

HAUPTERGEBNISSE DES BERICHTS ÜBER DIE EINHALTUNG DER FISKALREGELN 2017-2022 VOM MAI 2018

Der vorliegende „**Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2017 bis 2022**“ analysiert den mittelfristigen Budgetkurs der Bundesregierung, informiert über die Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln Österreichs und weist auf kritische Aspekte des nationalen Fiskalregelwerks hin. Die Budgetanalysen werden zusätzlich durch eine eigene FISK-Budgetprognose für die Jahre 2018 und 2019 untermauert.

Gute Konjunktur erleichtert Budgetkonsolidierung – Einhaltung der EU-Fiskalregeln 2018 und 2019

Der FISK schätzt die **Konjunkturaussichten** für Österreich **positiv** ein, der **Konjunkturmehrpunkt** dürfte mit Ende des ersten Quartals 2018 aber **überschritten** worden sein: Nach einer konjunkturellen Belebung der Wirtschaft im Jahr 2017 auf +2,9% (2016: +1,5%) wird für das Jahr 2018 mit einem weiteren Anstieg des realen BIP auf über 3% im Vorjahresabstand gerechnet. Danach dürfte sich das Wachstum in Österreich wieder etwas abschwächen (2019: +2,2%; Quelle: WIFO).

Der **Abbau des gesamtstaatlichen Budgetdefizits¹ im Jahr 2017** fiel nach 1,6% des BIP im Jahr 2016 auf 0,7% des BIP – wie der FISK im Herbst 2017 prognostizierte – etwas deutlicher als von der Bundesregierung erwartet aus (BMF-Haushaltsplanung vom Oktober 2017 für 2018: 0,9% des BIP). Nach aktuellen Berechnungen des FISK erfüllte **Österreich im Jahr 2017 alle EU-Fiskalregeln**.

Der **aktuelle Budgetpfad** sieht für den gesamten Prognosezeitraum **2018 bis 2022** die **Einhaltung** der **mehrdimensionalen EU-weiten Budgetvorgaben im Wesentlichen** vor (Defizitregel, strukturelle Fiskalregeln und Schuldenregel). Eine Regelverfehlung zeigt sich auf Basis der aktuellen Schätzungen ausschließlich bei der **Ausgabenregel**, die jedoch nicht „erheblich“ ausfallen dürfte. Insgesamt ist mit **keinem „Frühwarnmechanismus“ der EK** zu rechnen. Die „**EU-Ausgabenregel**“, die von einigen Mitgliedsländern und Teilen der EK als Kenngröße für die Beurteilung des aktuellen Budgetkurses gegenüber der strukturellen Defizitregel favorisiert wird, würde für Österreich auf Basis bisheriger Erfahrungen mit **einer höheren Schätzunsicherheit** einhergehen und schwerer einzuhalten sein.

Der von der neuen Bundesregierung im März 2018 festgelegte **mittelfristige Budgetpfad** laut Maastricht für den **Gesamtstaat Österreichs** (Stabilitätsprogramm der Bundesregierung 2017 bis 2022) ist vom Ziel getragen, die gute **Konjunkturlage zu nützen, prozyklisch wirkende Maßnahmen zu vermeiden und keine Neuverschuldung ab dem Jahr 2019** zu machen. Im Jahr 2019 soll laut aktuellem Budgetpfad ein gesamtstaatlicher Maastricht-Saldo von Null erreicht werden, der in den Folgejahren in einen leichten Überschuss dreht (2018: -0,4% des BIP; 2022: +0,4% des BIP). Gleichzeitig will die Regierung die **Abgabenquote sukzessive in Richtung 40% des BIP** senken (2017: 42% des BIP).

