

## Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik

Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 30. November 2016

Der Fiskalrat beschäftigte sich in den letzten Sitzungen mit den **Budgetentwicklungen in Österreich in den Jahren 2015 bis 2017** und leitet daraus folgende **Erkenntnisse und Empfehlungen** ab:

### Gegenfinanzierungen der Steuerreform unter den Planwerten, aber Budgetentwicklung 2016/17 besser als im Frühjahr erwartet

- Der **Fiskalrat** (FISK) geht in **seiner aktuellen Budgetprognose** – unter Zugrundelegung der WIFO-Konjunkturprognose vom September 2016 – für das Jahr 2016 von einem **gesamtsaatlichen Budgetdefizit nach Maastricht** von 1,5% des BIP im Jahr 2016 und von 1,3% des BIP im Jahr 2017 aus. Das relativ niedrige, aber gegenüber 2015 gestiegene Wachstum der Staatsausgaben im Prognosezeitraum 2016 und 2017 kann die schwache Einnahmenentwicklung (2016: +1,4 Mrd EUR oder +0,8%; 2017: +4,9 Mrd EUR oder +2,8%) infolge der **Steuerreform 2015/2016** nicht zur Gänze kompensieren, wodurch sich ein **deutlicher Anstieg des gesamtsaatlichen Budgetdefizits** gegenüber 2015 ergibt (Anstieg 2015/16: 0,5 Prozentpunkte des BIP). Die Abgabenquote Österreichs sinkt im Jahr 2016 auf 43,1% des BIP und liegt im **EU-28-Vergleich** auf hohem Niveau (siebentöchste Abgabenquote laut EK-Herbstprognose).
- Aus konjunkturpolitischer Sicht zeigt die budgetäre Kenngröße „**Veränderung des strukturellen Primärsaldos in % des BIP bzw. der Fiscal Stance**“<sup>1</sup> in den Jahren 2013 bis 2015 einen **leicht restriktiven Budgetkurs** in Österreich, der durch die Steuerreform 2015/2016 und die Lohnnebenkostensenkung ab 2016 in eine leicht **expansive, konjunkturunterstützende Wirkung** in den Jahren **2016 und 2017** übergeht. Für Österreich wird für die Jahre 2015 bis 2017 eine leicht negative Outputlücke geschätzt, die eine Unterauslastung der Wirtschaft kennzeichnet.
- Das prognostizierte **gesamtsaatliche Budgetdefizit 2016** fällt im Vergleich zur **FISK-Frühjahrsprognose** um 1,8 Mrd EUR bzw. 0,5% des BIP niedriger aus. Die Abweichung erklärt sich zu etwa 60% durch externe Faktoren (–0,6 Mrd EUR Basiseffekt<sup>2</sup>, –0,5 Mrd EUR Konjunkturreffekt) und zu etwa 40% aus dem Prognose-Update des FISK (u. a. niedrigere Ausgaben bei den Zinsen infolge der HETA-Gläubigereinigung im Herbst 2016 und bei öffentlichen Investitionen).
- Eine FISK-Schätzung zum Aufkommen der einnahmenseitigen **Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Steuerreform** zeigt, dass die geplanten Zusatzeinnahmen (nach ESVG 2010) im Jahr 2016 von etwa 2,1 Mrd EUR nicht erreicht werden dürften. Der diesbezügliche Ausfall dürfte aber durch ein zum Teil unerwartetes Zusatzaufkommen bei der Körperschaftsteuer teilweise kompensiert werden.
- Die **Staatsausgaben** nehmen im Prognosezeitraum 2016 und 2017 mit durchschnittlich 2,1% p. a. (2016: +3,1 Mrd EUR oder +1,7%; 2017: +4,2 Mrd EUR oder +2,4%) moderat zu. Auf die Entwicklung **dämpfend** wirken insbesondere der **Rückgang der Vermögenstransfers** im Rahmen des **Bankenpakets** und jener der **Zinsausgaben** aufgrund des Niedrigzinsumfelds (2016: insgesamt etwa –2,3 Mrd EUR). Im Rahmen des Bankenpakets geht die FISK-Prognose erstmals seit 2009 von sehr geringen budgetären Belastungen aus. Die dadurch frei werdenden Mittel werden nicht zur Gänze eingespart, sondern teilweise überlagert von den dynamischen Ausgabenbereichen (u. a. Gesundheitswesen, Arbeitslosenunterstützung, soziale Sicherung, Pensionen, innere und äußere Sicherheit).

