

BUDGETAUSRICHTUNG ÖSTERREICHS 2015 BIS 2017 UND HAUPTERGEBNISSE DES JAHRESBERICHTS¹

Fiskalposition 2015 bis 2017 und gesamtstaatliche Budgetausrichtung²

Unerwartete Mehreinnahmen senkten 2015 gesamtstaatliches Budgetdefizit stärker als geplant

Der **Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits³ im Jahr 2015** auf 1,0% des BIP (2014: 2,7% des BIP) fiel trotz verhaltener Wirtschaftsentwicklung und steigender Arbeitslosigkeit deutlich höher aus als von der Bundesregierung im Herbst 2014 geplant und auch später – angesichts der massiven Flüchtlingszuwanderung und steigender Arbeitslosigkeit – zu erwarten war. Das **Maastricht-Defizit** unterschritt im Jahr 2015 mit 1,0% des BIP den von der Bundesregierung im Oktober 2014 (Österreichische Haushaltsplanung 2015, Tabelle 1) festgelegten Zielwert für das Jahr 2015 um 0,9 Prozentpunkte. Dabei waren die **BMF-Prognoseabweichungen** in erster Linie auf ein **niedrigeres Budgetdefizit der Bundesebene** zurückzuführen, aber auch die **Länderebene** (ohne Wien) übertraf mit einem Budgetüberschuss von 0,1% des BIP den in der Haushaltsplanung festgelegten Zielwert eines ausgeglichenen Haushalts.

Im **Jahr 2015** prägten die **unerwarteten Mehreinnahmen** infolge der **Steuerreform 2015/2016** (Vorzieheffekte und Einmaleffekte von etwa 1 Mrd EUR) und der **Wegfall** der außerordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der **HETA-Gründung 2014** (4,7 Mrd EUR) den Rückgang des Budgetdefizits. Beide defizitsenkenden Sondereffekte entsprachen insgesamt etwa dem Defizitrückgang 2015 von 1,7% des BIP. Darüber hinaus unterstützte das extrem niedrige und weiter rückläufige nominelle **Marktzinsniveau** den Konsolidierungskurs. Der Entlastungseffekt durch den **Rückgang der Effektivverzinsung⁴** der Finanzschuld des Bundes im Jahr 2015 gegenüber 2014 lag in der Größenordnung von 0,5 Mrd EUR.⁵ So fiel der Zinsaufwand für die Staatsverschuldung Österreichs im Jahr 2015 mit 8,1 Mrd EUR (Tabelle 2) – trotz des krisenbedingten Anstiegs der Staatsverschuldung (2015 gegenüber 2008: +90 Mrd EUR oder +45%) – geringer als im Jahr 2008 aus. Gleichzeitig trugen der 2015 einsetzende **verstärkte Flüchtlingszustrom** (Box 5), die Umsetzung des neuen **Ärzteditenrechts** und die Umsetzung des **Sicherheitspakets** zu einem deutlichen Anstieg der ESVG-Ausgabenkategorien Arbeitnehmerentgelte, Vorleistungen, soziale Sachleistungen und sonstige monetäre Sozialleistungen bei, die sich in einem überdurchschnittlichen Wachstum der Ausgaben für soziale Sicherung, Gesundheitswesen und allgemeine Verwaltung widerspiegeln (Grafik 20). Insgesamt war im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr ein unerwartet hoher Anstieg der **Staatseinnahmen** (+6,6 Mrd EUR oder 4,0%) und ein äußerst niedriger Zuwachs bei den **Staatsausgaben** (+1,1 Mrd EUR oder +0,6%) zu verzeichnen.

1 Die Budgetdaten bis 2015 spiegeln den Stand vom September 2016 wider. Bei den Budgetergebnissen für die Jahre 2016 und 2017 handelt es sich um Prognosen (im Regelfall um die Herbstprognose des Fiskalrates 2016).

2 Nähere Ausführungen zu den einzelnen Themenbereichen finden sich in den folgenden Kapiteln 3 bis 8.

3 Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger laut Europäischem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).

4 Der effektive Jahreszinssatz gibt die Gesamtkosten der Verschuldung in Prozent pro Jahr an und wird im Wesentlichen vom Nominalzinssatz, dem Emissionskurs (Disagio, Agio) und der Tilgung bestimmt.

5 Diese Berechnung basiert auf OeBFA-Daten zur Finanzschuld des Bundes 2015 und der durchschnittlichen Effektivverzinsung pro Monat im Jahresabstand 2014 und 2015. Auch in den Jahren 2012 und 2013 waren Zinsersparnisse von etwa 500 bis 600 Mio EUR p. a. durch den Rückgang der Effektivverzinsung der Finanzschuld zu verzeichnen. 2016 waren auch negative Zinssätze für österreichische Staatsanleihen mit längeren Laufzeiten zu verzeichnen.

Hauptergebnisse

Tabelle 1: Einschätzungen und vorläufige Ergebnisse der Budgetentwicklung des Staates für 2015

% des BIP	Budgetsaldo ¹⁾ 2015			Struktureller Budgetsaldo 2015 ²⁾		
	BMF	FISK	EK	BMF	FISK	EK
Oktober/November 2014	-1,9	-1,6	-1,8	-1,0	-0,2	-1,0
April/Mai 2015	-2,2	-1,8	-2,0	-0,5	-0,6	-0,8
Oktober/November 2015	-1,9	-1,6	-1,9	-0,5	-0,2	-0,6
April/Mai 2016	-1,2	-1,2	-1,2	0,0	0,0	0,0
Oktober/November 2016	-1,0	-1,0	-1,0	0,1	0,1	0,0

1) Budgetsaldo des Staates gemäß ESVG 2010.

2) Inklusive Zusatzkosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung.

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm bzw. Haushaltsplanung), FISK (Fiskalprognose), EK (Konjunkturprognose), Statistik Austria.

Tabelle 2: Budgetsalden und Zinszahlungen des Staates 2013 bis 2017

	Budgetsaldo		Zinszahlungen		Primärsaldo		Struktureller Budgetsaldo	
	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	laut FISK % des BIP	laut EK ¹⁾
2013	-4,4	-1,4	8,4	2,6	4,0	1,2	-1,2	-1,2
2014	-9,1	-2,7	8,2	2,5	-0,9	-0,3	-0,7	-0,7
2015	-3,5	-1,0	8,1	2,4	4,5	1,3	0,1	0,0
2016	-5,2	-1,5	7,4	2,1	2,2	0,6	-1,1	-1,0
2017	-4,6	-1,3	6,6	1,8	2,0	0,6	-1,0	-0,9

1) Herbstprognose 2016 der EU-Kommission.

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO (BIP), EK und FISK-Herbstprognose (2016 und 2017).

Tabelle 3: Budgetsalden der Teilsektoren des Staates 2013 bis 2017

	Bundesebene		Landesebene (ohne Wien ¹⁾)		Gemeindeebene (mit Wien ¹⁾)		Sozialversicherungsträger		Staat	
	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP
2013	-4,6	-1,4	-0,1	0,0	-0,2	-0,1	0,4	0,1	-4,4	-1,4
2014	-9,3	-2,8	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,3	0,1	-9,1	-2,7
2015	-4,0	-1,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,3	0,1	-3,5	-1,0
2016	.	.	.	.	.	.	.	.	-5,2	-1,5
2017	.	.	.	.	.	.	.	.	-4,6	-1,3

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

Quelle: Statistik Austria, WIFO (BIP) und FISK-Herbstprognose (2016 und 2017).

Österreich erfüllte 2015 die EU-weiten Fiskalregeln im Wesentlichen, aber Strukturreformen und Budgetumschichtungen für Nachhaltigkeit fehlten

Österreich zählte im Jahr 2015 zu den neun EU-Ländern (Deutschland, Estland, Litauen, Luxemburg, Rumänien, Schweden, Tschechische Republik, Zypern), die ihr „mittelfristiges Budgetziel (MTO)“ erreichten und die verschiedenen EU-weiten Fiskalregeln im Wesentlichen⁶ einhielten (Grafik 3). Der strukturelle Budgetsaldo des Staates fiel in Österreich 2015 erstmals seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise mit 0,1% des BIP geringfügig positiv aus (Tabelle 2; FISK-Ergebnisse).

Aus konjunkturpolitischer Sicht zeigt die budgetäre Kenngröße „Veränderung des strukturellen Primärsaldos in % des BIP bzw. Fiscal Stance“⁷ 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 Phase in den Jahren 2016 und 2017 übergeht (Grafik 1). Für Österreich wird für die Jahre 2015 bis 2017 eine leicht negative Outputlücke geschätzt, die eine Unterauslastung der Wirtschaft kennzeichnet.

