



BERICHT ÜBER DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN

2015–2017



Wien, Dezember 2016

www.parlament.gv.at

Einschätzung der finanzpolitischen Lage einschließlich Analysen über volkswirtschaftliche Auswirkungen der Finanzoperationen im Zusammenhang mit der Finanzschuld der öffentlichen Haushalte in Österreich sowie hierauf begründete Empfehlungen gemäß § 1 Abs. 1 Z 6 Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates, BGBl. I Nr. 149/2013.

Bericht über die öffentlichen Finanzen 2015 bis 2017

Verfasst vom Fiskalrat und vorgelegt aufgrund des Beschlusses vom 30. November 2016 an den Bundesminister für Finanzen.

Auch verfügbar im Internet unter: <http://www.fiskalrat.at>

Medieninhaber und
Herausgeber:

Fiskalrat

Anschrift: c/o Oesterreichische Nationalbank
Büro des Fiskalrates
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien

Telefon: +43-1-404 20-DW 7472 (Bestellung des Berichts)
+43-1-404 20-DW 7471 und DW 7473 (Anfragen)

Internet: www.fiskalrat.at

Redaktion: Büro des Fiskalrates.

Druck und Herstellung: Oesterreichische Nationalbank
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit und Finanzbildung.

Verlags- und Herstellungsort: Wien.

© Fiskalrat, 2016. Alle Rechte vorbehalten.

Im vorliegenden Bericht wurde im Sinne einer verbesserten Lesbarkeit auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich der Text immer sowohl auf Frauen als auch auf Männer bezieht. Rundungen können in allen Tabellen Rechendifferenzen ergeben. Reproduktionen für nicht kommerzielle Verwendung, wissenschaftliche Zwecke und Lehrtätigkeiten sind unter Nennung der Quelle freigegeben.

Redaktionsschluss: 30. November 2016.

INHALTSVERZEICHNIS

1. VORWORT.....	7
1.1. Gesetzesauftrag des Fiskalrates.....	7
1.2. Inhalt des Jahresberichts 2016 über die öffentlichen Finanzen 2015 bis 2017	8
1.3. Zusammensetzung des Fiskalrates	9
2. BUDGETAUSRICHTUNG ÖSTERREICH 2015 BIS 2017 UND HAUPTERGEBNISSE DES BERICHTS.....	11
2.1. Fiskalposition 2015 bis 2017 und gesamtstaatliche Budgetausrichtung	11
2.2. Budgetpolitische Schwerpunkte	18
2.3. Fiskalregelüberwachung	23
3. ÖKONOMISCHE LAGE IN ÖSTERREICH 2015 bis 2017	26
4. STAATSEINNAHMEN- UND AUSGABENENTWICKLUNG 2015 BIS 2017	34
4.1. Staatseinnahmen 2015, Steuerreform 2015/2016 und FISK-Prognose- ergebnisse für 2016 und 2017.....	34
4.2. Staatsausgaben 2015 und Prognoseergebnisse für 2016 und 2017.....	42
4.3. FISK-Prognoseresultate und Vergleich zur österreichischen Haushalts- planung 2017 des BMF	52
5. STAATSVERSCHULDUNG ÖSTERREICH 2015 bis 2017. 57	
5.1. Entwicklung und Stand der Staatsverschuldung laut Maastricht 2015 bis 2017 ...	57
5.2. Finanzierungsstruktur der Finanzschuld des Bundes und Risiko-Controlling des Bundes	59
5.3. Gläubigerstruktur der öffentlichen Verschuldung laut Maastricht	68
6. FISKALISCHE ENTWICKLUNGEN AUF LÄNDER- UND GEMEINDEEBENE.....	71
6.1. Maßnahmen und regionale Finanzierungssalden	71
6.2. Verschuldungs- und Haftungsvolumina der Länder und Gemeinden.....	79
7. ÜBERPRÜFUNG DER EINHALTUNG DER EU-FISKALREGELN FÜR ÖSTERREICH 2015 BIS 2017.....	87
7.1. Aktuelle Vorgaben für Österreich seitens der Europäischen Union.....	87
7.2. Fiskalposition Österreichs auf Basis der EU-weiten Fiskalregeln.....	93
7.3. Empfehlungen des Rates der EU für Österreich vom Juni 2016.....	96
8. LITERATUR.....	98
ANHANG	101
A1 Empfehlungen des Fiskalrates im Jahr 2016.....	102
A2 Fiskalindikatoren 2000 bis 2017 laut Maastricht: Öffentlicher Budgetsaldo und öffentliche Verschuldung nach Sektoren, Budget-, Primärsaldo, Zinszahlungen, struktureller Bud- getsaldo, Ausgaben, Einnahmen und Abgabenquote des Staates sowie Struktur der Staats- ausgaben und –einnahmen nach Teilsektoren 2014 und 2015.....	110
A3 Bereinigte Finanzschuld und Nettodefizit des Bundes 1970 bis 2015	114

