



Analyse des Budgetdienstes

Gesamtstaatliche Haushaltsentwicklung 2017 und 2018

Überblick und Zusammenfassung

Die nachfolgende Analyse umfasst folgende Dokumente, die im Budgetausschuss vom 22. Februar 2018 behandelt werden oder damit in einem engen thematischen Zusammenhang stehen:

- Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 vom 16. Oktober 2017 (III-54 d.B.)
- Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 vom 22. November 2017
- Bericht des Fiskalrates über die öffentlichen Finanzen 2016 – 2018 vom 7. Dezember 2017 (III-90 d.B.)
- Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten (COM(2017) 824 final)

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) legte der Europäischen Kommission (EK) und der Euro-Gruppe am 16. Oktober 2017 die **Übersicht über die österreichische Haushaltplanung 2018** (ÜHP 2018) vor. Da aufgrund der Nationalratswahlen am 15. Oktober 2017 kein Budgetentwurf für das Jahr 2018 vorgelegt wurde, erstellte das BMF die ÜHP 2018 unter der Annahme einer unveränderten Politik. Eine aktualisierte Übersicht soll gemeinsam mit dem Österreichischen Stabilitätsprogramm bis spätestens im April 2018 von der neuen Bundesregierung vorgelegt werden. Laut Code of Conduct sollte die Übermittlung in der Regel bis spätestens einen Monat vor dem geplanten Datum des Budgetbeschlusses erfolgen. Der **Fiskalrat** präsentierte am 7. Dezember 2017 seinen **Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016 – 2018**. Der Bericht beinhaltet unter anderem eine Fiskalprognose für die Jahre 2017 und 2018 sowie eine auf dieser Prognose basierende Einschätzung zur Einhaltung der EU-Fiskalregeln.



Die **konjunkturellen Rahmenbedingungen** gestalten sich derzeit äußerst positiv. Die österreichische Wirtschaft verzeichnete 2017 mit 3,0 % (WIFO) bzw. 3,1 % (IHS) das stärkste reale BIP-Wachstum seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 und die beiden Institute gehen in ihren Prognosen vom Dezember 2017 davon aus, dass auch 2018 ein kräftiges Wachstum von 3,0 % (WIFO) bzw. 2,7 % (IHS) verzeichnet werden kann.

Für 2017 erwartet das BMF laut ÜHP ein **gesamtsstaatliches Defizit** von 0,9 %, für 2018 von 0,8 % des BIP. Der Fiskalrat ist mit einem prognostizierten Defizit von 0,7 % des BIP (2017) und 0,6 % des BIP (2018) für beide Jahre etwas optimistischer. Die etwas optimistischere Prognose des Fiskalrates spiegelt sich auch in den Werten des um Konjunkturreffekte und Einmalmaßnahmen bereinigten **strukturellen Budgetdefizits** wider. Hier geht das BMF für die Jahre 2017 und 2018 von 0,7 bzw. 1,1 % des BIP aus, während die Fiskalratsprognose in beiden Jahren um 0,1 %-Punkte niedriger ausfällt. Die Verschlechterung des strukturellen Saldo im Jahr 2018 ist insbesondere auf die Ausweitung ausgabeseitiger Maßnahmen zurückzuführen.

Der **öffentliche Schuldenstand** ist ausgehend von 83,6 % des BIP im Jahr 2016 rückläufig, für 2017 wird eine öffentliche Schuldenquote von 78,3 % (ÜHP) bzw. 77,8 % (Fiskalrat) und für 2018 von 75,2 % (ÜHP) bzw. 74,5 % (Fiskalrat) erwartet. Neben dem stark steigenden nominellen BIP ist dieser Rückgang vor allem auf Einmaleffekte im Zusammenhang mit der HETA, den Schuldenabbau der Abwicklungsbanken sowie den erwarteten Primärüberschuss zurückzuführen.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen wird neben der konjunkturellen Entwicklung maßgeblich von **diskretionären Maßnahmen** beeinflusst. Sowohl einnahmeseitige Maßnahmen (z.B. Nachwirkungen Steuerreform, Senkung Dienstgeberbeitrag zum FLAF) als auch ausgabeseitige Maßnahmen (z.B. Beschäftigungsbonus, Investitionsprämien, Abschaffung Pflegeregress) wirken in den Jahren 2017 und 2018 defiziterhöhend, wobei sich die ausgabeseitigen Maßnahmen 2018 deutlich stärker auswirken als 2017. Die von der neuen Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen (z.B. Einstellung des Beschäftigungsbonus, Indexierung der Familienbeihilfe für Kinder im Ausland, Familienbonus) sind in der ÜHP 2018 und in der Prognose des Fiskalrates noch nicht berücksichtigt.



Die EK erstellt auf Basis der von den Mitgliedstaaten übermittelten Haushaltspläne eine Ex-ante-Analyse zur **Einhaltung der Fiskalregeln** in den Jahren 2017 und 2018, die jedoch rein indikativen Charakter hat und gegebenenfalls als Vorwarnung dient. Eine finale Beurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln im Jahr 2017 wird von der EK erst ex-post im Frühjahr 2018 auf Basis des bis spätestens Ende April 2018 vorzulegenden Stabilitätsprogramms getroffen. Analog dazu erfolgt die Beurteilung für das Jahr 2018 im Frühjahr 2019. Die EK veröffentlichte ihre Stellungnahme zur ÜHP 2018¹ am 22. November 2017 und stellte in dieser sowohl für das Jahr 2017 als auch für das Jahr 2018 ein **Risiko einer erheblichen Abweichung von den Regelvorgaben** und damit die Notwendigkeit entsprechender gegensteuernder Maßnahmen fest. Laut Prognose des Fiskalrates sollten die Fiskalregeln im Jahr 2017 weitgehend erfüllt werden, für 2018 weist er jedoch wie die EK auf eine erhebliche Verfehlung der Ausgabenregel hin. Auch die strukturelle Defizitregel würde 2018 verfehlt werden, wobei die prognostizierte Abweichung laut Fiskalratsprognose knapp unter der Erheblichkeitsgrenze liegt.

Die EK legte am 6. Dezember 2017 einen Vorschlag für eine neue **Richtlinie des Rates** vor, mit der zentrale Bestimmungen des Europäischen Fiskalpakts in den Rechtsrahmen der Europäischen Union (EU) übernommen werden sollen. Neben einigen bereits im Fiskalpakt enthaltenen Elementen, wie die Festlegung eines mittelfristigen Haushaltsziels für den strukturellen Saldo, ein automatischer Korrekturmechanismus und die Überwachung durch unabhängige Einrichtungen, sieht der Richtlinienentwurf auch neue Elemente, wie einen von neuen Regierungen beim Amtsantritt verbindlich festzulegenden mittelfristigen Ausgabenwachstumspfad, der im Einklang mit dem mittelfristigen Haushaltsziel steht, vor. Der Budgetdienst fasst die wichtigsten Elemente des Richtlinienvorschlags zusammen.

Die haushaltspolitische Koordinierung und Überwachung in der EU basiert auf einem sehr komplexen Regelwerk, das auch in Österreich wiederholt Kritik ausgesetzt war und als zu wenig transparent angesehen wird. Im **Anhang** zu diesem Dokument wird daher ein Überblick über die Fiskalregeln im Stabilitäts- und Wachstumspakt angeschlossen, der als Nachschlagewerk zum besseren Verständnis der Grundlagen dient und die Entwicklung der maßgeblichen Parameter in Österreich beleuchtet.

¹ Siehe [Commission opinion on the 2018 Draft Budgetary Plan of Austria](#) und [Staff working document - Analysis of the 2018 Draft Budgetary Plan of Austria](#).



Konjunkturelle Rahmenbedingungen

Die österreichische Wirtschaft verzeichnete 2017 mit 3,0 % (WIFO) bzw. 3,1 % (IHS) das stärkste reale BIP-Wachstum seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009. Die derzeitige konjunkturelle Hochphase zeichnete sich bereits im Jahresverlauf 2017 ab und führte zu einer deutlichen und wiederholten Anhebung der Wachstumsprognosen. Gegenüber dem Zeitpunkt der Erstellung der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 (ÜHP 2018) haben sich die Wachstumsaussichten ebenfalls weiter erhöht (WIFO 2017 +0,2 %-Punkte, 2018 +0,2 %-Punkte; IHS 2017 +0,5 %-Punkte, 2018 +0,6 %-Punkte). Zum Zeitpunkt der Budgeterstellung im Herbst 2016 lag die Jahresprognose für 2017 noch bei 1,5 %. Österreich wächst voraussichtlich 2017 als auch 2018 stärker als Deutschland und der Euroraum insgesamt.

Die österreichische Wirtschaft profitiert dabei stark von der guten internationalen Konjunktur. Neben der bereits länger andauernden Aufschwungphase in den USA hat sich zuletzt auch die europäische Wirtschaft deutlich erholt. Die breit aufgestellte Erholung im Euroraum (2017: +2,3 %) dürfte sich zudem deutlich ins Jahr 2018 hineinziehen (2018: +2,4 %). Diese Faktoren begünstigen insbesondere den Außenhandel und die österreichische Sachgüterindustrie. Hinzu kommt die nach wie vor expansiv ausgerichtete Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB), welche die günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen zusätzlich verstärkt. Die Aufwertung des Euro gegenüber dem Dollar bremst den Außenhandel 2017 nur geringfügig. Die Möglichkeit eines „harten Brexit“ bleibt weiterhin eines der wesentlichsten Prognoserisiken für die exportorientierte Wirtschaft des Euroraums.