Die budgetären Kenngrößen alleine sagen allerdings wenig über die Nachhaltigkeit der Budgetentwicklung und die Qualität der Staatseinnahmen- und Staatsausgabenstruktur aus. Dabei geht es um eine Balance zwischen der Rückführung der historisch hohen Schuldenquote und der Förderung des Wirtschaftswachstums sowie um eine an diesen Zielen ausgerichtete Struktur der Staatseinnahmen und -ausgaben unter Beachtung der gesellschaftspolitischen Präferenzen. Internationale Organisationen wie OECD oder IMF fordern wohlhabende EU-Länder auf, das Niedrigzinsumfeld für wachstumsfördernde Maßnahmen zu nutzen und die Staatseinnahmen- und Ausgabenstruktur anzupassen. Öffentliche Investitionen etwa in digitale Netze, Verkehrsinfrastruktur, Klimaschutz, aber auch in Bildung und Kinderbetreuung sollen dafür sorgen, dass das Wachstum in Europa an Schwung gewinnt. In welchem Umfang dabei Gegenfinanzierungen den offensiven Budgetkurs begleiten sollten, ist strittig.⁸ Weitgehender Konsens besteht allerdings darin, dass die Schuldenquoten der meisten EU-Länder bereits zu hoch sind. Aus Sicht des FISK sind zukunftsgerichtete öffentliche Anreize unter Beibehaltung des Konsolidierungskurses und Einhaltung der Fiskalregeln anzustreben (siehe Abschnitt 2.2 und aktuelle FISK-Empfehlung).

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). Bei den staatlichen Investitionsvorhaben (z. B. Breitbandoffensive oder ÖBB-Rahmenplan) wurden 2015 und 2016 die Zielwerte unterschritten. Der krisenbedingte Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen in Österreich erklärt sich im Wesentlichen aus dem Absinken der privaten und nicht der öffentlichen Investitionstätigkeit. Die Ursache dafür dürfte in einer stark gestiegenen Unsicherheit bei den Unternehmen liegen. Auch der Rückgang der Staatsausgabenquote ab 2015 (Tabelle 4) geht primär aus dem Ausgabenrückgang für das Bankenpaket hervor. Das Staatsausgabenwachstum ohne Bankenpaket dürfte laut FISK-Prognose in den Jahren 2016 und 2017 mit 2,6% bzw. 2,7% im Vorjahresvergleich leicht ansteigen.

Im Hinblick auf die Outputlücke und den strukturellen Budgetsaldo ist ergänzend hinzuweisen, dass es keine einheitliche Schätzmethode seitens EK, OECD, IWF oder EZB gibt und dass Revisionen – selbst bei Daten der Vergangenheit – bei allen Verfahren üblich sind. Eine aktuelle Studie des Büros

6 Durch die Erreichung des MTO bleibt die Nichterfüllung der Ausgabenregel in Österreich ohne Konsequenz.

7 Struktureller Budgetsaldo ohne Zinsen gemessen am nominellen BIP.

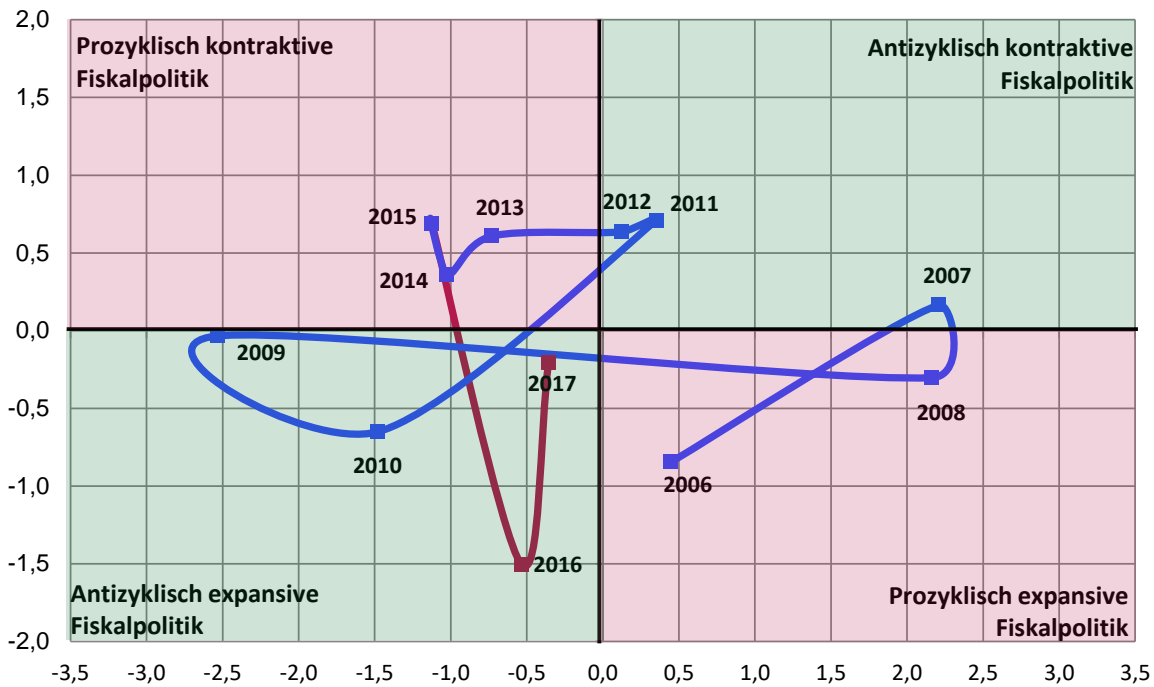
8 Zwar kann von vergleichsweise hohen Staatsausgabenmultiplikatoren gegenwärtig ausgegangen werden, eine gänzliche Eigenfinanzierung durch mehr Wachstum und höhere Steuern dürfte dennoch die Ausnahme darstellen.

Hauptergebnisse

Grafik 1

Struktureller Primärsaldo des Staates und Outputlücke 2006 bis 2017

Veränderung des strukturellen Primärsaldos in % des BIP (y-Achse)



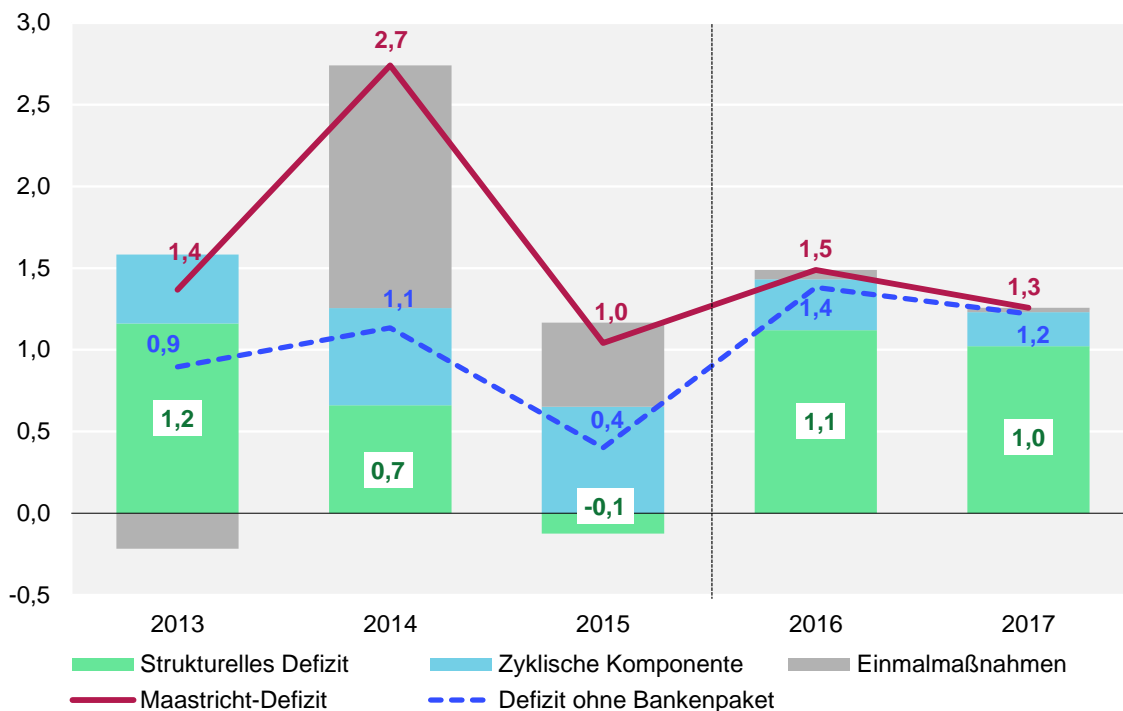
— Realisierte Werte Outputlücke, in % des Potenzialoutputs (x-Achse) — FISK-Prognose

Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose (2016 und 2017).