1 Struktureller Budgetsaldo ohne Zinsen gemessen am nominellen BIP.

2 Der Basiseffekt entsteht durch Datenrevisionen von Statistik Austria (in diesem Fall ESVG-Daten bis 2015), an welchen die FISK-Prognose anknüpft.

## Weitgehende Einhaltung der EU-Fiskalregeln 2016/17; Wegfall der Sonderregelung ab 2019 sollte bei Budgetmaßnahmen stärker beachtet werden

- Der FISK begrüßt die – gegenüber dem Frühjahr 2016 – **verbesserten Aussichten für die Budgetgebarung Österreichs**, die eine weitgehende Einhaltung der **EU-Fiskalvorgaben** in den Jahren **2016 und 2017** unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen signalisieren. In jüngster Zeit wurden mehrere **Ausgabenpakete** beschlossen, die weder im Bundesvoranschlag 2017 noch in der österreichischen Haushaltsplanung 2017 enthalten sind und die Budgets in den Folgejahren belasten. Der FISK empfiehlt daher, bei den **Maßnahmenpaketen** darauf zu achten, dass die **EU-Fiskalregeln** in den nächsten Jahren eingehalten werden können. Die Offensivmaßnahmen und Steuererleichterungen wirken zwar konjunkturstimulierend, werden jedoch künftige Budgets – trotz partieller Eigenfinanzierung – belasten.
- Die Einhaltung der EU-Fiskalregeln wird in den Folgejahren durch **Wegfall der gegenwärtig anerkannten Flexibilisierungsklauseln** infolge der hohen **Flüchtlingsbewegung und Terrorismusbekämpfung** (etwa 0,5% des BIP 2016 und 2017) schwieriger werden. Diese Lockerung **reduziert sich** auf etwa 0,4% des BIP im Jahr **2018** und **fällt** in den **Folgejahren zur Gänze weg**.
- Gemäß aktueller **FISK-Herbstprognose** beträgt das strukturelle Budgetdefizit im **Jahr 2016** 1,1% des BIP und verschlechtert sich damit gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Prozentpunkte. Die EU-Fiskalregeln **unter Einschluss der Flexibilisierungsklauseln** erlauben eine Verschlechterung von maximal 1,0% des BIP (Abstand zum MTO<sup>3</sup> 2015: 0,5% des BIP zuzüglich 0,5% des BIP für die Berücksichtigung der Zusatzkosten für Flüchtlinge und zur Terrorbekämpfung). Somit weicht gemäß FISK-Herbstprognose die **strukturelle Anpassung des Defizits** im Jahr 2016 von der EU-Budgetvorgabe um gerundet 0,3 Prozentpunkte zwar ab. Die **Verfehlung** im Jahr **2016** liegt aber **unter der „Erheblichkeitsgrenze“** von 0,5% des BIP. Die vom FISK prognostizierte Reduktion des strukturellen **Budgetdefizits 2017** um 0,1 Prozentpunkte auf 1,0% des BIP **entspricht den strukturellen Anpassungsvorgaben der EU**, sofern die Flüchtlingszusatzkosten und die Zusatzkosten 2016 zur Terrorbekämpfung von 0,5% des BIP abgezogen werden. Auch das **mittelfristige Budgetziel (MTO)** sollte Österreich gemäß FISK-Herbstprognose (unter Berücksichtigung der Flexibilisierungsklauseln und des Toleranzbereiches) in den Jahren 2016 und 2017 erreichen.