Nachfolgende Tabelle weist die **Hauptergebnisse der Konjunkturprognosen** vom Dezember aus:

Eckdaten der Dezember-Konjunkturprognosen von WIFO und IHS

Veränd. ggü VJ in %	2016	2017		2018	
		WIFO	IHS	WIFO	IHS
BIP, real	1,5	3,0	3,1	3,0	2,7
BIP, nominell	2,6	4,8	4,6	4,8	4,8
Privater Konsum, real	1,5	1,5	1,5	1,7	1,4
Bruttoanlageinvestitionen	3,7	5,3	5,2	3,3	3,2
Exporte, real	1,9	5,5	5,8	5,0	4,6
Importe, real	3,1	5,4	5,1	4,2	3,4
Verbraucherpreisindex	0,9	2,1	2,1	2,0	2,2
Unselbständig aktiv Beschäftigte	1,6	2,0	2,0	1,8	1,5
<i>in %</i>					
Arbeitslosenquote (national)	9,1	8,5	8,5	7,9	8,0
Arbeitslosenquote (Eurostat)	6,0	5,6	5,5	5,4	5,3
Dreimonatszinsatz	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2
Zehnjahresrendite Bundesanleihen	0,4	0,6	0,6	0,6	0,8

Quellen: WIFO, IHS

Die private Konsumnachfrage entwickelte sich auch 2017 trotz des Auslaufens der stimulierenden Effekte der Steuerreform neuerlich kräftig. Besonders deutlich wachsen die Bruttoanlageinvestitionen, welche 2017 um mehr als 5 % und 2018 nochmals um mehr als 3 % zulegen dürften. Die starke Entwicklung beim internationalen Handel begünstigt zudem die Exporte, welche auch 2018 zwischen 4,6 % (IHS) und 5,0 % (WIFO) wachsen sollen. Obwohl der Konjunkturröhepunkt bereits 2017 erreicht sein dürfte, ist auch für 2018 mit einer hohen wirtschaftlichen Dynamik zu rechnen.

Mit knapp 2 % liegt die **Inflation** 2017 rd. 1 %-Punkt höher als noch 2016. Für 2018 rechnen sowohl das WIFO als auch das IHS mit einer Teuerung von knapp über 2 %.

Die gute Konjunkturlage zeigt sich auch am **Arbeitsmarkt**. Der bereits seit längerem anhaltende Beschäftigungsaufbau setzt sich fort und geht mit einem allmählichen Rückgang in der Arbeitslosigkeit einher. Im Jahresvergleich sinkt die Arbeitslosenquote derzeit zwar deutlich, verbleibt aber auf einem für Österreich hohen Niveau. Ausgehend von 9,1 % (nationale Definition) im Jahr 2016 sollte die Arbeitslosenquote im Prognosezeitraum 2017 bzw. 2018 laut WIFO auf 8,5 % bzw. 7,9 % und laut IHS auf 8,5 % bzw. 8,0 % fallen.



Gesamtstaatliche Haushaltsentwicklung 2017 und 2018

In der nachstehenden Tabelle werden die budgetären Eckwerte aus der Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 zusammengefasst:

Entwicklung Defizit- und Schuldenstand 2014 bis 2018

<i>in % des BIP</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Staatsausgabenquote	52,3	51,0	50,7	49,6	48,9
Staatseinnahmenquote	49,6	49,9	49,1	48,7	48,1
Maastricht-Saldo	-2,7	-1,0	-1,6	-0,9	-0,8
Beitrag Bund	-2,8	-1,1	-1,3	-0,9	-0,9
Beitrag Länder (ohne Wien)	0,0	0,1	-0,4	0,0	0,0
Beitrag Gemeinden (mit Wien)	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Beitrag SV-Träger	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Struktureller Budgetsaldo	-0,8	-0,3	-0,9	-0,7	-1,1
Primärsaldo	-0,3	1,3	0,5	0,9	0,8
Öffentliche Verschuldung	83,8	84,3	83,6	78,3	75,2

Anmerkung: Beim strukturellen Budgetsaldo basieren die Werte für 2016 bis 2018 auf der aktuellen WIFO-Schätzung zur Outputlücke, die Werte für 2014 und 2015 wurden der Ameco-Datenbank entnommen und basieren daher auf einer von der EK durchgeführten Schätzung der Outputlücke.

Quellen: Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018, Statistik Austria, Ameco-Datenbank

Das **gesamtstaatliche Maastricht-Defizit** wird 2017 laut ÜHP mit 0,9 % des BIP etwas niedriger ausfallen, als bei der Budgeterstellung im Herbst 2016 erwartet wurde (1,2 %). Für 2018 weist der Bericht ein gesamtstaatliches Maastricht-Defizit von 0,8 % des BIP aus.

Die vom **Fiskalrat** im Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016 – 2018 (Dezember 2017) vorgelegte Einschätzung über die Einhaltung der EU-Fiskalregeln kommt zu einem etwas optimistischeren Ausblick. Demzufolge liegt das Maastricht-Defizit in den Jahren 2017 und 2018 bei 0,7 % bzw. 0,6 % des BIP. Das niedrigere Defizit für 2017 ist im Wesentlichen durch eine etwas niedrigere Erwartung zur Ausgabenentwicklung bedingt. Die Prognose des Fiskalrates berücksichtigt bereits die Abschaffung des Pflegeregresses, die Pensionsanpassung 2018, die Abschaffung der Anrechnung des Partnereinkommens für Notstandshilfe und eine Reihe anderer Maßnahmen.

Auch die etwas rezenteren Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute (Dezember 2017) kommen für 2017 und 2018 auf geringere Defizitwerte von 0,6 % (WIFO und IHS) für 2017 und von 0,4 % (WIFO) bzw. 0,6 % (IHS) für 2018.



Die nachfolgende Tabelle gibt anhand der Überleitung des Maastricht-Saldos auf den strukturellen Budgetsaldo einen Überblick über die unterschiedlichen Einschätzungen zur budgetären Entwicklung lt. EK und BMF (ÜHP 2018) sowie Fiskalrat (Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016 – 2018):

Zentrale budgetäre Eckwerte lt. BMF und EK-Prognose

	2016	2017			2018		
	EK Herbstprognose 2017 <i>in % des BIP</i>	ÜHP 2018	FISK Jahresbericht 2017	EK Herbstprognose 2017	ÜHP 2018	FISK Jahresbericht 2017	EK Herbstprognose 2017
Maastricht-Saldo	-1,6	-0,9	-0,7	-1,0	-0,8	-0,6	-0,9
- Zyklische Budgetkomponente ^{*)}	-0,6	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	0,3	0,1
- Einmalmaßnahmen	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
= Struktureller Budgetsaldo^{*)}	-1,0	-0,7	-0,6	-0,9	-1,1	-1,0	-1,0
Outputlücke ^{*)} <i>in % d. Prod.potenzials</i>	-1,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,6	0,6	0,1
BIP, real <i>ggü VJ in %</i>	1,5	2,8	2,8	2,6	2,8	2,8	2,4
Öffentliche Verschuldung <i>in % des BIP</i>	83,6	78,3	77,8	78,6	75,2	74,5	76,2

*) Die EK berechnet die zyklische Budgetkomponente für ihre Fiskalregelbeurteilung auf Grundlage der vom BMF übermittelten Werte neu. Dadurch ergeben sich für den strukturellen Budgetsaldo in den Jahren 2017 und 2018 etwas schlechtere Werte von -0,8 % des BIP bzw. -1,2 % des BIP.

Quelle: Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016 – 2018, Staff working document – Analysis of the 2018 Draft Budgetary Plan of Austria

Der um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigte gesamtstaatliche **strukturelle Budgetsaldo** soll laut ÜHP im Jahr 2017 rd. -0,7 % des BIP betragen. Da die Outputlücke 2017 noch leicht negativ ist, bewirkt die zyklische Budgetkomponente (Konjunkturreffekt) eine Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos gegenüber dem Maastricht-Saldo um 0,1 %-Punkte. Aufgrund praktisch identer Einschätzungen zur Outputlücke ist der strukturelle Budgetsaldo sowohl beim Fiskalrat als auch bei der EK um 0,1 %-Punkte besser als der jeweilige Maastricht-Saldo.

Dies ändert sich bereits im Jahr 2018. Da die Outputlücke aufgrund der starken konjunkturellen Entwicklung im Jahr 2018 positiv wird – und keine Einmalmaßnahmen absehbar sind – liegt das strukturelle Budgetdefizit über dem Maastricht-Defizit. Sowohl in der Haushaltsplanung als auch in der Fiskalratsprognose wird aktuell von einer relativ hohen Outputlücke iHv 0,6 % des Produktionspotenzials im Jahr 2018 ausgegangen. Der vom Fiskalrat prognostizierte strukturelle Budgetsaldo liegt für 2018 bei -1,0 % und damit nur 0,1 %-Punkte über dem Wert aus der ÜHP (-1,1 %).² Hier zeigt sich ein wesentlicher konzeptioneller Unterschied zwischen Maastricht-Saldo und strukturellem Saldo. Während das Maastricht-Defizit – trotz diskretionärer Maßnahmen – aufgrund der günstigen Rahmenbedingungen eine leicht

² Da die Prognose der EK von einer geringeren positiven Outputlücke ausgeht, ist hier der Unterschied zwischen Maastricht-Saldo und strukturellem Budgetsaldo deutlich geringer (0,1 %).



rückläufige Tendenz aufweist, verschlechtert sich das **strukturelle Budgetdefizit** von 2017 auf 2018, da der positive Konjunktoreffekt „herausgerechnet“ wird.