Das um Konjunkturreffekte und Einmalmaßnahmen bereinigte **strukturelle Budgetdefizit laut FISK-Frühjahrsprognose verschlechtert** sich im Jahr **2018** – trotz Rücknahme von einigen Offensivmaßnahmen – auf 0,7% des BIP (2017: -0,5% des BIP). Für das **Jahr 2019** zeichnet sich derzeit eine Verbesserung der **strukturellen Defizitquote auf 0,4% des BIP** ab. Unter Anrechnung der „Klauseln“ (Zusatzkosten infolge der Flüchtlingszuwanderung und der Terrorismusbekämpfung) oder des Toleranzbereichs von 0,25 Prozentpunkten werden die **strukturellen Budgetvorgaben der EU** in beiden Jahren aus heutiger Sicht **eingehalten** (strukturelles gesamtstaatliches Defizit inklusive „Klauseln“: 2018: -0,4% des

¹ Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger laut Europäischem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).

BIP; 2019: –0,3% des BIP). Die vom FISK im Herbst 2017 erwartete Verfehlung der strukturellen Budgetregel im Jahr 2018 wurde durch Konsolidierungsanstrengungen der aktuellen Bundesregierung verhindert.

Für das **Jahr 2018** erwartet die **Bundesregierung** ein **gesamtstaatliches Budgetdefizit** laut Maastricht von **0,4% des BIP**, das um 0,4 Prozentpunkte niedriger ausfällt als in der Haushaltsplanung vom Herbst 2017. Die mit dem **Doppelbudget 2018/2019** beschlossenen Maßnahmen der neuen Bundesregierung schwächten den vorangegangenen expansiven Budgetkurs ab. Die Defizitreduktion wurde in erster Linie durch **Rücknahme von diskretionären Maßnahmen mit prozyklischer Wirkung** (u. a. vorzeitige Beendigung des Beschäftigungsbonus und Reduktion der Investitionszuwachsprämien für KMU sowie große Unternehmen) sowie durch die erneute **zeitliche Streckung von zusätzlichen Infrastrukturinvestitionen** erreicht.

Gemäß der **aktuellen FISK-Frühjahrsprognose** ist mit einem **Defizitabbau im Jahr 2018 auf 0,2%** des BIP zu rechnen. Dadurch könnte sich – ausgehend von den derzeit bekannten und konkretisierten Budgetvorhaben – bereits **im Jahr 2019 ein geringfügiger Budgetüberschuss** von 0,1% des BIP ergeben. Zur **Budgetverbesserung** tragen insbesondere die weiterhin **rege Konjunktorentwicklung** mit hohen Staatseinnahmen in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und geringeren Staatsausgaben durch die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt sowie der **Rückgang der Zinsausgaben** für die Staatsverschuldung (FISK-Schätzung: 2018 und 2019 in Summe: –0,9 Mrd EUR) bei.

Der FISK begrüßt die **Konsolidierung in der Hochkonjunkturphase**, insbesondere die **Rücknahme von diskretionären Maßnahmen mit prozyklischer Wirkung**. Der FISK spricht sich für eine **antizyklische Budgetpolitik** aus, die Budgetüberschüsse in konjunkturellen Hochphasen (positiver Outputgap) sowie Budgetdefizite in konjunkturellen Tiefphasen (negativer Outputgap) vorsieht. Auch die internationalen Organisationen, wie Europäische Kommission, OECD oder IWF, fordern einhellig, gute Konjunkturlagen für Strukturreformen und Budgetkonsolidierung zu nützen.

Adäquate Aufgabenverteilung und Finanzierungsstrukturen zwischen den Gebietskörperschaften sind für nachhaltig soliden Budgetkurs wesentlich

Für die **Einhaltung** des von der Bundesregierung festgelegten **mittelfristigen Budgetkurses**, der auf gesamtstaatlicher Ebene keine Neuverschuldung ab dem Jahr 2019 vorsieht, sind einige **Reformvorhaben** von Bedeutung:

- **Verbesserungen im Bereich der Haushaltsrechte der Gebietskörperschaften:** Aus der Sicht des FISK sollten **Gesetzesbeschlüsse mit bedeutenden ökonomischen und finanziellen Folgeeffekten für Österreich** das Vorliegen von „**wirkungsorientierten Folgeabschätzungen (WFA)**“ mit **hohen Qualitätsstandards** zur Stärkung eines strategischen, mittelfristigen Budgetkurses voraussetzen, um unerwarteten Budgeteffekten oder ad-hoc-Maßnahmen (insbesondere vor Wahlen) entgegenzutreten. Ansatzpunkte zur Verbesserung der **Qualität der WFA** sind von den **Ergebnissen der Haushaltsrechtsevaluierung des Bundes** durch **internationale Organisationen** (OECD und IWF) zu erwarten, die veröffentlicht werden sollten. Bei diesem Projekt sollte auch eine Evaluierung der für die WFA-Berechnung angewandten **Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren** erfolgen.
- **Nachhaltiges Finanzierungssystem und Eingrenzung der Kostendynamik im Pflegebereich:** Die Einhaltung der Limit-Vereinbarung im Paktum Finanzausgleich 2017 bis 2021 von maximal +4,6%

p. a. könnte durch die **Auflassung des Pflegeregresses** (Parlamentsbeschluss von Ende Juni 2017) erschwert werden. Bereits ohne diese parlamentarische Maßnahme sind nach einer Studie des Büros des FISK (Grossmann und Schuster, 2018) zwischen 2016 und 2030, abhängig vom Szenario, Kostensteigerungen im Bereich der Pflege um durchschnittlich 4,4% bis 6,3% jährlich zu erwarten. Subsektorale Schätzungen über die anfallenden Kosten durch den Wegfall des Pflegeregresses gehen von Zusatzbelastungen von bis zu 650 Mio EUR jährlich aus (Österreichischer Städtebund und KDZ², 2018). Am 18.5.2018 einigten sich der Bund und die Länder auf eine Abgeltung des Mehraufwands der Länder durch den Bund für das Jahr 2018 von max. 340 Mio EUR.

- **Stärkere Abstimmung und Transparenz im Sozialbereich und im Förderwesen:** Geplant ist u. a. eine **einheitliche Mindestsicherung in Österreich** mit dem Ziel, die **Grundbedürfnisse der Berechtigten** – u. a. verstärkt mit Sachleistungen – zu sichern und gleichzeitig den **Anreiz zur Arbeitsaufnahme** zu stärken. Dabei obliegt dem **Bund die Grundsatzgesetzgebung** (Bereich "Armenwesen"), der gemeinsame Standards vorgeben kann, die der Armut effektiv entgegenwirken. Bei den **Förderungen** sollte die **Transparenzdatenbank** finalisiert, für eine **bessere Abstimmung** der Förderbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden genutzt und die Ergebnisse unter **Wahrung des Datenschutzes öffentlich zugänglich** und in Form von regelmäßigen Berichten zusammengefasst sein.
- **Identifikation von Effizienzpotenzialen bei den Sozialversicherungsträgern und Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters:** In diesem Zusammenhang wurde im Rahmen des Doppelbudgets des Bundes 2018/2019 eine Erhöhung des Antrittsalters für die **Altersteilzeit** um jeweils ein Jahr ab dem Jahr 2019 fixiert. Konkrete **Reformschritte** hinsichtlich der Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen im Bereich der **Sozialversicherungsträger** sind vielfach offen. Durch die Auflösung der **Kommission zur langfristigen Pensionssicherung** fehlen **laufende Informationen** über die zu erwartenden Entwicklungen im Bereich der Pensionsausgaben für Österreich. Der **FISK spricht sich für die Erstellung und Veröffentlichung jährlicher Gutachten über alle staatlichen Pensionssysteme** aus.
- Das umfangreiche Projekt einer **Staats- bzw. Föderalismusreform** mit dem Ziel der **Entflechtung der innerstaatlichen Kompetenzen und Finanzierungsströme** vor allem im Bereich **Gesundheitswesen, Pflege und Kinderbetreuung** intensiv voranzutreiben und **die Schulautonomie im Bildungsbereich zu stärken**. So sollte das Schulautonomiepaket 2017 mehr Berücksichtigung erfahren.
- Für eine **Steuerstrukturreform** entsprechende Vorsorgen zu treffen, die eine Entlastung der Einkommen vorsieht, ohne die budgetäre Stabilität zu gefährden, und Maßnahmen zur **Bekämpfung des Sozial- und Steuerbetrugs** auf nationaler und internationaler Ebene hohe Priorität einzuräumen.
- **Verstärkt in die Integration von Asylberechtigten bei effektiver Mittelverwendung** zu investieren: **Maßnahmen** zur möglichst **raschen Integration der Asylberechtigten** (z. B. Integrationsoffensiven und Schulungen, Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs, österreichweite einheitliche Standards bei der Mindestsicherung) erhöhen zwar kurzfristig die Staatsausgaben etwas, sollten aber langfristig die diesbezüglichen Gesamtkosten des Staates senken.