Grafik 2

Budgetdefizit des Staates und seine Komponenten 2013 bis 2017

in % des BIP



Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose (2016 und 2017).

des FISK (Grossmann et al., 2016) zeigt allerdings auch, dass die Revisionen des strukturellen Saldos der Jahre 2010 bis 2015 in Österreich im Wesentlichen von den **Revisionen des Maastricht-Saldos** (Fehler bei Einnahmen- bzw. Ausgabenschätzungen) ausgingen und nicht von den **Revisionen der Outputlücke** oder den **Einmalmaßnahmen** getrieben wurden (Box 2).⁹

Deutlicher Anstieg der Budgetdefizite 2016 und 2017 zu erwarten; Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Steuerreform 2015/2016 unter den Planwerten

Für die **Jahre 2016 und 2017** erwartet der **FISK** vor allem im heurigen Jahr – trotz Konjunkturerholung – sehr geringe **gesamtstaatliche Mehreinnahmen** (2016: +1,4 Mrd EUR oder +0,8%; 2017: +4,9 Mrd EUR oder +2,8% für 2017). Das Einnahmenwachstum 2016 wird durch die **Steuerreform 2015/2016** sowohl direkt aufgrund des geplanten Nettosteuerenausfalls als auch indirekt aufgrund des Wegfalls der Vorzieheffekte des Vorjahrs gedämpft. Eine erste Ex-post-Analyse zeigt, dass die geplanten, offiziellen Beträge der **Gegenfinanzierungsmaßnahmen** im Jahr 2016 nicht erreicht werden dürften (Box 3). Ferner führen im Jahr **2017** die beschlossene **Senkung der Lohnnebenkosten**, die verzögert wirkenden Maßnahmen der **Steuerreform**, sowie die vereinbarte Änderung bei der **Stabilitätsabgabe** (Senkung des jährlichen Aufkommens auf 0,1 Mrd EUR sowie Sonderzahlung im Ausmaß von 1 Mrd EUR gleichmäßig aufgeteilt auf die nächsten vier Jahre) zu einem unter der nominellen BIP-Entwicklung liegenden Einnahmenwachstum. Für die **Sozialbeiträge** mit einem Anteil an den Gesamteinnahmen von zuletzt 30% sind in den Jahren 2016 und 2017 – angesichts eines robusten Anstiegs an Beschäftigten, Betrugsbekämpfungsmaßnahmen und Anhebungen der Höchstbemessungsgrundlagen – deutlich höhere Zuwächse als bei den Steuern von 3,6% bzw. 3,1% zu erwarten. Die Senkung des Insolvenzentgeltfonds-Satzes um 0,1 Prozentpunkte dämpft im Jahr 2016 allerdings das Aufkommen leicht. Die **Abgabenquote Österreichs** (nationale Abgrenzung) sinkt laut FISK-Herbstprognose von 43,8% im Jahr 2015 auf 42,5% des BIP in den Jahren 2016 und 2017 (Grafik 13). Im **internationalen Vergleich** weist Österreich auch nach der Steuerreform eine hohe Abgabenbelastung auf (Grafik 12).

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%) – bei einem erwarteten durchschnittlichen nominellen BIP von 3,3% – 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 (Tabelle 11). Die dadurch frei werdenden Mittel werden nicht zur Gänze eingespart, sondern teilweise überlagert von den dynamischen Ausgabenbereichen (u. a. Gesundheitswesen, Arbeitslosenunterstützung, soziale Sicherung, Pensionen). Die im Vorjahr einsetzende starke **Flüchtlingszuwanderung** nach Österreich dürfte nach gegenwärtigen FISK-Schätzungen einen Anstieg der Staatsausgaben von 1,1 Mrd EUR (2015) auf insgesamt jeweils 2,3 Mrd EUR p. a. in den Jahren 2016 und 2017 hervorrufen (Tabelle 9). Insgesamt ergibt die aktuelle FISK-Prognose dennoch einen rückläufigen Verlauf der Ausgabenquote des Staates (2015: 51,6% des BIP; 2017: 50,3% des BIP).

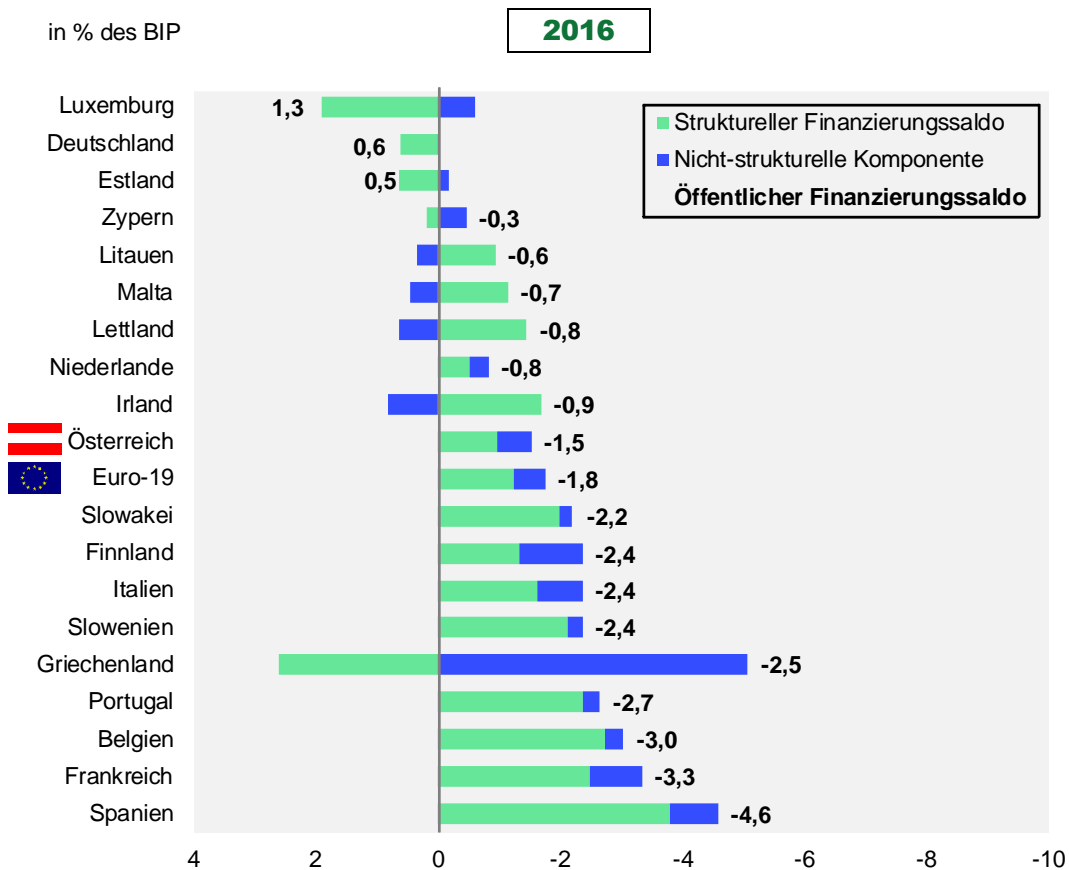
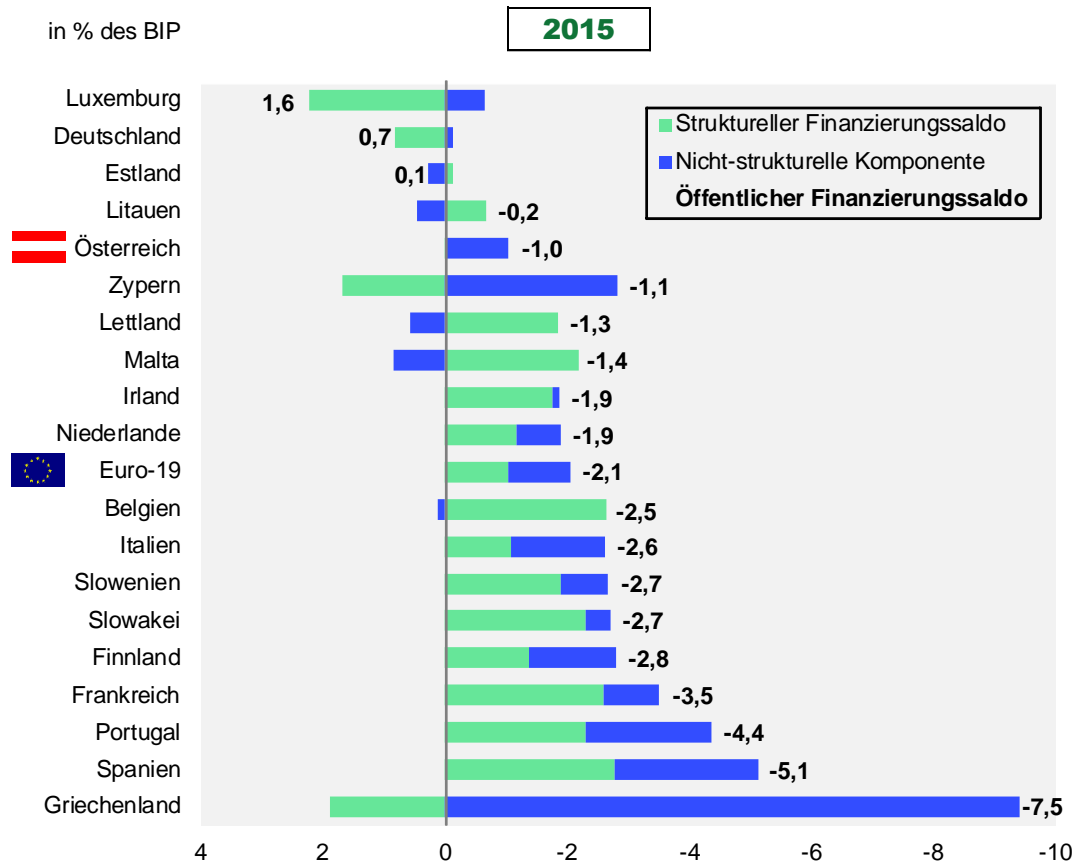
Das relativ niedrige – aber gegenüber dem Vorjahr 2015 gestiegene – Wachstum der Staatsausgaben im Prognosezeitraum 2016 und 2017 kann die äußerst schwache Einnahmenentwicklung nicht zur Gänze kompensieren, wodurch sich im Jahr **2016** ein deutlicher **Anstieg des gesamtstaatlichen Maastricht-Defizits** auf 1,5% des BIP (2015: 1,0% des BIP) ergibt. Auch im Folgejahr **2017** wird sich aus heutiger Sicht die Defizitquote nur leicht auf 1,3% des BIP reduzieren (Tabelle 2). Diese deutliche Verschlechterung der Fiskalposition Österreichs zeigt sich auch beim strukturellen Budgetsaldo des Staates (zyklisch