Laut ÜHP 2018 geht die **öffentliche Schuldenquote** im Jahr 2017 auf 78,3 % des BIP zurück, im Jahr 2016 betrug der Schuldenstand noch 83,6 % des BIP. Wesentliche Gründe für den starken Rückgang der Schuldenquote sind:

- Im Jahr 2016 wurde eine Mittelaufnahme für die Abwicklung der HETA iHv 3,6 Mrd. EUR (rd. 1,0 % des BIP) vorgenommen, die vorübergehend zu einem Anstieg der Schuldenquote geführt hat, aber im Jahr 2017 wieder ausgeglichen wurde.
- Die HETA hat im Juli 2017 4,4 Mrd. EUR (rd. 1,2 % des BIP) ihrer Barmittelbestände an den Staat bzw. an den Kärntner Ausgleichszahlungs-Fonds (KAF) überwiesen, die zum Schuldenabbau verwendet wurden.³
- Auch die anderen Abwicklungsbanken (immigon, KA Finanz AG) bauen weiterhin Schulden ab.
- Das relativ hohe nominelle BIP-Wachstum bewirkt einen rascheren Rückgang der Schuldenquote, da der Nenner steigt. Dieser Effekt bewirkt bei den der ÜHP zugrunde gelegten Werten einen Rückgang der Schuldenquote von rd. 3,7 % des BIP.

Auch 2018 ist laut Haushaltsplanung des BMF mit einem weiteren Rückgang der öffentlichen Schuldenquote zu rechnen. Demzufolge sinkt die Quote auf 75,2 % des BIP, was einerseits auf den weiteren Schuldenabbau der Abwicklungsbanken (HETA, immigon, KA Finanz AG) zurückzuführen ist, andererseits hat auch der erwartete Primärüberschuss (2018: +0,8 % des BIP) sowie das weiterhin hohe nominelle BIP-Wachstum einen maßgeblichen Anteil am erwarteten Schuldenrückgang.

Recht nahe an den Planungswerten des BMF liegt die Einschätzung des Fiskalrates gemäß Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016 – 2018. Aufgrund der geringeren erwarteten Defizite sinkt die Schuldenquote laut Fiskalrat sogar etwas schneller. Im Jahr 2017 soll die Staatsverschuldung noch 77,8 % des BIP betragen, 2018 nur mehr 74,5 %.

³ In einer außerordentlichen Hauptversammlung der HETA am 30. Juni 2017 wurde ein Beschluss über eine vor Fälligkeit stattfindende Teiltilgung von Verbindlichkeiten iHv 5,8 Mrd. EUR gefasst. Davon sind 1,4 Mrd. EUR für eine Zahlung an die Bayern LB vorgesehen.



Diskretionäre Maßnahmen im Überblick

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen wird neben der konjunkturellen Entwicklung maßgeblich von diskretionären Maßnahmen beeinflusst. In der ÜHP 2018 werden zwar einige der rezenten beschlossenen Maßnahmen angeführt, die Auflistung ist jedoch nicht vollständig und dürfte insbesondere die in der Nationalratssitzung am 12. Oktober 2017 beschlossenen Maßnahmen nicht berücksichtigen. Zudem werden die finanziellen Auswirkungen der angeführten Maßnahmen nicht ausgewiesen.⁴ Außerdem hat die neue Bundesregierung bereits einige Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen beschlossen, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der ÜHP noch nicht bekannt waren. Der Budgetdienst hat daher eine eigene Zusammenstellung vorgenommen, die ausgewiesenen Werte für die finanziellen Auswirkungen sind in den meisten Fällen die in den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen bzw. in den Initiativanträgen angeführten Planwerte. In einigen Fällen wurden jedoch auch andere Informationen (z.B. aus den Fachressorts) aufgegriffen bzw. eigene Berechnungen durchgeführt.

Die wesentlichen **einnahmeseitigen Maßnahmen** sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen, wobei die ausgewiesenen Werte die diskretionäre Wirkung gegenüber dem Vorjahr darstellen:

Einnahmeseitige diskretionäre Maßnahmen 2017 und 2018

<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Mio. EUR</i>	2017	2018
Maßnahmen aus der Steuerreform 2015/2016	-597	170
Senkung FLAF-Beitrag	-520	-270
Änderungen Stabilitätsabgabe	117	-452
Halbierung Flugabgabe	0	-57
Senkung Arbeitslosenversicherungsbeiträge	0	-70
Sonstige Maßnahmen (u.a. Senkung Mietvertragsgebühr, Aufhebung Befristung Solidarabgabe)	165	-50
Summe einnahmeseitige Maßnahmen	-835	-729

Anmerkung: Bei den ausgewiesenen Werten handelt es sich um Cash-Daten, wie sie in den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen angeführt werden. Es erfolgte keine periodengerechte Zuordnung gem. den ESVG-Regeln. Relevant ist dies insbesondere für Maßnahmen aus der Steuerreform 2015/2016. Berücksichtigt sind Maßnahmen, welche bis inkl. Jänner 2018 beschlossen wurden.

Quellen: Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen, Initiativanträge, eigene Berechnungen

⁴ Wie in den Vorjahren enthält die Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 keine Maßnahmentabelle mehr. Diese würde die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der vorgelegten Budgetplanung deutlich erhöhen.



Die im Rahmen der Steuerreform 2015/2016 beschlossenen Maßnahmen wirken sich noch signifikant auf die Einnahmenentwicklung in den Jahren 2017 und 2018 aus. Im Jahr 2017 führen insbesondere die verzögerte Auswirkung der Tarifsenkung auf Selbständigeneinkommen, die Erhöhung der Negativsteuer und die automatische Arbeitnehmerveranlagung zu Mindereinnahmen, Mehreinnahmen ergeben sich noch aus einigen der Gegenfinanzierungsmaßnahmen (v.a. Anpassung Immobilienabschreibung, Betrugsbekämpfungsmaßnahmen). Zu Mindereinnahmen führt auch die Senkung des Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) von 4,5 % auf 4,1 % im Jahr 2017 und auf 3,9 % im Jahr 2018. Die Änderungen bei der Stabilitätsabgabe (Einmalzahlung, Stabilitätsabgabe Neu) führen 2017 zu Mehreinnahmen, da ein großer Teil der Einmalzahlungen bereits 2017 geleistet wurde, im Jahr 2018 ist von entsprechenden Mindereinnahmen auszugehen. Durch die Halbierung der Flugabgabe entstehen ab 2018 Mindereinnahmen. Ebenfalls zu Mindereinnahmen führt die Ende 2017 beschlossene Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge. Insgesamt führen die diskretionären Maßnahmen sowohl 2017 als auch 2018 zu Mindereinnahmen, wodurch die aus der konjunkturellen Entwicklung resultierende Dynamik der Einnahmenentwicklung etwas abgeschwächt wird. Die Abschaffung der Auflösungsabgabe (einnahmensenkend) dürfte erst im Jahr 2020 budgetwirksam werden.

Die wesentlichen **ausgabeseitigen Maßnahmen** sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen, auch hier wird die diskretionäre Wirkung gegenüber dem Vorjahr ausgewiesen:

Ausgabeseitige diskretionäre Maßnahmen 2017 und 2018

<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Mio. EUR</i>	2017	2018
Pensionsanpassung 2018	0	114
Erhöhung Ausgleichszulage für Langzeitversicherte	47	4
Investitionsprämien für KMUs und große Unternehmen	0	143
Abschaffung Pfleregress	0	100
Beschäftigungsbonus	0	306
Weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (u.a. Erhöhung Mittel §13 AMPFG, Beschäftigungsaktion 20.000, verpflichtendes Integrationsjahr, Ausbildungspflicht bis 18)	157	191
Wegfall Anrechnung des Partnereinkommens bei der Notstandshilfe	0	80
Erhöhung Studienbeihilfe	20	40
Erhöhung Familienbeihilfe	0	63
Wegfall von Einmalmaßnahmen 2016 (AW Anlegerentschädigung, Einmalzahlung Pensionen)	-352	0
Sonstige Maßnahmen (u.a. Start-up Paket, Änderungen Kinderbetreuungsgeld, kommunales Investitionsgesetz, Aufstockung Uni Mittel, Erhöhung Dotierung FTE-Nationalstiftung)	174	125
Summe ausgabeseitige Maßnahmen	46	1.166

Anmerkung: Bei den ausgewiesenen Werten handelt es sich um Cash-Daten, wie sie in den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen angeführt werden. Es erfolgte keine periodengerechte Zuordnung gem. den ESG-Regeln. Relevant ist dies etwa für den Beschäftigungsbonus, bei dem eine periodengerechte Zuordnung vorgenommen werden dürfte.