## Strukturreformen und Infrastrukturinvestitionen forcieren

- Das **extreme Niedrigzinsumfeld** entlastet das Budget durch rückläufige Zinsausgaben in den Jahren 2015 bis 2017 deutlich. Der Zinsentlastungseffekt im Jahr 2015 gegenüber 2014 erreichte für die Finanzschuld des Bundes eine Größenordnung von etwa 0,5 Mrd EUR.<sup>4</sup> In den Folgejahren dürften sich die Zinsersparnisse zunehmend abschwächen. Das niedrige Zinsniveau könnte für sinnvolle öffentliche Investitionen oder einen Schuldenabbau genützt werden.
- In Österreich bietet sich eine **Forcierung jener öffentlichen Investitionen** an, die weitere **private Investitionen** auslösen und die den Herausforderungen wachsender Bevölkerung sowie technologischer Entwicklungen gerecht werden. Die Entwicklung der **staatlichen Bruttoinvestitionen in Österreich** in den letzten 20 Jahren zeigt, dass die gesamtstaatliche Investitionsquote – nach den Krisenjahren (2008 und 2010) mit bis zu 3,4% des BIP – gegenwärtig mit 2,9% des BIP (2015 bis 2017) leicht unter dem langjährigen Durchschnitt liegt (3,1% des BIP). Der krisenbedingte Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen in Österreich erklärt sich im Wesentlichen aber aus dem **Ab-sinken der privaten und nicht der öffentlichen Investitionstätigkeit**. Auch könnten EU-Mittel effektiver eingesetzt werden. Dabei wäre auf eine stärkere Impulswirkung zu achten.
- Der **FISK** empfiehlt, dass die **Bundes- und Landesregierungen** die **Anrechnung von Struktur-reformen** gemäß den Flexibilisierungsbestimmungen des SWP überprüft. Die **Flexibilisierung** der EU-Fiskalregeln erleichtert es, **wachstumsfördernde Impulse** (Europäischer Fonds für Stra-

3 Als mittelfristiges Budgetziel bzw. Medium Term Objective (MTO) wurde in Österreich 0,5% des BIP definiert.

4 Diese Berechnung basiert auf OeBFA-Daten zur Finanzschuld des Bundes 2015 und der durchschnittlichen Effektivverzinsung pro Monat im Jahresabstand 2014 und 2015.

tegische Investitionen (EFSI), Investitions- und Strukturreformklausel) regelkonform zu setzen. Die derzeitigen Fiskalregeln sollten im Sinne einer ökonomisch ausgewogenen Behandlung von konsumptiven und investiven Staatsausgaben weiterentwickelt werden. Im Gegensatz zu konsumptiven Ausgaben spielt bei Investitionsausgaben die zeitliche Verteilung bei der Einhaltung der Fiskalregeln eine wichtige Rolle.

- Österreich könnte einen regelkonformen **Strukturreformplan** z. B. für **Klimaschutz**, im **Bildungsbereich** oder für **öffentliche Infrastrukturinvestitionen** mit **anfänglichen** budgetären Zusatzmitteln starten, sofern ein **nachhaltiger Anstieg des Potenzialwachstums** zu erwarten ist (Regelabweichungen bis zu drei Jahre möglich). Bei den **staatlichen Investitionsvorhaben** (z. B. ÖBB-Rahmenplan oder Breitbandoffensive) wurden 2015 und 2016 die geplanten **Zielwerte unterschritten**.
- Der FISK regt an, die Maßnahmen zur **Bekämpfung des Sozial- und Steuerbetrugs** auf nationaler und internationaler Ebene weiterzuführen und die **Harmonisierung der Steuerregeln** auf internationaler Ebene voranzutreiben.
- Um das ökonomische Potenzial der jüngsten **Flüchtlingszuwanderung** zu heben bzw. die damit verbundenen mittel- bis langfristigen Belastungen der Staatsfinanzen so gering wie möglich zu halten, sollte aus Sicht des **FISK verstärkt in die Integration der in Österreich lebenden Asylwerber und Asylberechtigten investiert** werden. Dabei müssen mögliche Maßnahmen bezüglich ihrer kurz- bis langfristigen Wirkung unterschieden und regionale Gegebenheiten beachtet werden. Schnelle **Arbeitsmarktintegration** führt bereits **kurzfristig** zu einem Rückgang der budgetären Belastungen, während **Ausbildungsinvestitionen** und erhöhte **Bildungsdurchlässigkeit** zwar erst **mittel- bis langfristig**, dafür aber nachhaltig **stärker** wirken. Die jüngsten Bestrebungen der Bundesregierung zur Vereinfachung der Nostrifikation von Ausbildungen sowie zur Kürzung der Asylverfahrensdauer sind zu begrüßen. Langfristig erscheint das Heranführen der Beschäftigungsquote der Flüchtlinge an das österreichische Niveau vor allem aufgrund der niedrigen Partizipationsraten von zugezogenen Frauen als besonders wichtig.