⁹ Siehe dazu auch <https://www.fiskalrat.at/Publikationen/Sonstige.html> (Kapitel 5, Seite 26 ff).

Hauptergebnisse

Grafik 3

Öffentliche Finanzierungssalden 2015 und 2016 im Euroraum laut EK



bereinigter Budgetsaldo ohne Einmalmaßnahmen): Die **strukturelle Budgetdefizitquote**¹⁰ steigt im Jahr **2016** auf **1,1% des BIP**. Getrieben wird der Anstieg 2016 durch die Verschlechterung des Maas-tricht-Finanzierungssaldos um 0,5 Prozentpunkte, der trotz rückläufiger Einmalmaßnahmen (Banken-paket) und einer konjunkturellen Erholung zu verzeichnen war. Für das **Jahr 2017** wird ein Rückgang der strukturellen Defizitquote auf **1,0% des BIP** prognostiziert.

Tabelle 4: Staatsquoten: Einnahmen, Ausgaben und Abgaben des Staates¹⁾ 2013 bis 2017 (in % des BIP)

in % des BIP	2013	2014	2015	2016	2017
Staatsausgaben ¹⁾	51,2	52,8	51,6	50,7	50,3
Bruttoinvestitionen	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9
Zinszahlungen	2,6	2,5	2,4	2,1	1,8
Staatseinnahmen ¹⁾	49,9	50,0	50,6	49,2	49,1
Nationale Abgabenquote ²⁾	42,9	43,1	43,8	42,5	42,5
Internationale Abgabenquote ³⁾	43,6	43,8	44,4	43,1	43,1

1) Zinsaufwand ohne Berücksichtigung von Derivaten (Swaps).
2) Steuereinnahmen des Staates und tatsächlich gezahlte Pflichtbeiträge; ESVG-Codes: D2+D5+D611+D91-D995) einschließlich EU-
3) Nationale Abgabenquote zuzüglich imputierter Sozialversicherungsbeiträge.
Quelle: Statistik Austria, WIFO (BIP), FISK-Herbstprognose (2016 und 2017).

Bankenpaket ließ gesamtstaatliche Verschuldung 2015 nochmals ansteigen; für 2016/2017 deutlicher Rückgang der Schuldenquote zu erwarten

Der deutliche **Anstieg der Staatsverschuldung** Österreichs im **Jahr 2015** ging im Wesentlichen von den Maßnahmen im Rahmen des Bankenpakets aus (Tabelle 11). Hier zu nennen sind:

- die defiziterhöhende Wirkung der Vermögenstransfers (Aufhebung der Schuldlöschung des Bundesgesetzes über Sanierungsmaßnahmen für die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG; **HaaSanG**) durch das VFGH-Erkenntnis, 1,8 Mrd EUR) und die diesbezüglichen Refinanzierungskosten
- die Übertragung des nicht verkauften Teils der **Kommunalkredit Austria AG** an die verstaatlichte KA-Finanz AG (6,2 Mrd EUR)
- die erfolgte Klassifikation der **immigon portfolioabbau AG** (Abbaubank der ÖVAG, 3 Mrd EUR) in den Sektor Staat und
- der Vergleich mit dem **Freistaat Bayern** (vereinbarte Vorauszahlung von 1,2 Mrd EUR)

Insgesamt stieg im **Jahr 2015** die Staatsverschuldung um 11,8 Mrd EUR auf 291 Mrd EUR. Im **Jahr 2016** kommt es laut FISK-Herbstprognose erstmals seit 1997 zu einem geringfügigen **Rückgang der gesamtstaatlichen Bruttoverschuldung** (Ende 2016: 290 Mrd EUR). Die **gesamtstaatliche Schuldenquote** sinkt – ausgehend von 85,5% des BIP Ende 2015 – in den Jahren 2016 und 2017 deutlich auf 82,3% bzw. 80,3% des BIP. Der Rückgang der Schuldenquote in den Jahren 2016 und 2017 von 3,2 bzw. 2 Prozentpunkten wird dabei insbesondere vom Asset-Portfolioabbau der verstaatlichten Banken,

10 Strukturelle Defizitquote einschließlich Zusatzkosten für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung.

Hauptergebnisse

der HETA-Gläubigereinigung (Box 4), dem Niedrigzinsumfeld mit rückläufiger Zinsdienstquote und hohen Agios getragen. Der **Schuldeneffekt des Bankenpakets** auf den Schuldenstand Österreichs dürfte Ende 2015 mit 38,5 Mrd EUR oder 11,3% des BIP den Höhepunkt erreicht haben und bis Ende 2017 auf etwa 33 Mrd EUR oder 8,8% des BIP zurückgehen.