Quellen: Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen, Initiativanträge, eigene Berechnungen



Im Jahr 2017 ist die ausgabeseitige diskretionäre Wirkung der Maßnahmen weitgehend defizitneutral.⁵ Die zusätzlichen Ausgaben (z.B. Erhöhung der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Erhöhung Ausgleichszulage für Langzeitversicherte) werden durch den Wegfall von ausgabenerhöhenden Einmalmaßnahmen im Jahr 2016 (AvW-Anlegerentschädigung, Einmalzahlung Pensionen) fast ausgeglichen. Im Jahr 2018 wirken die ausgabeseitigen Maßnahmen jedoch defiziterhöhend. Höhere Ausgaben resultieren insbesondere aus der Pensionsanpassung für das Jahr 2018, aus den Investitionsprämien für KMUs und große Unternehmen, aus der Abschaffung des Pflegeregresses⁶, aus dem Beschäftigungsbonus und aus der Erhöhung der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (v.a. Beschäftigungsaktion 20.000, verpflichtendes Integrationsjahr). Auch der Wegfall der Anrechnung des Partnereinkommens bei der Notstandshilfe (ab Juli 2018), die Erhöhung von Studien- und Familienbeihilfe sowie die Besserstellung der Selbständigen beim Krankengeld führen zu Mehrausgaben. Aufgrund der Aussetzung der Beschäftigungsaktion 20.000 und der Einstellung des Beschäftigungsbonus fallen die entsprechenden Auszahlungen geringer aus als ursprünglich erwartet. Insbesondere beim Beschäftigungsbonus entfallen jedoch die Minderausgaben durch die verzögerte Auszahlung vorwiegend auf die Jahre 2019 bis 2022. Auch die bereits im Ministerrat beschlossene Indexierung der Familienbeihilfe für Kinder im Ausland (ausgabensenkend) und der vorgesehene Familienbonus (ausgabenerhöhend) dürften erst nach 2018 budgetwirksam werden.⁷

Einhaltung der Fiskalregeln in den Jahren 2017 und 2018 laut Prognose des Fiskalrates und der Europäischen Kommission

Die EK nahm in ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 eine indikative Ex-ante-Beurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln auf Basis der vom BMF übermittelten Planwerte sowie auf Basis ihrer eigenen Fiskal- und Wirtschaftsprognose vor. Der Fiskalrat analysierte die Einhaltung der Fiskalregeln auf Grundlage seiner Herbstprognose im Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016 – 2018. Die wesentlichen Aussagen der Beurteilungen des Fiskalrates und der EK werden nachfolgend kurz

⁵ Die Kosten des mit 1. Juli 2017 eingeführten Beschäftigungsbonus dürften sich in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) aufgrund einer periodengerechten Zuordnung bereits 2017 niederschlagen, wodurch es zu einem ausgabenerhöhenden Effekt von rd. 0,1 % des BIP kommt. Die ersten Zahlungen werden jedoch erst 2018 erfolgen.

⁶ Die Länder erwarten eine deutlich höhere Auswirkung, es liegen jedoch keine einheitlichen Schätzwerte für alle Bundesländer vor. Der Bund wird ab 2018 in diesem Zusammenhang eine Zahlung iHv 100 Mio. EUR pro Jahr an die Länder leisten.

⁷ Gegenüber dem administrativen Haushalt kann es durch die ESVG Periodenabgrenzung dennoch zu einer Verschiebung der budgetären Wirkung kommen, wodurch auch der Maastricht-Saldo beeinflusst wird.



zusammengefasst und danach ausführlicher erläutert:⁸

- Österreich verfehlt nach den in der EK-Stellungnahme analysierten Prognosen (EK, BMF) in den Jahren 2017 und 2018 sein **mittelfristiges Haushaltsziel** (MTO). Laut Prognose des Fiskalrates sollte Österreich im Jahr 2017 sein MTO unter Einrechnung des Toleranzbereichs erfüllen, für 2018 wird jedoch auch hier eine Verfehlung erwartet.
- Aus der strukturellen **Defizitregel** (ausreichende Reduktion des strukturellen Saldos) ergibt sich laut EK-Stellungnahme in keinem der beiden Jahre eine erhebliche Regelverfehlung. Auch nach Einschätzung des Fiskalrates würde die Verfehlung im Jahr 2018 knapp unter der Erheblichkeitsgrenze ausfallen.
- Aufgrund der zusätzlich in die Beurteilung einbezogenen **Ausgabenregel** (Einhaltung der berechneten Grenze für das Wachstum der adaptierten Primärausgaben) ergibt sich jedoch laut EK in beiden Jahren das **Risiko einer erheblichen Abweichung**⁹ vom maximal zulässigen Ausgabenwachstum. Die Berechnungen des Fiskalrates ergeben eine erhebliche Abweichung von der Ausgabenregel im Jahr 2018.

Österreich wird nach den in der EK-Stellungnahme analysierten Prognosen (EK, BMF) sein MTO eines strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP in den Jahren 2017 und 2018 nicht erreichen. Der Fiskalrat rechnet für 2017 hingegen mit einem geringeren strukturellen Defizit iHv 0,6 % des BIP, womit Österreich sein MTO aufgrund des zugelassenen Toleranzbereichs (0,25 %-Punkte) erfüllen würde. In diesem Fall hätte ein Verstoß gegen die Ausgabenregel keine Auswirkung auf die Einhaltung der Fiskalregeln.

Nach Einrechnung der Mehrkosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung (siehe Abschnitt zur Berücksichtigung der Kosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung) erfordert die **strukturelle Defizitregel** für 2017 keine Anpassung des strukturellen Budgetsaldos gegenüber 2016.¹⁰ Gemäß den vorliegenden Fiskalprognosen, die durchgehend von einer Verbesserung des strukturellen Saldos im laufenden Jahr ausgehen, würde Österreich damit diese Regel für

⁸ Die Berücksichtigung der Kosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung bei der Fiskalregelbeurteilung wird in einem nachfolgenden Abschnitt erläutert. Ein ausführlicher Überblick über die EU-Fiskalregeln ist dem Anhang zu entnehmen.

⁹ Neben Österreich wurde das Risiko einer erheblichen Regelverfehlung auf Basis der übermittelten Haushaltsplanungen auch in Belgien, Italien, Portugal und Slowenien im präventiven Arm sowie für Frankreich im korrektiven Arm festgestellt.

¹⁰ Zur Erhöhung der Planbarkeit wird dem Anpassungsbedarf jeweils das für den Mitgliedstaat günstigste strukturelle Defizit aus drei Prognosen (z.B. für 2016: EK-Frühjahrsprognose 2016, EK-Herbstprognose 2016 und EK-Frühjahrsprognose 2017) zu Grunde gelegt. Für 2016 stammt die günstigste Prognose mit einem strukturellen Defizit iHv 0,9 % des BIP aus dem Frühjahr 2016. Damit ergibt sich zunächst ein Anpassungsbedarf von 0,4 % des BIP, der sich nach Abzug der Mehrausgaben für Flüchtlinge und Sicherheit auf Null reduziert.



2017 (über)erfüllen. Im Jahr 2018 ergibt sich lt. EK-Berechnung eine notwendige Reduktion des strukturellen Budgetsaldos um 0,1 % des BIP. Auf Grundlage der vorliegenden Prognosen würde dieser Wert zwar um bis zu 0,4 % des BIP (rd. 1,5 Mrd. EUR) verfehlt werden, die Abweichung wäre jedoch als nicht erheblich zu werten¹¹. Die Prognose des Fiskalrates ergibt für 2018 einen Anstieg des strukturellen Defizits um 0,4 %-Punkte. Die Verfehlung des strukturellen Anpassungserfordernisses (Reduktion des strukturellen Defizits um 0,1 %-Punkte) bleibt dabei nur knapp unter der Erheblichkeitsgrenze von 0,5 % des BIP.

Das maximal zulässige Wachstum der adaptierten Primärausgaben lt. **Ausgabenregel** ergibt sich aus dem Durchschnittswachstum des Produktionspotenzials über 10 Jahre zuzüglich eines Zu- oder Abschlags entsprechend dem Anpassungserfordernis lt. struktureller Defizitregel (siehe oben). Die Wachstumsrate für **2017** wurde entsprechend dem durchschnittlichen realen Potenzialwachstum der Jahre 2011 bis 2020 mit 1,1 % (nominell: 2,9 %) festgelegt. Da sich aus der strukturellen Defizitregel für 2017 kein Anpassungsbedarf ergibt, entspricht dies dem maximal zulässigen Wachstum der adaptierten Primärausgaben. Laut Fiskalprognosen des BMF und der EK wird dieser Wert 2017 um 0,3 % des BIP überschritten, womit die Abweichung unter der Erheblichkeitsgrenze von 0,5 % des BIP liegen würde. Im Zweijahresdurchschnitt ergibt sich jedoch nach beiden Prognosen eine Abweichung, die mit 0,3 % bzw. 0,4 % des BIP (rd. 1,1 bis 1,5 Mrd. EUR) die Schwelle von 0,25 % des BIP (rd. 0,9 Mrd. EUR) übersteigt und damit erheblich ausfallen würde. Hingegen wird die Ausgabenregel laut Prognose des Fiskalrates im Jahr 2017 zwar verfehlt, die Abweichung fällt jedoch nicht erheblich aus.