Inhaltsverzeichnis

A4	Zinsen-, Tilgungs- und sonstiger Aufwand für die Finanzschuld des Bundes 1970 bis 2015 ..	115
A5	Struktur der Finanzschuld des Bundes nach Schuldformen: Stand 1980 bis 2015 sowie Restlaufzeit und Nominalverzinsung 1998 bis 2015.....	116
A6	Fremdwährungsschuld des Bundes nach Währungen: Stand und Anteile 1980 bis 2015.....	120
A7	Ableitung der öffentlichen Verschuldung 2013 bis 2015	121
A8	Finanzschuld der Länder (Stand und Pro-Kopf-Verschuldung) 2006 bis 2015	122
A9	Finanzschuld der Gemeinden (Stand und Pro-Kopf-Verschuldung) 2006 bis 2015	123
A10	Staatsverschuldung im internationalen Vergleich 2008 bis 2017	124

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1	Einschätzungen und vorläufige Ergebnisse der Budgetentwicklung des Staates für 2015.....	12
Tabelle 2	Budgetsalden und Zinszahlungen des Staates 2013 bis 2017	12
Tabelle 3	Budgetsalden der Teilsektoren des Staates 2013 bis 2017.....	12
Tabelle 4	Staatsquoten: Einnahmen, Ausgaben und Abgaben des Staates 2013 bis 2017	17
Tabelle 5	Anwendung der EU-Fiskalregeln für Österreich	24
Tabelle 6	Konjunkturindikatoren für Österreich 2013 bis 2017	28
Tabelle 7	Aufkommensschätzung der wichtigsten Bundessteuern 2016	39
Tabelle 8	Schätzung der Steuerreform-Gegenfinanzierungsmaßnahmen 2016	40
Tabelle 9	Bruttoinvestitionen des Staates 2013 bis 2017	45
Tabelle 10	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets auf Einzelbankbasis.....	48
Tabelle 11	Maastricht-Auswirkungen des österreichischen Bankenpakets	49
Tabelle 12	Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylwerber	51
Tabelle 13	Budgetäre Kenngrößen der FISK-Herbstprognose im Vergleich zur BMF-Haushaltspannung 2017	53
Tabelle 14	Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates	53
Tabelle 15	Entwicklung der Staatsverschuldung nach Sektoren 2013 bis 2017.....	57
Tabelle 16	Fristigkeitsprofil der bereinigten Finanzschuld 2013 bis 2015	61
Tabelle 17	Durchschnittliche Nominal- und Effektivverzinsung der bereinigten Finanzschuld 2011 bis 2015	63
Tabelle 18	Fix und variabel verzinstere bereinigte Finanzschuld 2014 und 2015.....	63
Tabelle 19	Gläubigerstruktur der öffentl. Verschuldung 2012 bis Juni 2016 gemäß Maastricht	69
Tabelle 20	Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden 2013 bis 2015 gemäß ESVG 2010	72
Tabelle 21	Maastricht-Verschuldung der Länder und Gemeinden Ende 2013 bis 2015	82
Tabelle 22	Haftungen der Länder und Gemeinden 2013 bis 2015	86
Tabelle 23	Fiskalposition Österreichs vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln	94

VERZEICHNIS DER BOXEN

Box 1	Langfristeffekte der aktuellen Flüchtlingszuwanderung in Österreich	22
Box 2	Potenzialoutput-Schätzungen und Revisionsanfälligkeit.....	30
Box 3	Cash-Daten der Bundessteuern 2016 und Schätzung zum Aufkommen der Steuerreform-Gegenfinanzierungsmaßnahmen 2016.....	38
Box 4	„Maastricht-Effekte“ der HETA-Gläubigereinigung und des FMA-Schuldenschnitts....	47
Box 5	Ausgaben für Flüchtlinge und Asylberechtigte in den Jahren 2014 bis 2017.....	50
Box 6	Abweichung der FISK-Herbstprognose von der FISK-Frühjahrsprognose	55
Box 7	Dezentralisierungsgrad Österreichs im OECD-Vergleich	73
Box 8	Flexibilisierungselemente seit 2015 (Europäische Kommission)	90
Box 9	Strukturelle Budgetregel bei Flüchtlingszusatzkosten in Österreich	92