Insgesamt unterstützt der FISK den **maßvollen Konsolidierungskurs** der Bundesregierung, der insbesondere durch effizienzsteigernde Reformen realisiert werden soll, sowie Initiativen für den **nachhaltigen Anstieg des Potenzialwachstums** und der **Beschäftigung** (u. a. Maßnahmen zur Entlastung des Faktors Arbeit, öffentliche Infrastrukturinvestitionen sowie Entbürokratisierungen).

2 KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung.

Adaptierungen beim nationalen Fiskalregelwerk (Österreichischer Stabilitätspakt 2012) wären zweckmäßig

Der **Österreichische Stabilitätspakt (ÖSTP) 2012** legt die **subsektoralen Budgetvorgaben** zur Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln fest. Im **Vollausbau** handelt es sich um ein **mehrdimensionales Fiskalregelwerk** analog zu den EU-weiten Fiskalregeln, das für den **Bund** (i. A. ohne Sozialversicherungsträger), die **einzelnen Länder** und die **Gemeinden pro Bundesland** anzuwenden ist.

Allerdings ist die **Auslegung des ÖSTP 2012** zwischen den Vertragsparteien Bund, Ländern und Gemeinden in **mehreren Punkten strittig**, die **Anwendung im Vollausbau** (spätestens ab 2017) **komplex und der ÖSTP 2012** liefert **teilweise andere Ergebnisse als die EU-Fiskalregeln**.

Aus **Sicht des FISK** sollten die strittigen Punkte des **ÖSTP 2012** bald **geklärt**, die **nationalen Fiskalregeln** – insbesondere auf Gemeindeebene – **vereinfacht und Abweichungen vom EU-Fiskalregelwerk** vom Grundansatz geringgehalten werden. Um potenzielle Fiskalregelverfehlungen rechtzeitig zu erkennen, müsste zudem die **Ex-ante-Beobachtung der subsektoralen Budgetgebarung** in Österreich stärker in den Vordergrund gerückt werden. Eine **nachträgliche „Vorverlegung“ des Vollausbaus** des ÖSTP 2012 auf das **Jahr 2015** erscheint zum heutigen Zeitpunkt (d. h. im Jahr 2018) **nicht zielführend**.

Die wesentlichsten Vorschläge zur Adaptierung sind:

- **Straffung des zeitlichen Ablaufs** der **Ex-post-Beurteilung** der Regelerfüllung auf Basis von Rechnungsabschlussdaten im Frühjahr t+1.
- **Abstimmung der nationalen Fiskalregeln und diesbezüglicher IT-Berechnungstools** mit dem EU-Regelwerk (insbesondere der Schuldenregel).
- **Einbeziehung der Sozialversicherungsträger** – auf die mehr als ein Drittel der Staatsausgaben entfällt – **bei der Ausgabenregel**.
- **Reduktion der Komplexität** des nationalen, subsektoralen Fiskalregelwerks **insbesondere auf Gemeindeebene**.
- **Sicherstellung der Transparenz** und des **Informationsflusses** gegenüber den Organisationseinheiten im Evaluierungsprozess (Statistik Austria, Rechnungshof, Koordinationsgremien sowie FISK) sowie **klare Schnittstellen**.