Für **2018** wurde die Referenzrate für das Ausgabenwachstum anhand des durchschnittlichen realen Potenzialwachstums der Jahre 2012 bis 2021 mit 1,3 % festgelegt. Unter Einrechnung des Anpassungserfordernisses aufgrund der strukturellen Defizitregel ergibt sich ein maximal zulässiges reales Ausgabenwachstum von 1,1 %, nominell entspricht dies einem Ausgabenwachstum von 2,6 %. Das prognostizierte Wachstum der adaptierten Primärausgaben würde diesen Wert nach den Angaben des BMF um 0,7 % des BIP (rd. 2,7 Mrd. EUR) übersteigen, womit die Abweichung erheblich ausfallen würde. Dies wird auch durch die Beurteilung des Fiskalrates bestätigt, dessen Prognose ebenfalls eine erhebliche Verfehlung der Ausgabenregel im Jahr 2018 ergibt.

¹¹ Die Abweichung ist nicht erheblich, weil sie den Grenzwert von 0,5 % des BIP in einem Jahr bzw. von 0,25 % des BIP im Zweijahresdurchschnitt nicht übersteigt.



Die unterschiedliche Bewertung auf Grundlage der strukturellen Defizitregel und der Ausgabenregel ist insbesondere auf die folgenden Faktoren zurückzuführen:

- Bei der Berechnung der Ausgabenregel werden die Zinsausgaben herausgerechnet. Dadurch dämpft der derzeit starke Rückgang der Zinszahlungen nicht das relevante Ausgabenwachstum.
- Der Anstieg der Löhne führt aufgrund des progressiven Steuertarifs und der Nicht-Anpassung der Tarifstufen zu Mehreinnahmen, die senkend auf den strukturellen Budgetsaldo wirken. Dieser positive Effekt wirkt jedoch nicht bei der Ausgabenregel, die nur auf die staatlichen Ausgaben abstellt.
- Ein dritter Faktor, der die Ausgabenregel gegenüber der strukturellen Defizitregel derzeit etwas strenger macht, ist die Messung des Potenzialwachstums als 10-jähriger Durchschnittswert, der einige Krisenjahre nach 2008 beinhaltet und dadurch mit 1,1 % deutlich unter der aktuell geschätzten Potenzialwachstumsrate für 2017 von 1,8 % liegt.

Zusammengefasst sieht die EK sowohl für das Jahr 2017 als auch für das Jahr 2018 das **Risiko einer erheblichen Abweichung** von den Vorgaben der **Ausgabenregel** und damit die Notwendigkeit entsprechender gegensteuernder Maßnahmen. Laut Prognose des Fiskalrates bleibt die Abweichung 2017 zwar unter der Erheblichkeitsgrenze, 2018 wird das Risiko einer erheblichen Abweichung jedoch auch durch die Analyse des Fiskalrates klar bestätigt.

Berücksichtigung der Kosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung

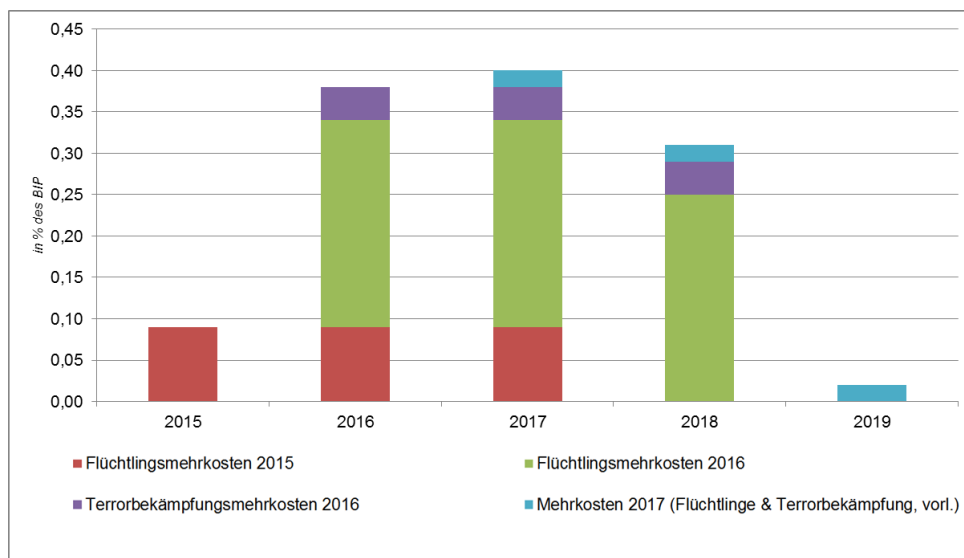
Die EU-Fiskalregeln sehen die Möglichkeit vor, dass **Ausgaben aufgrund eines außergewöhnlichen Ereignisses**, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, vorübergehend bei der Bewertung der Fiskalregeln berücksichtigt werden können. Da die EK den Flüchtlingszustrom ab 2015 als ein solches außergewöhnliches Ereignis wertet, kommt diese Ausnahmebestimmung für Österreich zur Anwendung. Die EK berücksichtigt die durch den Flüchtlingszustrom verursachten Zusatzkosten nicht als Einmalmaßnahme bei der Berechnung des strukturellen Saldos, sondern bei der Zielvorgabe für die erforderliche bzw. zulässige Veränderung des strukturellen Saldos. Die Höhe der aufgrund der Flüchtlingskosten zusätzlich gestatteten Verschlechterung des strukturellen Saldos ergibt sich aus dem Anstieg der Flüchtlingskosten gegenüber dem Vorjahr. Ab 2016 werden auch Kosten der Terrorbekämpfung als außergewöhnliche Mehrausgaben anerkannt. Solange sich Österreich in Reichweite des MTO befindet, berücksichtigt die EK die in einem Jahr aufgetretenen



außergewöhnlichen Mehrausgaben jeweils für einen Zeitraum von 3 Jahren. Vom BMF wurden die Flüchtlingskosten für das Jahr 2017 mit insgesamt 1,8 Mrd. EUR (0,5 % des BIP) angegeben und von der EK abgesehen von geringfügigen Anpassungen berücksichtigt.

Die nachfolgende Darstellung zeigt die bei der Beurteilung der Fiskalregeln seit dem Jahr 2015 von der EK jeweils berücksichtigten außergewöhnlichen Mehrausgaben, wobei über die endgültig anerkannten Werte jeweils erst im nachfolgenden Frühjahr entschieden wird:

Bei der Fiskalregelbeurteilung berücksichtigte außergewöhnliche Mehrausgaben



Quellen: Staff working document – Analysis of the 2018 Draft Budgetary Plan of Austria, Stabilitätsprogramm 2015 bis 2020, Stabilitätsprogramm 2016 bis 2021, Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018

Die EK legte die für das Jahr **2015** berücksichtigten Mehrkosten (gegenüber 2014) für Flüchtlinge mit 0,09 % des BIP fest. Für **2016** erkannte die EK Mehrkosten (gegenüber 2015) von 0,25 % des BIP an, die ebenfalls für jeweils drei Jahre fortwirken. Zusätzlich berücksichtigt die EK die vom BMF für das Jahr 2016 angeführten Terrorbekämpfungskosten von 0,04 % des BIP, sodass sich insgesamt eine erlaubte Abweichung von der Zielvorgabe um 0,38 % des BIP ergibt.

Im Jahr **2017** kann Österreich abermals von dieser Abweichung iHv 0,38 % des BIP Gebrauch machen. Zusätzlich kündigte die EK in ihrer vorliegenden Stellungnahme an, für das Jahr 2017 Mehrkosten gegenüber 2016 iHv vorläufig 0,02 % des BIP im Zusammenhang mit Terrorbekämpfung und Flüchtlingen zu berücksichtigen¹² und damit den Angaben des

¹² Eine Berücksichtigung dieser vorläufig anerkannten Mehrkosten für 2017 erfolgt nicht direkt bei der Berechnung des strukturellen Anpassungserfordernisses, sondern lediglich im Rahmen der Gesamtbeurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln.



Antrages des BMF weitestgehend¹³ zu folgen. Insgesamt ergeben sich damit Mehrkosten iHv 0,40 % des BIP, die von Österreich im Jahr 2017 bei der Beurteilung der Fiskalregeln geltend gemacht werden können.

Für das Jahr **2018** rechnet die EK die Mehrkosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung aus dem Jahr 2016 (in Summe 0,29 % des BIP) an. Auch die für 2017 anerkannten Mehrkosten können erneut geltend gemacht werden, die Mehrkosten aus 2015 (0,09 % des BIP) werden ab 2018 jedoch nicht mehr berücksichtigt, sodass sich aus heutiger Sicht eine zusätzliche zulässige Abweichung iHv 0,31 % des BIP ergeben würde.

