessen wären auf **regionaler Ebene** einfachere Vorgaben denkbar, die eine solide Budgetgebarung gemäß den EU-Vorgaben gleichfalls gewährleisten.

⁴ Die Empfehlungen wurden insgesamt von den 12 stimmberechtigten Mitgliedern konsensual verabschiedet. Teilaspekte wurden per Mehrheitsbeschluss angenommen: 3. Empfehlung (6 Pro-Stimmen/5 Gegenstimmen/1 Enthaltung), 5. Empfehlung/letzter Unterpunkt (1 Enthaltung) und 6. Empfehlung/6. Unterpunkt (7 Pro-Stimmen/5 Gegenstimmen).

Transparenz, Haushaltsrecht und Eventualverbindlichkeiten

- Hindernisse (Gesetze, Verordnungen, Geschäftsordnungen) zur **Veröffentlichung und Weitergabe von Dokumenten zur Budget- und Verschuldungsentwicklung** zu beseitigen, sofern nicht **spezielle schutzwürdige Interessen entgegenstehen**. 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 im Generellen und auch für den Fiskalrat. Das gesetzlich verankerte **Informationsrecht des Fiskalrats** sollte so ausgelegt werden, dass darunter auch Informationen der Ministerien an den Budget- oder Finanzausschuss des Nationalrates inkludiert sind.
- Die **expliziten und impliziten Eventualverbindlichkeiten** durch klare **Rechtsnormen** und **Risikomanagement** sowie **Transparenz** zu begrenzen. Dazu bieten sich insbesondere folgende Maßnahmen an:
 - **Strikte Haftungsobergrenzen** bei den einzelnen Gebietskörperschaften nach einheitlichen Kriterien. Diese sollten sich jedenfalls an der jeweiligen Tragfähigkeit orientieren. Die gegenwärtigen Haftungslimits sind im Regelfall zu hoch und können jederzeit geändert werden. Zusätzlich sollten **Kriterien zur Beurteilung von Haftungsübernahmen** nach der ökonomischen Sinnhaftigkeit entwickelt werden.
 - Durch risikoadäquate Zu- oder Abschläge bei den Finanzierungskosten und/oder bei den Garantieprämien mögliche Fehlanreize bei **Bundesfinanzierungen für Dritte** und/oder **Garantieübernahmen** zu vermeiden. Hierfür bieten sich **einheitliche und objektive Kriterien** zur Berechnung der vorzugsweise extern bewerteten **Risikokomponente** für alle Gebietskörperschaften an.
 - **Klare und einheitliche Budgetierungs- und Rechnungslegungsvorschriften** für alle Gebietskörperschaften sowie die geplante Anpassung der **Voranschlags- und Abschlussverordnung (VRV) an das Haushaltsrecht des Bundes**.
 - Rechtliche Regelungen zur **Klärung der Haftungsbeziehungen** zwischen dem Bund und den Ländern sowie **Verfahrensregelungen bei drohender Zahlungsunfähigkeit**. Annahmen über vermeintliche (implizite) Garantien durch den Bund tragen zu Fehlanreizen bei und können ungewollte Marktreaktionen auslösen. Derzeit existiert für die Landesebene keine rechtliche Regelung.
 - Strenge und klare Rechtsnormen für (nur noch risikoarme) Veranlagungs- und Finanzierungsgeschäfte (**Spekulationsverbot**). Fremdwährungspositionen, Derivate und andere risikobehaftete Positionen sollten einem **professionellen Risikomanagement** unterworfen werden. Im Fall von hohen derartigen Positionen sollten Gebietskörperschaften eine **Strategie zu deren Abbau** entwickeln und veröffentlichen.
 - Aufgrund des **historisch niedrigen Zinsniveaus** und der flachen Zinsstrukturkurve die Bandbreite des Zielbereichs des Zinsfixierungszeitraums für das Finanzschuldenportfolio – unter Berücksichtigung der Zeitstruktur der Tilgungen – nach oben auszuweiten.

Strukturreformen, Finanzausgleich und Konnexität

- Aus des Sicht des Fiskalrates sollen folgende Grundprinzipien den **Reformrahmen des neuen Finanzausgleichs** vorgeben:
 - Durchführung einer **vorgelagerten Aufgabenkritik** im Rahmen der Verhandlungen über einen neuen Finanzausgleich;
 - **Transparenz** und Bereinigung der Mittelflüsse (intergovernmentalen Transfers) und –verwendung;

- Elemente einer **wirkungsorientierten Steuerung** und **Monitoring**;
 - Stärkung des Effizienzkriteriums der **Konnexität** (Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung);
 - Ausweitung der **Eigenverantwortung** durch Abbau von Mischfinanzierungen;
 - Prüfung der Eignung einzelner Steuern im Hinblick auf **ökonomische Effizienzsteigerungen**;
 - **Aufgabenorientierte Mittelausstattung in Kernbereichen**, die einen demografischen, topografischen und zentralörtlichen Lastenausgleich schafft, bei gleichzeitiger drastischer Reduzierung der Komplexität der **Primärverteilung** des **Verbundsystems** (z. B. einfacher Schlüssel, der die zahlreichen, unterschiedlichen Detailregelungen zur Kompensation partieller Einnahmefälle ersetzt);
 - Bedachtnahme auf die **Leistungsfähigkeit** der Gebietskörperschaften, der z. B. durch einen **Ressourcenausgleich** für strukturschwache Regionen Rechnung getragen werden könnte.
- Die **langfristige Tragfähigkeit** der öffentlichen Finanzen und den **Spielraum für immaterielle und materielle öffentliche Investitionen** abzusichern.
 - **Strukturelle Reformen** insbesondere in den **alterungsbedingten Aufgabenbereichen** (Pensionen, Pflege, Gesundheit), im Bereich des **föderalen Verwaltungsaufbaus** sowie der **Förderungen** fortzusetzen. Ohne Strukturmaßnahmen öffnen sich zunehmend Finanzierungslücken.