Nationale Regelverfehlungen für die Jahre 2016 und 2017 zeichnen sich ab

Auf Basis des **Berichts der Statistik Austria vom Herbst 2017** über die Haushaltsergebnisse der Jahre 2013 bis 2016 im Sinne des ÖStP 2012 (Statistik Austria, 2017) wurde die **Vorgabe zum Maastricht-Saldo** gemäß ÖStP 2012 von den **Ländern und Gemeinden** in Summe **bis zum Jahr 2015 stets erfüllt**, im Jahr **2016** ist mit **Verfehlungen** zu rechnen. Bei der Evaluierung der subsektoralen Budgetdaten kommt die ÖStP-Regelung zum Tragen, dass einzelne Verfehlungen – wie z. B. im Fall der Gemeinden des Burgenlands und Oberösterreichs im Jahr 2015 oder des Landes Steiermark im Jahr 2014 – ohne Konsequenzen bleiben, wenn diese durch die Übererfüllung anderer Länder und Gemeinden abgedeckt werden. Die Überprüfung und Feststellung einer Regelverfehlung im Sinne des ÖStP 2012 erfolgt durch den **Rechnungshof**, der seinen Bericht im Laufe des Jahres 2018 veröffentlicht.

Im **Jahr 2016** dürften auf Basis der Informationen von Statistik Austria vom Herbst 2017 und eigenen Recherchen die **Vorgaben zum Maastricht-Saldo** seitens des **Bundes und der Länder** in Summe **verfehlt**, jene der **Gemeinden** in Summe **erfüllt** werden. Analoge Ergebnisse zeichnen sich für die ab 2017 geltende **Schuldenregel** und den **strukturellen Budgetsaldo** ab. **Gesamtstaatlich** wäre – auch unter gegenseitigem Ausgleich von subsektoralen Regelverfehlungen durch Überschüsse – mit **Verfehlungen des ÖStP 2012 im Jahr 2016** zu rechnen. Nach dem EU-Fiskalregelwerk hat Österreich die Schuldenregel im Jahr 2016 eingehalten.

Spätestens **ab dem Jahr 2017** ist das nationale Fiskalregelwerk im Vollausbau zu beachten, womit die Einhaltung des **strukturellen Budgetziels** von maximal $-0,45\%$ des BIP gemäß ÖStP 2012 (Bund und Sozialversicherungsträger: $-0,35\%$ des BIP; Länder und Gemeinden: $-0,10\%$ des BIP) in den Fokus rückt. Ab diesem Zeitpunkt müssen **Abweichungen** von den jeweiligen **strukturellen Vorgaben** der Gebietskörperschaften in **Kontrollkonten** erfasst werden. Überschreitet die Gesamtbelastung des Kontos bestimmte Schwellenwerte (in Summe rund $1,6\%$ des BIP), sind diese Beträge **konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen** (automatischer Korrekturmechanismus).

Der **Bericht über die Haushaltsergebnisse des Jahres 2017** von Statistik Austria ist im Herbst 2018 zu erwarten. **Aus heutiger Sicht** zeichnet sich für das Jahr 2017 nach den nationalen Vorgaben eine **Verfehlung bei der Schuldenregel**, aber eine **Erfüllung der strukturellen Budgetvorgabe (inkl. „Klauseln“)** auf gesamtstaatlicher Ebene ab, die national mit $-0,45\%$ des BIP festgelegt ist (EU-Limit: $-0,5\%$ des BIP). Auch der **Maastricht-Saldo wird 2017 den ÖStP-Vorgaben entsprechen**, da sich die Vorgabe ab dem Jahr 2017 aus dem zulässigen strukturellen Budgetdefizit sowie dem Ausmaß der Einmalmaßnahmen und des Konjunkturreffekts ableitet und zudem die Einhaltung der Defizitobergrenze von 3% des BIP gewährleistet wird. Nach den EU-weiten Fiskalregeln erfüllt Österreich die Budgetvorgaben im Jahr 2017 zur Gänze.