Budgetpolitische Schwerpunkte

Stabilitäts- und wachstumsorientierte Budget- und Wirtschaftspolitik in Österreich

Die **Strategie der Bundesregierung** ist auf folgende Ziele ausgerichtet:

- Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln
- Forcieren von Investitionen in den Bereichen Bildung, Universitäten, Forschung und Entwicklung und Infrastruktur für Wachstum und Beschäftigung
- Impulse in den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit und Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung
- Fortsetzung der Strukturreformen in den Bereichen Pensionen, Gesundheitspolitik, öffentliche Verwaltung, Förderungen, Arbeitsmarkt und Steuern

Zur Umsetzung dieser Strategie wurden zahlreiche **steuerliche und ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen, Offensivmaßnahmen** sowie einige **Strukturreformen** gesetzt, die sich im Beobachtungszeitraum 2015 bis 2017 auswirken. Im Folgenden werden die wichtigsten aktuellen Maßnahmen skizziert, die in vielen Bereichen auch die budgetäre Entwicklung der Folgejahre beeinflussen werden:¹¹

- **Steuerreform 2015/2016** mit einem geschätzten Volumen von über 5 Mrd EUR: Die **Steuerentlastung** erfolgt zum überwiegenden Teil über die **Lohn- und Einkommensteuer** und gilt ab 1.1.2016. Zusätzlich wurde der Unternehmenssektor durch die Erhöhung der Forschungsprämie und des Freibetrags für Mitarbeiterbeteiligungen entlastet. Die **Gegenfinanzierung** soll überwiegend **einnahmenseitig** über Maßnahmen zur **Steuerbetrugsbekämpfung** in der Größenordnung von 1,9 Mrd EUR (v. a. Belegerteilungs- und Registrierkassenpflicht, Konteneinsicht für Finanzbehörden), durch **Steuererhöhungen** (z. B. partielle USt-Erhöhung, KESt auf Kursgewinne und Dividenden, Immobilienertragsteuer, Streichung von Steuerausnahmen) und durch **Selbstfinanzierung** (Steuer-einnahmen durch höheres Wachstum) gewährleistet werden. **Ausgabenseitig** sollen etwa 1,1 Mrd EUR durch einen „Kostendämpfungspfad in der Verwaltung“ sowie durch Einsparungen bei den Förderungen zur Finanzierung der Steuerreform erzielt werden.
- **Senkung der Lohnnebenkosten:** Nach einer Senkung des Arbeitgeberbeitrags für den **Insolvenzgeldfonds** per 1.1.2016 um 0,1 Prozentpunkte (–0,1 Mrd EUR) folgt eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zum **Familienlastenausgleichsfonds** in zwei Etappen von gegenwärtig 4,5% auf 3,9% ab 2018 (2017: –0,5 Mrd EUR; 2018: –0,9 Mrd EUR). Auch soll eine **Entlastung der bäuerlichen Betriebe** durch ein Aussetzen eines Quartalsbeitrages der Sozialversicherung (Beiträge zur Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung; 4. Quartal 2016 = Vorschreibung Jänner 2017) erfolgen.
- **Flüchtlingskosten:** Die Bundesregierung sieht eine Erhöhung der Budgetmittel zur Deckung der steigenden Ausgaben in der **Grundversorgung und Integrationsmaßnahmen**, aber auch für die

¹¹ Hier nicht angeführt sind nachhaltig wirkende Maßnahmenpakete, die in den vorangegangenen Jahren getätigt wurden, wie z. B. „Loipersdorf-Paket 2011“, 1. und 2. Stabilitätsgesetz 2012 oder Abgabenänderungsgesetz 2014.

innere Sicherheit und das **Grenzmanagement** (einschließlich Grenzsicherung) vor. Laut FISK-Schätzung stehen in den Jahren 2016 und 2017 Mittel in der Größenordnung von insgesamt etwa 2,3 Mrd EUR auf gesamtstaatlicher Ebene zur Verfügung. In der BMF-Haushaltsplanung 2017 wird für das Jahr 2016 von etwas niedrigeren gesamtstaatlichen Ausgaben von 2,0 Mrd EUR ausgegangen.

- **Offensivmaßnahmen:** Offensivmittel sind für die **Universitäten und Fachhochschulen** in den Jahren 2016 bis 2020 vorgesehen (insgesamt 1,1 Mrd EUR). Für die **Forschung** sollen bis zum Jahr 2021 700 Mio EUR laut Ministerratsbeschluss vom 8. November 2016 bereitgestellt werden. Ferner wird eine „**Breitbandmilliarde**“ (zunächst bis 2020, vor kurzem verlängert bis zum Jahr 2021) für den Ausbau des Breitbandnetzes bereitgestellt. Zudem wird ein **Wohnbauprogramm** gemeinnütziger und privater Investoren (Wohnbaugenossenschaften, gewerbliche Wohnbauinvestoren) über eine Wohnbaubank und die Europäische Investitionsbank finanziert. Auch sollen 2017 und 2018 – analog zur KMU-Investitionszuwachsprämie – **zusätzliche Investitionen** der **Gemeinden** zur Modernisierung der Infrastruktur gefördert werden. Die Förderhöhe pro Investitionsprojekt dürfte maximal 2 Mio EUR betragen mit einem maximal förderbaren Anteil von 25%.
- **Wirtschaftspakete:** Nach einem **Start-Up-Paket** (insgesamt 185 Mio EUR, davon 30 Mio EUR 2017), das im Sommer 2016 verabschiedet wurde, wurde im Oktober 2016 eine **KMU-Investitionsprämie** von maximal 10% des Investitionszuwachses in den Jahren 2017 und 2018 mit budgetären Kosten von jeweils 87,5 Mio EUR sowie Erleichterung der Mitarbeiterkapitalbeteiligungsstiftungen vereinbart.
- **Bildungsreform:** Stärkung der **Schulautonomie** sowie Zusatzmittel für den Ausbau der **Ganztagschulen**. Demnach sollen nach einem Gesetzesentwurf in den Jahren 2017 bis 2025 insgesamt 428 Mio EUR für Infrastrukturmaßnahmen und Freizeitbetreuung, 248 Mio EUR für Lehrerkosten an Pflichtschulen und 74 Mio EUR vor allem an allgemein bildende höhere Schulen fließen.
- **Verwaltungsreform:** Umsetzung von Maßnahmen, die auf Basis der Berichte (Abschlussbericht vom Juni 2015) der 2014 eingesetzten **Aufgaben- und Deregulierungskommission** sowie der Empfehlungen des **Rechnungshofs** zusammengestellt wurden. Die Umsetzung dürfte sich auf kleinere Projekte mit geringen finanziellen Einsparungen konzentrieren. Ursprünglich sollte die Umsetzung von einer unabhängigen **Monitoringstelle** regelmäßig überprüft und halbjährlich in einem Bericht (unter Einbeziehung des Rechnungshofs) dargestellt werden. Die **Umsetzung** dieses Vorhabens **steht bislang aus**.
- **Pensionen und Arbeitsmarkt: Strukturreformen** umfassen u. a. die Einführung der **Teilpension** (reduzierte Arbeitszeit im Alter bei teilweiser Kompensation der Einkommensausfälle) und ein **Bonus-Malus-System** für die Anstellung älterer Arbeitnehmer. Zur Wiedereingliederung Älterer in den Arbeitsmarkt dienen arbeitsmarktpolitische Instrumente wie z. B. Eingliederungsbeihilfen oder Kombilohn. Zudem soll ab 2017 die **Ausbildungsgarantie** bis zur Vollendung des 24. Lebensjahres für arbeitslose junge Erwachsene erhöht und ein **Fachkräftestipendium** für Personen mit maximal Pflichtschulabschluss von bis zu 3 Jahren gewährt werden. Auch wurden eine Erhöhung der **Ausgleichzulage** ab 2017 auf 1.000 EUR und zusätzliche **Pensionsleistungen** (100 EUR pro Pensionist) für 2017 (Kosten: ca. 180 Mio EUR) im November 2016 vom Ministerrat beschlossen.
- **Finanzausgleich:** Im Jahr 2016 wurde ein neuer **Finanzausgleich** für die Jahre 2017 bis 2021 beschlossen, der für die Länder und Gemeinden ab 2017 **Zusatzmittel** von jährlich 300 Mio EUR sowie einen einmaligen Zuschuss von 125 Mio EUR für Migrations- und Integrationsausgaben vorsieht. Für den **Wohnbauförderungsbeitrag** werden ab 2018 die Länder zur Gänze verantwortlich sein. Gleichzeitig sollen österreichweit vereinheitlichte **bautechnische Bestimmungen** etabliert werden. Erste Schritte in Richtung **Aufgabenorientierung** wurden ebenfalls gesetzt. So sollen z. B. die finanziellen Mittel für **Kindergärten** ab 2018 nach Kriterien vergeben werden. Ab 2019 gilt dasselbe für die **Nachmittagsbetreuung** an Schulen. Eine weitere Einigung gibt es bei der technischen Sicherung von **Eisenbahnkreuzungen**. Hier sollen sich der Bund, die Gemeinden und die

Hauptergebnisse

Eisenbahnbetreiber die Kosten aufteilen. Vereinbart wurden auch akkordierte **Haftungsobergrenzen** mit einheitlicher Berechnungsmethode ab 2019 für die Gebietskörperschaften sowie ein „**Spekulationsverbot**“. Den gesetzten Zielen einer Entflechtung der Aufgaben, Mischfinanzierungen und Transfers sowie einer Festlegung von Möglichkeiten zur Stärkung der Abgabensubonomie der Länder wurde im aktuellen Paktum Finanzausgleich 2017 bis 2021 wenig Rechnung getragen. Der Bund, die Länder und die Gemeinden kamen aber u. a. überein, bis zum Ende des Jahres 2018 eine **Bundesstaatsreform** unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich-Konvents vorzubereiten und die Frage der **Abgabensubonomie** in Form von Arbeitsgruppen weiter zu analysieren.