Vorschlag für eine Richtlinie zur Überführung zentraler Bestimmungen des Fiskalpakts in das Unionsrecht

Am 6. Dezember 2017 legte die EK als Teil ihres Pakets zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion¹⁴ einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates vor, mit der zentrale Bestimmungen des Europäischen Fiskalpakts (auch fiskalpolitischer Pakt bzw. Fiscal Compact) in den Rechtsrahmen der Europäischen Union übernommen werden sollen. Die Richtlinie sieht als wesentliche Elemente die Verankerung numerischer Haushaltsregeln in Form eines mittelfristigen Ziels des strukturellen Saldos sowie einen von neuen Regierungen beim Amtsantritt verbindlich festzulegenden mittelfristigen Ausgabenwachstumspfad vor. Die Einhaltung dieser Regeln soll durch einen automatischen Korrekturmechanismus und die Überwachung durch unabhängige Einrichtungen¹⁵ sichergestellt werden.

Der Fiskalpakt bildet einen Teil des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag)¹⁶, der von 25 Mitgliedstaaten¹⁷ unterzeichnet wurde und seit 1. Jänner 2013 in Geltung ist. Da im Europäischen Rat zum damaligen Zeitpunkt keine Einigung über eine Regelung im Unionsrecht gefunden werden konnte, entschied man sich für eine Lösung in Form eines zwischenstaatlichen Vertrags, wobei die Vertragsparteien jedoch im Vertrag vereinbarten, bis Anfang 2018 die notwendigen

¹³ Aus den Angaben in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 ergibt sich ein unwesentlich höherer Wert von 0,03 % des BIP.

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/completing-europes-economic-and-monetary-union-policy-package_de

¹⁵ In Österreich wird diese Funktion durch den Fiskalrat wahrgenommen.

¹⁶ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008256>

¹⁷ Keine Vertragsparteien sind die Tschechische Republik, das Vereinigte Königreich und Kroatien.



Schritte zu setzen, um die wesentlichen Vertragsinhalte in den Rechtsrahmen der EU zu überführen. Eine teilweise Überführung wurde bereits 2013 mit dem Twopack umgesetzt, das unter anderem die Benennung unabhängiger Einrichtungen zur Überwachung der nationalen Fiskalregeln vorsieht. Im Februar 2017 kam die EK in einem Bericht zur Umsetzung der Regelungen des SKS-Vertrags durch die Vertragsparteien¹⁸ zum Schluss, dass durchgehend die geforderten verbindlichen und dauerhaften Regeln für einen ausgeglichenen Haushalt in die innerstaatlichen Rechtsordnung eingebunden wurden und die Mitgliedstaaten über die vorgesehenen unabhängigen Institutionen sowie entsprechende Korrekturmechanismen verfügen. In der konkreten Ausgestaltung der nationalen Regelung wird der Spielraum deutlich, den der SKS-Vertrag den Vertragsparteien lässt.

Der nun von der EK vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie des Rates der EU konzentriert sich auf substanzielle Elemente des Artikels 3 des SKS-Vertrags, der den Kern des Fiskalpakts darstellt und in dem sich die Vertragsparteien insbesondere zur Führung eines Haushalts, der ausgeglichen ist oder einen Überschuss aufweist, verpflichteten. Der Vorschlag gilt für alle Euro-Staaten und beinhaltet Opt-in-Bestimmungen für EU-Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören. Ein Beschluss der Richtlinie im Rat muss einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments erfolgen. Nachfolgend werden die wesentlichen Inhalte des Vorschlags zusammengefasst:

- Jeder Mitgliedstaat schafft ein Regelwerk verbindlicher und dauerhafter numerischer Haushaltsregeln, das als eines der zentralen Elemente ein mittelfristiges Haushaltsziel für den strukturellen Saldo festsetzt. Dadurch soll die Schuldenquote unter 60 % des BIP gehalten werden bzw. eine hinreichend schnelle Rückführung sichergestellt werden.¹⁹
- Als zweites zentrales Element, das im SKS-Vertrag noch nicht enthalten war, sieht die Richtlinie vor, dass neue Regierungen nach Amtsantritt einen mittelfristigen Pfad für das Staatsausgabenwachstum während der nächsten Legislaturperiode festlegt, der in den jährlichen Haushaltsplänen eingehalten werden muss und der im Einklang mit dem mittelfristigen Haushaltsziel steht bzw. dessen Erreichen sicherstellt. Analog zur in den

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c20171201_de.pdf

¹⁹ Die im SKS-Vertrag festgelegten verschärften Regeln für das mittelfristige Haushaltsziel, die vorsehen dass Mitgliedstaaten mit einer Staatsschuld von über 60 % des BIP zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushaltes einen strukturellen Budgetsaldo von zumindest -0,5 % des BIP aufweisen müssen, während Mitgliedstaaten mit einer Staatsschuld von unter 60 % des BIP weiterhin ein struktureller Budgetsaldo von zumindest -1 % des BIP gestattet ist, werden in der Richtlinie nicht explizit erwähnt.



Europäischen Fiskalregeln vorgesehenen Ausgabenregel, können diskretionäre Einnahmen dabei gegengerechnet werden.

- Bei einer erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel muss ein automatischer Korrekturmechanismus aktiviert werden. Ausnahmen sind, wie auch im Fiskalpakt, im Fall außergewöhnlicher Umstände (außergewöhnliches Ereignis außerhalb der Kontrolle des Mitgliedstaats bzw. schwerer Konjunkturabschwung im Euroraum oder in der EU insgesamt) vorgesehen. Als neues Element sind nunmehr, analog zu der vorgesehenen Flexibilität im Stabilitäts- und Wachstumspakt, auch temporäre Abweichungen bei der Durchführung größerer Strukturreformen vorgesehen, sofern diese sich langfristig positiv auf den Haushalt auswirken.
- Die Mitgliedstaaten benennen unabhängige Einrichtungen, die in öffentlichen Bewertungen die Angemessenheit und die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels sowie des Ausgabenwachstumspfads beurteilen. Im Falle einer erheblichen Abweichung fordern die unabhängigen Einrichtungen die nationalen Haushaltsbehörden auf, den Korrekturmechanismus zu aktivieren und überprüfen die bei der Korrektur gemachten Fortschritte. Wird den Empfehlungen aus der Bewertung der unabhängigen Einrichtung nicht Folge geleistet, ist dies öffentlich zu begründen. In einer Stellungnahme²⁰ des IFI-Netzwerks (Independent Fiscal Institutions) sprechen sich die beteiligten Institutionen unter anderem für eine präzisere Formulierung der Mindeststandards für die unabhängigen Einrichtungen (z.B. im Hinblick auf Informationszugang, Ressourcenausstattung) aus.

²⁰ http://www.euifis.eu/images/STATEMENT_FINAL.pdf



Anhang

Überblick über die Fiskalregeln im Stabilitäts- und Wachstumspakt

Zu den Grundlagen der wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung seit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1993 und die unterschiedlichen Komponenten des Europäischen Semesters und der EU-Fiskalregeln verweist der Budgetdienst auf seine Information zum Europäischen Semester 2018. Grundsätzlich können die Fiskalregeln im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) in einen korrektiven und einen präventiven Arm unterteilt werden. Nachstehend werden die wichtigsten Fiskalregeln dieser beiden Komponenten zusammengefasst und auf spezifische Entwicklungen in Österreich eingegangen. Aufgrund der Komplexität der Regelungen, die wiederholt auf heftige Kritik gestoßen ist (zuletzt vom Europäischen Fiskalausschuss), wird für eine umfassende Darstellung auf das [Vade Mecum zum Stabilitäts- und Wachstumspakt 2017](#) der EK verwiesen.

Der korrektive Arm (Defizitregel und Schuldenregel)

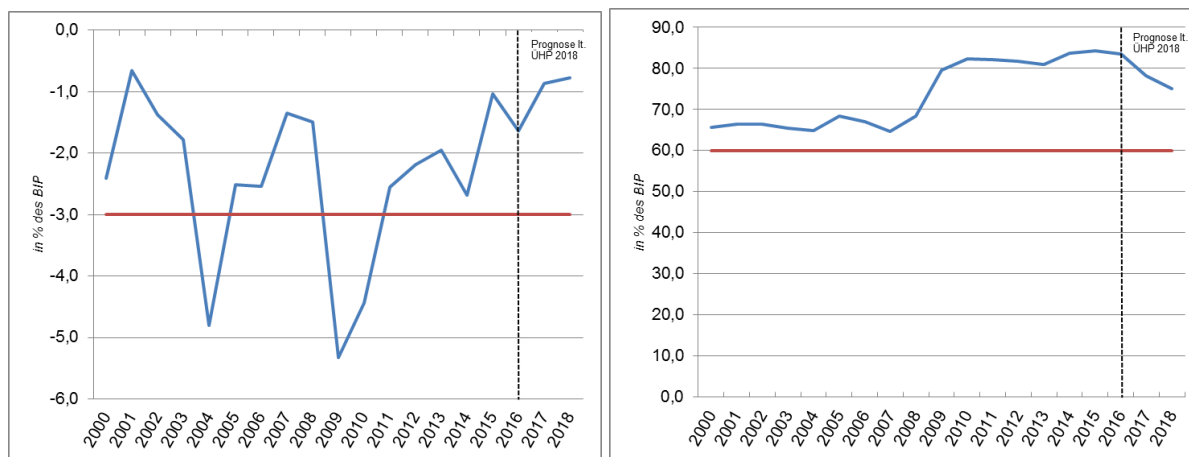
Der korrektive Arm hat das Ziel, eine möglichst schnelle Rückführung bei einer Überschreitung der ursprünglich im Vertrag von Maastricht festgelegten Referenzwerte für Defizit und Schuldenstand im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu bewirken. Kann ein Land, das sich in einem solchen Verfahren befindet, keine ausreichenden Bemühungen nachweisen, so sieht der korrektive Arm die Möglichkeit von Sanktionen vor, die vom Rat auf Vorschlag der EK zu beschließen sind. Die Regeln des korrektiven Arms gelten als erfüllt, wenn

- das Maastricht-Defizit unter 3 % des BIP liegt (**Defizitregel**) und
- der Schuldenstand geringer als 60 % ist bzw. hinreichend reduziert wird. Eine Reduktion des Schuldenstands wird als hinreichend bewertet, wenn sie im Dreijahresdurchschnitt jährlich zumindest ein Zwanzigstel des Abstands zum Referenzwert von 60 % des BIP ausmacht (**Schuldenregel**). Verstößt ein Land gegen dieses Kriterium, so wird zusätzlich geprüft, ob aufgrund der EK-Prognose eine hinreichende Reduktion zu erwarten ist bzw. ob die unzureichende Reduktion auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen ist.