### **Einigung des Pakts Finanzausgleich 2017 bis 2021 sollte als erster Schritt für eine Föderalismusreform in Österreich verstanden werden**

- Der **FISK begrüßt** die Neugestaltung des Pakts Finanzausgleich 2017 bis 2021 und die **Vorbereitung einer Bundesstaatsreform bis Ende 2018** unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich-Konvents, die auf **höchster politischer Ebene** voranzutreiben wäre. Für die Realisierung dieses wichtigen und schwierigen Projekts dürfte zunächst eine **politische Einigung** über die **strategischen Ziele der Bundesstaatsreform insgesamt** vor dem Hintergrund der einzelnen gebietskörperschaftsübergreifenden Agenden (u. a. Gesundheitswesen, Soziales, Bildungswesen, Förderungen, Dienst- und Pensionsrechte, kostentreibende Normsetzungen, Steuerrecht) notwendig sein.
- Als Ausgangspunkt für die Ausgestaltung einer **Bundesstaatsreform** bietet sich eine kritische **Aufgaben- und Ausgabenanalyse** („Spending Reviews“) an, die in Form eines „**Benchmarking-Modells**“ im **neuen Paktum Finanzausgleich** vereinbart wurde. Diese Ergebnisse in Kombination mit der strategischen Zielsetzung könnten in eine gebietskörperschaftsübergreifende **Kompetenz- und Strukturreform** münden, die vom Ziel **weitgehender Transparenz** sowie einer **zusammengeführten Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung** für öffentliche Leistungen geleitet sein sollte. Damit könnten nicht nur Anreizmechanismen für eine nachhaltige Budgetgebarung gestärkt, sondern auch einfachere Strukturen mit Transferentflechtungen realisiert werden. Eine transparente und umfassende Darstellung der Finanzströme von und zwischen den Gebietskörperschaften ist notwendig. Gegenwärtig verfügen die Länder über eine Ausgabenhoheit, während ihre Einnahmen größtenteils über den Finanzausgleich sowie intergovernmentale Transfers determiniert werden.
- Im neuen Finanzausgleich wurde der **Wohnbauförderungsbeitrag**, der sich unmittelbar auf die

**Höhe der Lohnnebenkosten** auswirkt, als ausschließliche **Landessteuer** zur Stärkung der Abgabenautonomie umgewidmet. Der **FISK** regt an, die Wohnbauförderungsbeiträge für den Wohnbau zu verwenden.