- **Pflege:** Eine **Valorisierung** ist beim **Pflegefonds** (gegenwärtig 350 Mio EUR) ab dem Jahr 2018 geplant (+ 4,5% p. a.). Als **Kostendämpfungspfad** im Bereich der Pflege wurde ein Anstieg von 4,6% p. a. für die Jahre 2017 bis 2021 vereinbart.
- **Gesundheitswesen:** Auch die auf Bund-Länder-Ebene neu akkordierten Vereinbarungen gemäß Artikel-15a B-VG im Gesundheitsbereich für die Jahre 2017 bis 2021 schreiben über weite Teile die vorangegangenen Vereinbarungen fort. Der Österreichische Strukturplan Gesundheit (ÖSG) bzw. die Regionalen Strukturpläne (RSG) sind die zentralen Planungsinstrumente für die Versorgung auf Bundes- und Länderebene. Neu ist, dass ÖSG und RSG nun verbindlich auch für den niedergelassenen Bereich gelten. Die Bildung von Primärversorgungseinheiten (PVE) werde künftig via RSG festgelegt. PVE sollen als Praxisnetzwerke, aber auch zentral als Gruppenpraxen oder als in Krankenanstalten integrierte PVE errichtet werden. Die zentrale Frage der komplexen sektorenübergreifenden Finanzierung wurde nicht gelöst. Der **Kostendämpfungspfad** für den **Gesundheitsbereich** wurde im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen jedoch verlängert. Der Ausgabenanstieg von gegenwärtig 3,6% p. a. soll bis 2021 auf 3,2% p. a. rückgeführt werden.
- **Schuldenbremse:** Der **Österreichische Stabilitätspakt 2012** (ÖStP 2012) sieht ein mehrdimensionales System von **nationalen Fiskalregeln** („**Schuldenbremse**“) **ab dem Jahr 2017** vor. Die nationalen Fiskalregeln zur Einhaltung der EU-Vorgaben sehen neben subsektoralen und regionalen Beiträgen zum maximal zulässigen strukturellen Budgetdefizit (Bund und Sozialversicherungsträger: 0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,1% des BIP) einen wieder rückzuführenden Budgetpuffer („Kontrollkonto“) vor, der Defizitüberschreitungen von bis zu 1,6% des BIP vorübergehend erlaubt (Näheres im Kapitel 6).¹²

Reformfelder aus Sicht des Fiskalrates zur Absicherung des stabilitätsorientierten Budgetkurses in Österreich¹³

Auch wenn Österreich die EU-Fiskalregeln in den beiden vorangegangenen Jahren 2014 und 2015 im Wesentlichen erfüllte, so fehlen aus Sicht des Fiskalrates einige zentrale Reformen, die **seit Jahren vom FISK**, teilweise aber auch von anderen Organisationen (z. B. Rechnungshof, EK, IMF und Aufgabenreform- und Deregulierungskommission) eingefordert werden, aber angesichts ihrer Komplexität, unterschiedlicher Interessenslagen und breiter Betroffenheit immer wieder verzögert werden. Dabei handelt es sich insbesondere um:

- höhere Transparenz bei den Transferströmen zwischen den öffentlichen Einheiten des Staates (insbesondere auch der außerbudgetären Rechtsträger)
- eine **Entflechtung der gebietskörperschaftsübergreifenden öffentlichen Aufgaben** (Zusammenführung der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) in Kombination mit **Verwaltungsvereinfachungen**

¹² Der ÖStP 2012 verankerte einen strukturell ausgeglichenen Haushalt (-0,45 des BIP) ab 2017. Durch das neue MTO für 2017 bis 2019 in Höhe von -0,5% des BIP besteht eine Abweichung zum ÖStP 2012.

¹³ <https://www.fiskalrat.at/Publikationen/empfehlungen-und-standpunkte.html>.

- **weitere Strukturreformen** insbesondere in den **Bereichen Gesundheit, Pflege, Pensionen, öffentlicher Nahverkehr, Förderungen und Bildung**
- ein umfassendes **Steuerreformkonzept** mit dem Ziel einer **Senkung der Abgaben auf Arbeit in Kombination** mit dem Schließen von **Steuerlücken** und der **Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen**

Darüber hinaus sollte ein akkordiertes „**Integrationspaket**“ mit **Integrationsangeboten sowie Integrations- und Arbeitsanreizen für Flüchtlinge** rasch geschaffen **sowie die Asylverfahren** beschleunigt werden. Nur eine erfolgreiche Integration in das Erwerbsleben oder in das Bildungssystem ermöglicht eine nachhaltige Bewältigung der Migration und vermeidet höhere Folgekosten für die öffentliche Hand und die Gesellschaft als Ganzes (Box 1).

Für das Ziel einer **hohen Krisenfestigkeit Österreichs** mit nachhaltigem Wachstum und hoher Beschäftigung sind aus Sicht des **FISK zusätzliche Budgetmittel** zur Wirtschaftsbelebung in Kombination mit **Strukturreformen**, die die Effizienz der staatlichen Leistungserbringung verbessern und damit die budgetären Spielräume erhöhen, notwendig. Eine solche Budgetausrichtung steht im Einklang mit den fiskalischen EU-Vorgaben und reduziert die Staatsschuldenquote. Wichtige Reformen, die die Umschichtung der Budgetausgaben auf in Zukunft gerichtete Bereiche wie Forschung und Entwicklung, Bildung, Klimaschutz etc. lenken und unter Umständen Zusatzmittel benötigen, werden zur Zeit durch das Niedrigzinsumfeld, das die Zinsausgaben für die Staatschuld reduziert und durch das Auslaufen an Hilfsmitteln für Banken erleichtert. Der budgetäre Spielraum durch das Niedrigzinsumfeld wird allerdings in den kommenden Jahren geringer werden. Zudem kann von einem Niedrigzinsumfeld – wie gegenwärtig – langfristig nicht ausgegangen werden.

Die Phase der staatlichen Konsolidierung in Österreich kann somit zugleich eine Investitionsperiode sein. Die **Flexibilisierung der geltenden EU-weiten Fiskalregeln** (Box 8) unterstützt überdies die **Kombination aus Konsolidierung und Offensivmaßnahmen** (Europäischer Fonds für Strategische Investitionen, Investitions- und Strukturreformklausel). So könnte Österreich einen **Strukturreformplan** mit anfänglichen budgetären Zusatzmitteln im Einklang mit den EU-Fiskalregeln starten, sofern ein nachhaltiger Anstieg des Potenzialwachstums zu erwarten ist (Regelabweichungen bis zu drei Jahre möglich).

Eine **Bundesstaatsreform** sollte vom Ziel einer weitgehenden Transparenz getragen sein und eine kritische **Aufgabenanalyse („wer tut was“)** voranstellen, die in eine gebietskörperschaftsübergreifende **Kompetenz- und Strukturreform** mündet. Diese sollte vom Ziel einer zusammengeführten Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für öffentliche Leistungen, wie z. B. in den Bereichen Bildung, Kinderbetreuung, Gesundheit und Soziales auf eine Gebietskörperschaftsebene geleitet sein. Damit könnten nicht nur Anreizmechanismen für eine nachhaltige Budgetgebarung gestärkt, sondern auch einfachere Strukturen mit Transferentflechtungen realisiert werden. Gegenwärtig verfügen die Länder über eine Ausgabenhoheit, während ihre Einnahmen größtenteils über den Finanzausgleich sowie intergovernmentale Transfers determiniert werden (Box 7). Die im Paktum **Finanzausgleich** 2017 bis 2021 vereinbarte **Vorbereitung einer Bundestaatsreform** unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich-Konvents ist zu begrüßen. Für die Einhaltung des vereinbarten Zeithorizonts (Reformabschluss Ende 2018) wäre allerdings ein **rascher Beginn** der Gespräche und ein **Arbeits- und Zeitplan** für den Reformprozess sowie eine baldige **politische Klärung der strategischen Zielsetzung** wichtig. Auch bei den **angeführten Reformfeldern (Gesundheit, Pflege, Pensionen im öffentlichen Bereich, öffentlicher Nahverkehr, Förderungen und Bildung)** handelt es sich fast ausschließlich um gebietskörperschaftsübergreifende Bereiche.