Die nachfolgenden Grafiken zeigen die Entwicklung des Maastricht-Saldos und des Schuldenstands Österreichs in den Jahren 2000 bis 2016, sowie die vom BMF in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 erwarteten Werte für die Jahre 2017 bis 2018:

Österreichs gesamtstaatlicher Budgetsaldo (links) und Schuldenstand (rechts) in % des BIP



Quelle: AMECO, Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018

Der gesamtstaatliche Budgetsaldo Österreichs war im Betrachtungszeitraum durchgehend negativ. In Anbetracht des hohen Defizits im Jahr 2009 (5,3 % des BIP) als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde Ende 2009 ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eröffnet, in dem Österreich aufgefordert wurde, das Defizit bis spätestens 2013 unter den Referenzwert von 3 % zu senken. Unter anderem durch den im Oktober 2010 begonnenen Konsolidierungsprozess konnte das Budgetdefizit bis 2013 auf unter 2 % reduziert werden. Das Verfahren wurde im Juni 2014 eingestellt. Für 2017 und 2018 erwartet das BMF in seiner Übersicht über die Haushaltsplanung ein gesamtstaatliches Maastricht-Defizit von 0,9 % bzw. 0,8 % des BIP.

Der gesamtstaatliche Schuldenstand Österreichs lag über den gesamten Betrachtungszeitraum oberhalb von 60 % des BIP. Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise kam es durch die hohen Defizite der Jahre 2009 und 2010 sowie insbesondere auch durch die Eingliederung von Abbaubanken (KA Finanz AG, HETA Asset Resolution AG, immigon portfolioabbau ag) in den Staatssektor zu einem starken Anstieg des Schuldenstands. Ab 2017 ist aufgrund der relativ hohen nominellen BIP-Wachstumsraten bei verhältnismäßig geringer Neuverschuldung sowie dem Schuldenabbau der Abbaubanken ein deutlicher Rückgang des Schuldenstands zu erwarten.



Der präventive Arm (MTO, strukturelle Defizitregel und Ausgabenregel)

Nachdem das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Juni 2014 beendet wurde (siehe oben), befindet sich Österreich derzeit im **präventiven Arm** des SWP, dessen wesentliches Ziel es ist, das Entstehen übermäßiger Defizite durch ein regelmäßiges Monitoring der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten bereits in einem frühen Stadium zu verhindern.

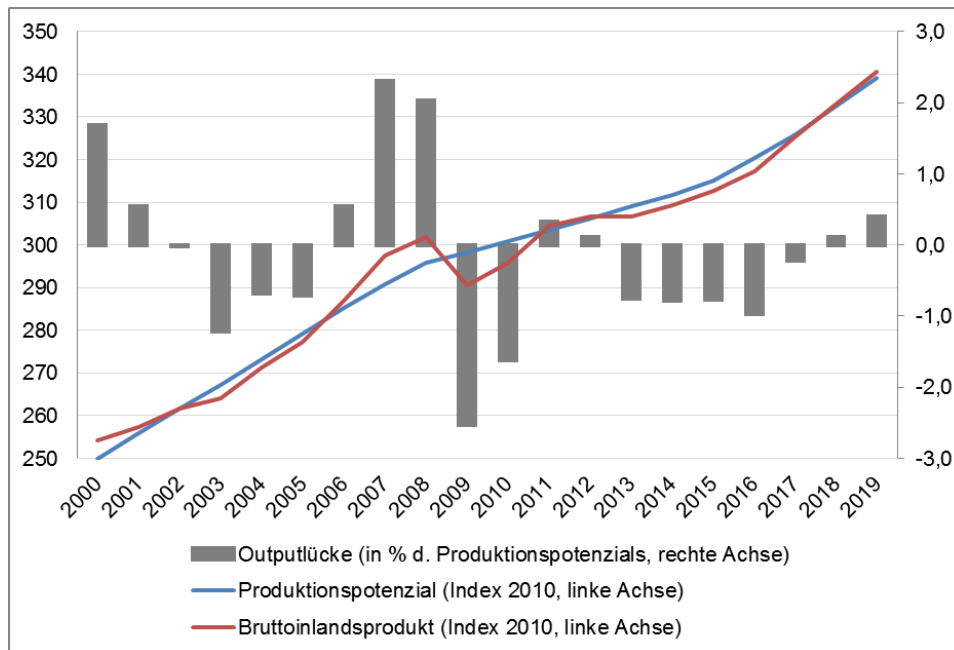
Das von den Mitgliedstaaten anzustrebende individuelle **mittelfristige Haushaltsziel – MTO** (Medium Term Objective) stellt das zentrale Element des präventiven Arms dar. Das MTO wird in Form eines bestimmten Zielwerts für den **strukturellen Budgetsaldo** definiert. Zur Ermittlung des strukturellen Budgetsaldos wird der Maastricht-Saldo um Konjunktureffekte und Einmalmaßnahmen bereinigt. Die Bereinigung um Konjunktureffekte erfolgt über die Schätzung einer zyklischen Budgetkomponente, die den Effekt der Konjunkturlage auf den Budgetsaldo angibt und deren Höhe von zwei Faktoren bestimmt wird:

- **Outputlücke:** Für die Berechnung der Outputlücke ist zunächst eine Schätzung des Produktionspotenzials notwendig, das die Wirtschaftsleistung bei einer durchschnittlichen Auslastung misst, bei der es zu keiner Erhöhung oder Reduktion der Inflationsrate aufgrund einer Über- bzw. Unterauslastung der Produktionsfaktoren kommt. Die Outputlücke misst die prozentuelle Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial. Ist die Wirtschaft unterausgelastet, so ist die Outputlücke negativ, bei einer Überauslastung ist die Outputlücke positiv. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des BIP, des Produktionspotenzials²¹ sowie der Outputlücke für Österreich gemäß der aktuellen EK-Schätzung:

²¹ BIP und Produktionspotenzial werden in realen Werten (preisbereinigt) dargestellt und so normiert, dass das BIP im Jahr 2010 dem nominellen BIP dieses Jahres entspricht.



Bruttoinlandsprodukt, Produktionspotenzial und Outputlücke Österreichs



Quelle: AMECO (EK-Herbstprognose 2017)

- **Budgetsensitivität:** Neben der Outputlücke wird für die Berechnung der zyklischen Budgetkomponente auch eine Schätzung der Budgetsensitivität benötigt, die angibt wie stark das Budgetdefizit auf eine Veränderung der Outputlücke reagiert. Für die Berechnungen der EK wird für Österreich eine Budgetsensitivität von 0,58 verwendet, d.h. eine Outputlücke von -1 % verursacht eine konjunkturell bedingte Budgetverschlechterung (zyklische Budgetkomponente) von 0,58 %-Punkten.

Zusätzlich zu der Bereinigung um Konjunkturreffekte werden bei der Berechnung des strukturellen Budgetsaldos auch Einmalmaßnahmen herausgerechnet. Als Einmalmaßnahmen werden Maßnahmen bezeichnet, die nur einen vorübergehenden Effekt auf den Budgetsaldo haben und die langfristige budgetäre Situation nicht verändern. Beispiele für Einmalmaßnahmen sind der defiziterhöhende Vermögenstransfer aus der Eingliederung der HETA Asset Resolution AG in den Sektor Staat (2014) und die einmaligen Einkünfte in den Jahren 2013 und 2014 aus den Steuerabkommen mit der Schweiz und mit Liechtenstein zur Abgeltung von in Österreich bislang noch nicht versteuertem Kapitalvermögen.