- Die im neuen Finanzausgleich vereinbarten **strukturellen Mehreinnahmen der Länder und Gemeinden** zu Lasten des Bundes von 300 Mio EUR p. a. sind vor dem Hintergrund der subsektoralen **Zielvorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP 2012)** zu hinterfragen und im Sinne einer verstärkten Aufgabenorientierung zu sehen. So wurde im Jahr 2015 der ÖStP 2012 durch die Länder und Gemeinden in Summe übererfüllt, während die Bundesebene durch besondere Lasten (z. B. Bankenpaket, Flüchtlingszuwanderung) die Zielvorgaben verfehlte. Auch sollte eine **innerstaatliche Änderung der Verteilung der Budgetmittel** angesichts der **EU-Fiskalregeln** immer auch die **gesamtstaatliche Auswirkung** beachten und offenlegen.
- Durch die Verabschiedung des **ÖStP 2012** wurde in Österreich den Verpflichtungen aus der Unterzeichnung des Fiskalpolitischen Pakts nachgekommen. Die **vollständige Umsetzung des ÖStP** sieht **ab dem Jahr 2017** ein System nationaler Fiskalregeln für den Bund, die Länder und die Gemeinden pro Bundesland vor, das im Wesentlichen dem EU-Fiskalregelwerk entspricht und die Komplexität weiter erhöht. Die **Operationalisierung und Steuerung** dieser regionalen Fiskalregeln – v. a. der strukturellen Budgetregel und Ausgabenregel – ist insbesondere auf Gemeindeebene schwierig und aufwändig und könnte aus Sicht des FISK vereinfacht werden, sofern damit die Einhaltung der gesamtstaatlichen Zielvorgaben gewährleistet bleibt.

### **Langfristige Ausrichtung des Risiko-Managements und Stärkung der Transparenz zur Verbesserung der Budgetsteuerung**

- Der **FISK** begrüßt den eingeschlagenen Weg der Gebietskörperschaften, sich weiterhin **risikoarm und diversifiziert** zu finanzieren sowie ab Anfang 2019 **klare Haftungsobergrenzen** auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen einzuführen. Zusätzliche Informationen über eingegangene staatliche Haftungen (z. B. Haftungsnehmer, Ausfallwahrscheinlichkeit oder eine Verletzung der Obergrenze) würden die Transparenz fördern.
- Die Strategie des Bundes, sich – unter Berücksichtigung der zeitlichen Verteilung der Tilgungen – vorrangig **langfristig und fixverzinslich** zu verschulden, erscheint gegenwärtig aufgrund des historisch niedrigen Niedrigzinsumfelds und der flachen Zinskurve nicht nur für die **Bundesebene, sondern auch für alle anderen Gebietskörperschaften** sinnvoll. Eine engere **Kooperation** beim Schuldenmanagement mitsamt dem zugehörigen Risikomanagement zwischen dem Bund, den Rechtsträgern des Bundes und den Ländern ist zweckmäßig und sollte intensiviert werden.
- Eine **Gesamtbeurteilung der Länder-Gemeinden-Transferverflechtung** und auch eine adäquate **statistische Erfassung der regionalen Staatsausgaben in Österreich** in der ESVG-2010-Abgrenzung ist gegenwärtig teils durch fehlende Spezifikationen und Differenzierungen in den Rechnungslegungsvorschriften, durch unterschiedliche Verbuchungspraktiken in den einzelnen Bundesländern sowie unterschiedliche Trägerschaften bei einzelnen Aufgaben (Landesfonds, Gemeindeverbände, ausgelagerte Gesellschaften) **eingeschränkt** und sollte **aus Sicht des FISK** rasch **verbessert werden**. Auch wäre eine stärkere Transparenz im Bereich der staatlichen **Förderungen** mit **Förderberichten** von allen Gebietskörperschaften notwendig.
- Das **Zinsumfeld** befindet sich auf einem **historisch niedrigen Niveau** und ein Großteil der Finanzschulden des Bundes rentiert mit negativen Renditen, wobei das befristete Public Sector Purchase-Programm der EZB maßgeblich dazu beiträgt. Der **FISK** empfiehlt, den **Gefahren eines steigenden Zinsniveaus durch Debt-Management-Maßnahmen entgegenzutreten** und entsprechende Risikoszenarien miteinzuplanen. Die Investorenbasis ist weiter breit zu halten.
- Nach der HETA-Gläubigereinigung empfiehlt der **FISK** die **Haftungsbeziehungen** zwischen dem Bund und den Ländern **zu klären** und **verfassungsmäßig** zu verankern. **Verfahrensregelungen** bei drohender Zahlungsunfähigkeit von einzelnen Gebietskörperschaften wären zweckmäßig.