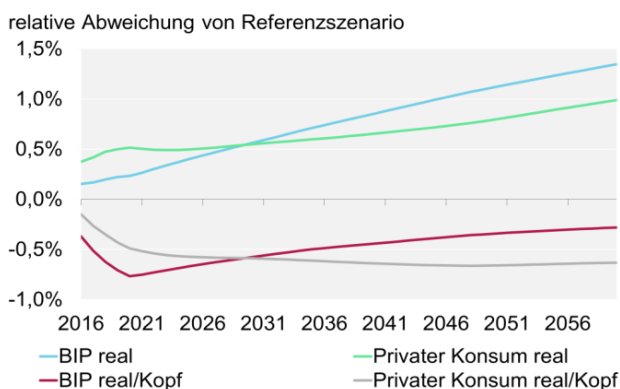
Hauptergebnisse

Box 1: Langfristeffekte der aktuellen Flüchtlingszuwanderung in Österreich

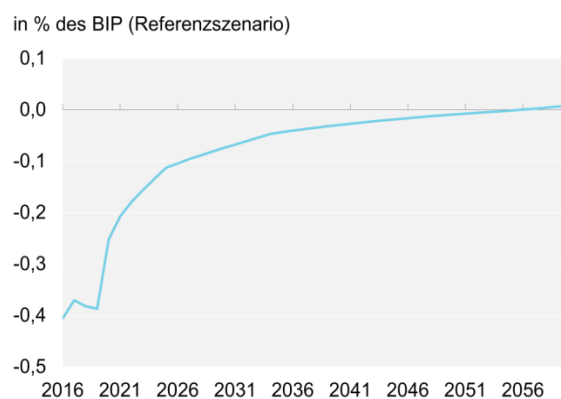
Die im Vorjahr einsetzende überdurchschnittlich starke Flüchtlingszuwanderung stellt eine Herausforderung für Österreich in vielen Dimensionen dar. Der Staatshaushalt ist davon sowohl kurz-, mittel- aber auch langfristig betroffen. Bisherige Abschätzungen zum Nettofiskaleffekt der Flüchtlingszuwanderung nach Österreich (Differenz aus damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben) fokussierten dabei auf die kurze bis mittlere Frist (Berger et al., 2015; Batini und Stepanyan, 2016, basierend auf OeNB-Ergebnissen). In einer rezenten **Studie des FISK-Büros** (Holler und Schuster, 2016) wurden nun auch die **langfristigen budgetären Effekte** der aktuellen Fluchtmigration nach Österreich für die Jahre 2015 bis 2060 adressiert. Dabei kam ein neu entwickeltes makroökonomisches Modell mit überlappenden Generationen (Schuster, 2016) zum Einsatz. Die Studie geht für die **Jahre 2015 bis 2020** von insgesamt **84.000 zusätzlichen Asylberechtigten** aus, deren Anzahl sich aus der (in Begutachtung stehenden) „Asyl-Notverordnung“¹⁴ sowie aus realisierten Daten ableitet. Die Quantifizierung des Effekts erfolgt aus dem Vergleich des „**Flüchtlingsszenarios**“ mit einem „**Referenzszenario**“ ohne außergewöhnliche Flüchtlingszuwanderung (mit 16.500 Asylwerbern pro Jahr).

Die bedeutendsten **makroökonomischen Effekte** der in der Studie analysierten Flüchtlingszuwanderung bestehen in der expansiven Wirkung der mit der Aufnahme, Versorgung und Integration verbundenen Staatsausgaben und im Anstieg des Arbeitskräftepotenzials. Dabei wirkt der Anstieg der Staatsausgaben, der zu einer Erhöhung des öffentlichen und privaten Konsums und zusätzlicher Arbeitsnachfrage führt, vor allem in der kurzen Frist. Mittel- bis langfristig ist vorrangig die Veränderung des ausbildungsspezifischen Arbeitskräfteangebots von Bedeutung. Der Anstieg des Arbeitskräftepotenzials konzentriert sich dabei, aufgrund der vergleichsweise **niedrigen Ausbildungsniveaus der Asylberechtigten** vor allem auf Bereiche mit geringer Qualifikation, in denen es zu realen Lohnrückgängen und einer Ausdehnung der Beschäftigung kommt. Die Größe der zu erwartenden Wachstumsimpulse ist verglichen mit dem demografischen Potenzial einer jungen und sich zum Großteil im Erwerbstätigenalter befindlichen Flüchtlingskohorte relativ klein. Für **2060** wird ein **Anstieg des realen BIP** gegenüber dem Referenzszenario **um 1,3%** berechnet, während die Bevölkerungszahl um 1,6% höher liegt. Die betrachtete Flüchtlingszuwanderung besitzt über die gesamte Betrachtungsperiode (2015 bis 2060) eine **negative Auswirkung auf das reale BIP pro Kopf**.

Grafik 4: Effekt auf BIP und Konsum



Grafik 5: Effekt auf Primärsaldo



Quelle: Holler und Schuster (2016).

14 Begutachtungsentwurf der Verordnung der Bundesregierung zur Feststellung der Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Begut&Dokumentnummer=BEGUT_COO_2026_100_2_1276438 (23.11.2016).

Die makroökonomischen Effekte bestimmen gemeinsam mit der Änderung der Anzahl und Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung die Auswirkungen auf die **öffentlichen Finanzen**. Das Modell erlaubt dabei eine Zerlegung der individuellen Nettofiskalbeiträge der Zuwanderer nach Alter und Ausbildung über die Zeit. Die deutlich negativen Nettofiskalbeiträge der **kurzen Frist** sind geprägt von exogenen Kosten und der Versorgung von Nichtbeschäftigten im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung, die zum Teil durch zusätzliche Steuereinnahmen aufgrund der makroökonomischen Wachstumsimpulse abgeschwächt werden. Die Aufnahme von Arbeit durch die Asylberechtigten in der mittleren Frist führt zu höheren Steuereinnahmen und reduziert gleichzeitig die Sozialtransfers. Die Ausgaben für exogene Kosten gehen deutlich zurück und reduzieren den in der mittleren Frist weiterhin negativen Nettofiskalbeitrag. Die in der **langen Frist** einsetzende Alterung der Asylberechtigten führt zu steigenden Pensionierungen und Gesundheitsausgaben. Gleichzeitig kommt es jedoch aufgrund einer Verbesserung des Bildungsniveaus und einer verstärkten Teilnahme der Asylberechtigten am Arbeitsmarkt zu einem Anstieg der staatlichen Einnahmen, die den Anstieg der Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsen ab dem Jahr 2056 überkompensieren. Der **laufende Nettofiskalbeitrag** (ohne Zinsen) wird damit in der **langen Frist positiv**. Der **Anstieg der Verschuldung** (aggregierter Nettofiskalbeitrag inklusive Zinszahlungen) beträgt nach den Modellrechnungen **bis zum Jahr 2060 rund 23 Mrd EUR** (zu Preisen von 2014) oder 277.000 EUR pro aufgenommenen Flüchtling. Ohne Zinslast, welche stark von der Annahme der Höhe des langfristigen Zinssatzes abhängt, beträgt der Anstieg der Verschuldung 14 Mrd EUR oder rund 163.000 EUR pro aufgenommenen Flüchtling. Die budgetären Effekte ergeben sich jeweils aus der Abweichung des Flüchtlingsszenarios vom Referenzszenario.

Im Rahmen einer **Sensitivitätsanalyse** zeigt sich, dass **Initiativen**, die bereits **zu Beginn des Aufenthalts in Österreich** die Ausbildung und die Integration in den Arbeitsmarkt verbessern, die Chance auf die **größte Verbesserung des budgetären Effekts** der Flüchtlingszuwanderung mit sich bringen.

2.1 Fiskalregelüberwachung¹⁵

Flexibilisierungsklauseln der EU sollen die Einhaltung der EU-Fiskalregeln in Österreich in den Jahren 2016 und 2017 gewährleisten

In den kommenden Jahren wird gemäß **Budgetvorschauen der Bundesregierung** (HHP 2017, Stabilitätsprogramm 2015 bis 2020) der **stabilitätsorientierte Budgetkurs Österreichs** fortgesetzt und die **Einhaltung der EU-Fiskalregeln mit Hilfe** von – seit dem Jahr 2015 geltenden – **Flexibilisierungsklauseln** des EU-Fiskalregelwerks (Europäische Kommission, 2015a), die die Fiskalvorgaben in bestimmten Fällen temporär lockern, gewährleistet werden.