Nachfolgend wird die Entwicklung und Zusammensetzung des strukturellen Budgetsaldos für Österreich lt. der aktuellen EK-Schätzung (diese unterscheidet sich für die Jahre ab 2017 geringfügig von den Werten des BMF in der ÜHP 2018, siehe dazu unten) dargestellt:

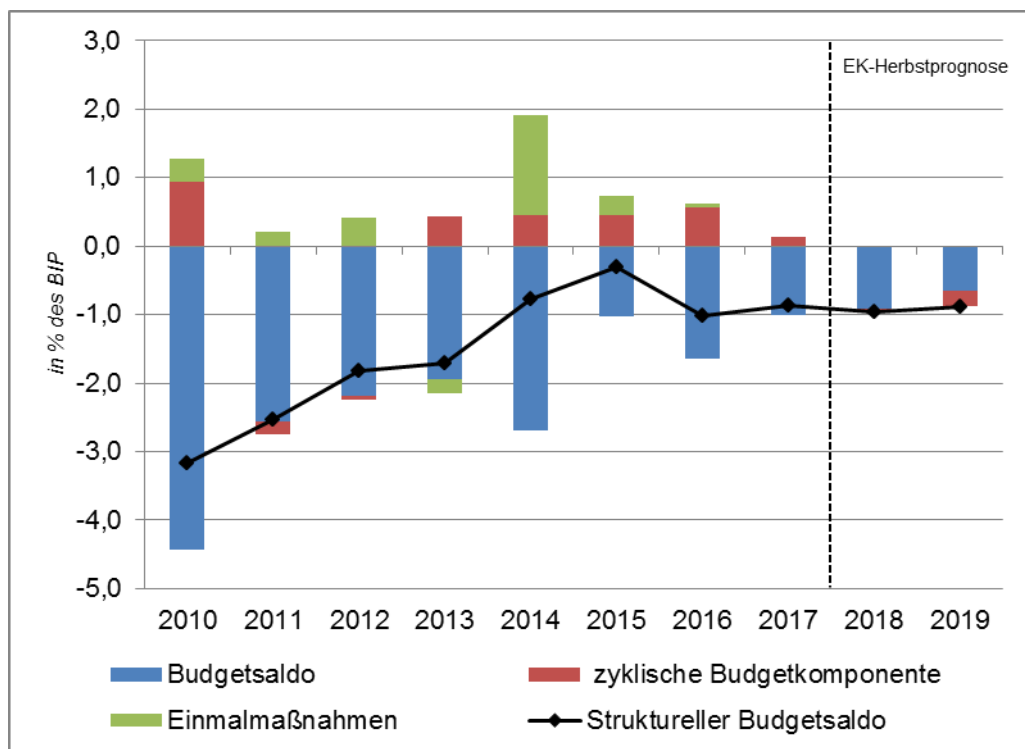
Ermittlung des strukturellen Budgetsaldos für Österreich

	<i>in % d. BIP</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maastricht-Saldo		-4,4	-2,6	-2,2	-2,0	-2,7	-1,0	-1,6	-1,0	-0,9	-0,6
- zyklische Budgetkomponente (0,58*Outputl.)		-0,9	0,2	0,1	-0,4	-0,5	-0,4	-0,6	-0,1	0,1	0,2
= zyklisch bereinigter Budgetsaldo		-3,5	-2,7	-2,3	-1,5	-2,2	-0,6	-1,1	-0,9	-1,0	-0,9
- Einmalmaßnahmen		-0,3	-0,2	-0,4	0,2	-1,5	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
= Struktureller Budgetsaldo		-3,2	-2,5	-1,8	-1,7	-0,8	-0,3	-1,0	-0,9	-1,0	-0,9
Outputlücke	<i>in % d. Produktionspotenzials</i>	-1,6	0,3	0,1	-0,8	-0,8	-0,8	-1,0	-0,2	0,1	0,4

Quelle: AMECO (EK-Herbstprognose 2017)

Die Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos wird zur besseren Veranschaulichung nachfolgend auch grafisch dargestellt:

Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos in Österreich seit 2010



Quelle: AMECO (EK-Herbstprognose 2017)



Das MTO wird jeweils für einen Zeitraum von 3 Jahren festgelegt und kann dabei von jedem Land frei gewählt werden, wobei jedoch Mindestkriterien eingehalten werden müssen. Die Mitgliedstaaten des Fiskalpakts²² haben sich zu einem MTO von zumindest -0,5 % des BIP verpflichtet, solange die Schuldenquote 60 % des BIP nicht deutlich unterschreitet. Österreich hat für den Zeitraum ab 2017 ein MTO von -0,5 % des BIP gewählt, während bis Ende 2016 noch das alte MTO von -0,45 % des BIP Gültigkeit hatte, das auch im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 verankert ist.

Das MTO gilt als erfüllt, wenn es in einem Jahr um maximal 0,25 %-Punkte überschritten wird, d.h. das MTO wird ab 2017 bis zu einem strukturellen Saldo von 0,75 % des BIP als erfüllt gewertet. Ist dies nicht der Fall, so verlangt die **strukturelle Defizitregel** eine Verbesserung des strukturellen Saldos, die in wirtschaftlich normalen Zeiten²³ zumindest 0,6 % des BIP ausmachen muss, wenn das MTO nicht mit einer geringeren Verbesserung erreicht wird. In konjunkturell guten bzw. schlechten Zeiten steigt bzw. sinkt das Anpassungserfordernis. Wurde das MTO im Vorjahr übererfüllt, so ist eine dementsprechende Verschlechterung des strukturellen Saldos möglich. Die EK wertet eine Abweichung von der Zielvorgabe dann als erheblich, wenn sie in einem Jahr mehr als 0,5 % des BIP oder im Zweijahresdurchschnitt mehr als 0,25 % des BIP ausmacht.

Ist das MTO nicht erfüllt, so bezieht die EK in ihre Beurteilung auch die **Ausgabenregel** mit ein. Diese schreibt ein maximal zulässiges Ausgabenwachstum vor, das sich am mittelfristigen Wachstum des Produktionspotenzials orientiert (10-Jahresdurchschnitt). Bei einer erforderlichen Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos wird ein entsprechender Abschlag in das maximal zulässige Ausgabenwachstum eingerechnet, bei einer zulässigen Verschlechterung ein Aufschlag.²⁴ Für die Ausgabenregel wird ein modifiziertes Ausgabenaggregat (sogenannte adaptierte Primärausgaben) herangezogen, für dessen Berechnung die folgenden Anpassungen durchgeführt werden:

²² Der Fiskalpakt ist seit 2013 als Teil des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion in Geltung. Er verschärft einzelne Regelungen des Sixpacks und schreibt eine Verpflichtung zu deren Umsetzung in nationales Recht, vorzugsweise im Wege von Verfassungsbestimmungen fest. Der Fiskalpakt ist für die 19 Euro-Mitgliedstaaten sowie für Bulgarien, Dänemark und Rumänien bindend.

²³ Definiert als Outputlücke zwischen -1,5 % und 1,5 % des Produktionspotenzials.

²⁴ Die für Österreich anerkannten Zusatzkosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung (siehe unten) werden bereits bei der Berechnung der erforderlichen Anpassung des strukturellen Budgetsaldos berücksichtigt und fließen über diesen Weg auch in die Beurteilung der Ausgabenregel ein.



- Herausrechnung der Zinsausgaben
- Herausrechnung der direkt aus EU-Mitteln finanzierten Ausgaben
- Glättung der national finanzierten Investitionsausgaben über 4 Jahre
- Herausrechnung der zyklischen Arbeitslosenausgaben

Außerdem werden Einnahmeveränderungen aufgrund diskretionärer Maßnahmen bei der Berechnung des Ausgabenwachstums gegengerechnet, d.h. durch fiskalpolitische Maßnahmen bewirkte Mehr- bzw. Mindereinnahmen erhöhen bzw. senken das zulässige Ausgabenwachstum entsprechend. Schließlich erfolgt bei der Beurteilung der Ausgabenregel – analog zur strukturellen Defizitregel – eine Berücksichtigung der Wirkung von Einmalmaßnahmen. Wie bei der strukturellen Defizitregel wird eine Abweichung des tatsächlichen Ausgabenwachstums vom maximal zulässigen Ausgabenwachstum dann als erheblich gewertet, wenn sie in einem Jahr 0,5 % des BIP oder im Zweijahresdurchschnitt 0,25 % des BIP übersteigt.

Erfüllt ein Land sein MTO nicht und ergeben die Berechnungen zur Einhaltung der Fiskalregeln eine Abweichung bei der strukturellen Defizitregel und/oder bei der Ausgabenregel, so nimmt die EK eine Gesamtbeurteilung unter Berücksichtigung beider Regeln sowie zusätzlicher Faktoren (z.B. die Vorzieheffekte einer Steuerreform) vor, die bei der Berechnung des strukturellen Defizits bzw. des Ausgabenwachstums noch nicht eingeflossen sind. Ergibt eine solche Überprüfung eine erhebliche Abweichung, so weist die EK für das laufende und für folgende Jahre auf das Risiko einer solchen Abweichung hin. Ist jedoch das vergangene Jahr betroffen (Überprüfung im auf das Jahr folgenden Frühjahr auf Basis des jeweiligen nationalen Stabilitätsprogramms sowie der EK-Frühjahrsprognose), beginnt ein Verfahren nach Artikel 121 Abs. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union unter Einbeziehung der EK und des Rats der EU. Ergreift das betroffene Land keine ausreichenden Maßnahmen, können als Endstufe des Verfahrens im Fall von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auch finanzielle Sanktionen verhängt werden.