Die **außergewöhnliche Flüchtlingszuwanderung nach Österreich** stellt ein „außergewöhnliches Ereignis“ im Sinne des korrektiven und präventiven Arms des SWP dar und erlaubt die Anwendung der Flexibilisierungsklauseln. Die **temporäre Lockerung der Fiskalregeln** wird im Ausmaß ihrer budgetären Auswirkung (Zusatzausgaben gegenüber dem Vorjahr) **für 3 Jahre** gewährt und kann auch **mehr als einmal** zugestanden werden. Im Fall Österreichs wurden seitens der EK solche **temporär anrechenbare Zusatzkosten** vor dem Hintergrund der **hohen Flüchtlingszuwanderung** zweimal, nämlich für die **Jahre 2015 und 2016**, gewährt. Für das **Jahr 2015** betragen die für 3 Jahre anrechenbaren Zusatzkosten gegenüber 2014 0,1% des BIP und für das Jahr 2016 – bis Vorliegen von realisierten Daten – die von der EU prognostizierten Zusatzkosten von 0,3% des BIP, die ebenfalls für 3 Jahre berücksichtigt werden. Durch die zeitliche Überlappung dieser beiden anrechenbaren **Zusatzkosten** kommt in den Jahren 2016 und 2017 eine („kumulierte“) zulässige Abweichung gegenüber dem Basisjahr 2014 zum Tragen, die rund 0,4% des BIP erreicht. Analog dazu werden zusätzlich die Zusatzkosten zur Terrorbe-

15 Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die strukturelle Budgetentwicklung vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln. Informationen zu den anderen Regeln und deren Einhaltung sind in Kapitel 7 zu finden.

Hauptergebnisse

kämpfung des Jahres 2016 von gerundet 0,1% des BIP im Rahmen der Flexibilisierungsklauseln für die Jahre 2016 bis 2018 angerechnet. So kann Österreich in den Jahren 2016 und 2017 um jeweils rund 0,5% des BIP vom MTO (strukturelle Defizitquote von maximal –0,45% des BIP (2016) bzw. 0,5% des BIP (2017)) abweichen und dennoch die Fiskalvorgabe erfüllen (Box 9).

Gemäß **HHP 2017 der Bundesregierung** vom Oktober 2016 soll das strukturelle Budgetdefizit der Jahre 2016 und 2017 jeweils (gerundet) 0,9% des BIP erreichen. Somit wird **das MTO** in den Jahren **2016 und 2017** unter Beachtung der **Flexibilisierungsklauseln** und der **Toleranzgrenzen erreicht**. **Geringfügige**, aber bei weitem keine „erheblichen“ **Abweichungen von den Vorgaben** bleiben dennoch bei den **strukturellen Anpassungserfordernissen** bestehen, die im Jahr 2016 in der 1-Jahres-Betrachtung und im Jahr 2017 in der 2-Jahres-Betrachtung feststellbar sind.

Zur Förderung der Budgetdisziplin finden nicht nur in der EU, sondern in vielen Staaten **neue Formen der Budgetsteuerung** Anwendung, die neben verbesserten Budgetprozessen, wie z. B. einer mittelfristigen Finanzplanung, Controlling-Prozessen und Output-Orientierung, insbesondere auch **numerische Fiskalregeln** und **unabhängige Institutionen** zur Überwachung der Regeleinhaltung umfassen. In Österreich wurde der Staatsschuldenausschuss Anfang November 2013 im Rahmen einer Gesetzesnovelle (Fiskalratsgesetz, BGBl. I 149/2013) mit der Überwachung der EU-Fiskalregeln betraut und als „Fiskalrat Österreichs“ im Sinne des „Twopack“ (Verordnung (EU) Nr. 473/2013) etabliert.

Tabelle 5: Anwendung der EU-Fiskalregeln für Österreich

Staat insgesamt	EK	FISK-Schätzung			BMF-Schätzung		
	2015 ¹⁾	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. tolerierter Abweichung und anrechenbarer Klauseln) ²⁾	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Strukturelle Anpassung der Defizitquote	✓	✓	⊗	⊗	✓	⊗	⊗
Ausgabenzuwachs des Staates	⊗	⊗	✓	⊗	⊗	✓	⊗
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)							
Finanzierungssaldo laut Maastricht	-1,0	-1,0	-1,5	-1,3	-1,0	-1,4	-1,2
Struktureller Budgetsaldo	0,0	0,1	-1,1	-1,0	0,1	-0,9	-0,9
Struktureller Budgetsaldo inkl. anrechenbarer Klauseln	0,1	0,2	-0,7	-0,6	0,2	-0,5	-0,5
Gesamtausgaben (real, adaptiert, Veränderung in %)	.	-1,1	1,2	1,8	-1,0	1,1	1,9
Verschuldung (Jahresendstände)	85,5	85,5	82,3	80,3	85,5	83,2	80,9

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung³⁾

1) Die Ex-post-Bewertung für 2015 basierte auf der EK-Frühjahrsprognose 2016, die für 2015 ebenfalls einen strukturellen Budgetüberschuss von 0,0% des BIP auswies.

2) Tolerierte Abweichung (0,25 Prozentpunkte) und erlaubte Abweichungen z. B. im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten.

3) 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 (Haushaltsplan, Oktober 2016), WIFO (Prognose, September 2016), EK-Herbstprognose (November 2016)

und eigene Berechnungen.

FISK-Herbstprognose zeigt keine „erheblichen Verfehlungen“ der strukturellen Budgetvorgaben in den Jahren 2016 und 2017

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. Da die EU-Fiskalregeln unter Einschluss der Flexibilisierungsklauseln eine Verschlechterung von **maximal 1,0% des BIP** (Abstand zum MTO 2015: 0,5% des BIP zuzüglich 0,5% des BIP für die Berücksichtigung der Zusatzkosten für Flüchtlinge und zur Terrorbekämpfung) als zulässig erachten, weicht gemäß FISK-Herbstprognose die strukturelle Anpassung des Defizits im Jahr 2016 **von der EU-Budgetvorgabe** um gerundet 0,3 Prozentpunkte ab. Die **Verfehlung** im Jahr 2016 liegt aber **unter der „Erheblichkeitsgrenze“** von 0,5% des BIP (1-Jahres-Beurteilung). Die vom FISK prognostizierte Reduktion des strukturellen **Budgetdefizits 2017** um 0,1 Prozentpunkte auf 1,0% des BIP **entspricht den strukturellen Anpassungsvorgaben der EU** (1-Jahres-Betrachtung), sofern die Flüchtlingszusatzkosten 2015 und 2016 sowie die Zusatzkosten 2016 zur Terrorbekämpfung von 0,5% des BIP abgezogen werden.¹⁶ Auch zeigt sich auf Basis der FISK-Herbstprognose (unter Berücksichtigung der Flexibilisierungsklauseln), dass das **mittelfristige Budgetziel Österreichs** (einschließlich Toleranzbereich) in den Jahren **2016 und 2017 erreicht** werden soll.

Insgesamt ist auf Basis der aktuellen **FISK-Herbstprognose** mit **keinem Verfahren gegenüber Österreich wegen einer „erheblichen“ Verfehlung** der Vorgaben des SWP in den Jahren **2016 und 2017** zu rechnen.

Der **FISK begrüßt** die – gegenüber dem Frühjahr 2016 – deutlich **verbesserten Aussichten für die Budgetgebarung Österreichs**, die eine weitgehende Einhaltung der **EU-Fiskalvorgaben** in den Jahren **2016 und 2017** unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen signalisieren. Allerdings wird die Einhaltung der EU-Fiskalregeln in den **Folgejahren** durch Wegfall der Flexibilisierungsklauseln (etwa 0,5% des BIP 2016 und 2017) schwieriger werden. Die temporär gewährte Lockerung der Fiskalvorgaben durch die EU infolge des hohen Flüchtlingszustroms und der Terrorbekämpfung in Österreich reduziert sich auf etwa 0,4% des BIP im Jahr 2018 und fällt in den Folgejahren zur Gänze weg.

¹⁶ Sollte sich im Frühjahr 2018 ein stärkeres Anpassungserfordernis an das MTO für 2017 herausstellen, dann würde dieser Aspekt im Folgejahr zum Tragen kommen und die EK-Vorgabe für 2018 erhöhen („Freezing“).