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik 1	Struktureller Primärsaldo des Staates und Outputlücke 2006 bis 2017	14
Grafik 2	Budgetdefizit des Staates und seine Komponenten 2013 bis 2017.....	14
Grafik 3	Öffentliche Finanzierungssalden 2015 und 2016 im Euroraum laut EK	16
Grafik 4	Effekt auf BIP und Konsum	22
Grafik 5	Effekt auf Primärsaldo	22
Grafik 6	Konjunkturentwicklung und Wachstumsbeiträge zum realen BIP 2014 bis 2016	27
Grafik 7	Veränderung der unselbstständig aktiv Beschäftigten und der vorgemerkt Arbeits- losen 2015 und 2016.....	27
Grafik 8	Potenzialwachstumsraten in Österreich laut EK, OECD und IWF im Vergleich.....	30
Grafik 9	Revisionen der Komponenten des strukturellen Budgetsaldos der EK	31
Grafik 10	Die österreichische Leistungsbilanz 2013 bis 2017.....	33
Grafik 11	Zinsstrukturkurve im Euroraum Dezember 2014 bis September 2016.....	33
Grafik 12	Abgabenquoten der EU-Länder 2015 und 2016 laut EK.....	35
Grafik 13	Staatseinnahmen 2013 bis 2017.....	37
Grafik 14	Staatsausgaben 2013 bis 2017	37
Grafik 15	Direkte Steuern	41
Grafik 16	Indirekte Steuern.....	41
Grafik 17	Sozialbeiträge	41
Grafik 18	Vermögenseinkommen	41
Grafik 19	Einnahmenzuwächse und –rückgänge nach Aufgabenbereichen 2015 zum Vorjahr	43
Grafik 20	Ausgabenzuwächse und –rückgänge nach Aufgabenbereichen 2015 zum Vorjahr	43
Grafik 21	Arbeitnehmerentgelt	46
Grafik 22	Zinszahlungen.....	46
Grafik 23	Monetäre Sozialleistungen.....	46
Grafik 24	Bruttoanlageinvestitionen	46
Grafik 25	Abweichung der FISK-Herbstprognose zur BMF-Haushaltsplanung 2017	54
Grafik 26	Zerlegung der Prognoseanpassung FISK-Herbstprognose 2016 versus FISK- Frühjahrsprognose 2016	56
Grafik 27	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2006 bis 2017	58
Grafik 28	Komponenten der Veränderung der Schuldenquote 2009 bis 2017	58
Grafik 29	Öffentl. Verschuldung international 2015 und deren Veränderung seit 2008 laut EK.....	60
Grafik 30	Zinsstrukturkurve der Benchmark-Bundesanleihen Österreichs	62
Grafik 31	Tilgungsplan 2016 bis 2025 der Finanzschuld nach Schuldformen 2015	62
Grafik 32	Zinskostenrisiko 2016 bis 2023	66
Grafik 33	Restlaufzeit und Zinsfixierungszeitraum des Finanzschuldportfolios Jänner 2015 bis September 2016.....	66
Grafik 34	Anteile der Länder und Gemeinden an den gesamtstaatlichen Einnahmen und Aus- gaben 2014 („Dezentralisierungsquoten“).....	73
Grafik 35	Einnahmen-Mix der Länder und Gemeinden 2013	74
Grafik 36	Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden pro Kopf	81
Grafik 37	Verschuldung der Länder und Gemeinden pro Kopf.....	81
Grafik 38	Haftungsstände, Obergrenzen und risikogewichtete Haftungswerte der Länder (mit Wien) im Jahr 2015	85
Grafik 39	Haftungsstände, Obergrenzen und risikogewichtete Haftungswerte der Gemeinden (ohne Wien) im Jahr 2015	85
Grafik 40	Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Zeitablauf	88
Grafik 41	Überblick über die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts	88
Grafik 42	Effekte der „abzugsfähigen“ Flüchtlingszusatzkosten 2015 und 2016.....	92

Inhaltsverzeichnis

Auftrag des Fiskalrates und Berichtsinhalt

1. VORWORT

1.1 Gesetzesauftrag des Fiskalrates

Der Staatsschuldenausschuss wurde im November 2013 durch das Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates (BGBI. I Nr. 149/2013) in den „**Fiskalrat**“ umgewandelt und – zusätzlich zu seinen bisherigen Aufgaben – mit der **Überwachung der Einhaltung der Fiskalregeln** in Österreich betraut. Hintergrund ist die seit November 2013 in allen Ländern des Euroraums bestehende Verpflichtung, **unabhängige Gremien auf nationaler Ebene** zur Intensivierung der Haushaltsüberwachung einzurichten (u. a. Verordnung (EU) Nr. 473/2013; „Twopack“).

Der Fiskalrat ist ein **unabhängiges Gremium**, das sich aus **15 weisungsfreien Mitgliedern**, allesamt **Experten aus dem Bereich des Finanz- und Budgetwesens**, zusammensetzt. Zudem nehmen auch die Österreichische Nationalbank (OeNB) und der Budgetdienst des Parlaments mit beratender Stimme sowie weitere Experten an den Sitzungen teil. Ein bei der OeNB angesiedeltes **Büro** mit sechs Mitarbeitern unterstützt den Fiskalrat bei seinen Aufgaben. Die Mitglieder des Fiskalrates werden von der Bundesregierung, der Wirtschaftskammer Österreich im Einvernehmen mit der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, der Bundesarbeitskammer, dem Österreichischen Gemeindebund, dem Österreichischen Städtebund und der Landeshauptleutekonferenz für die Dauer von **sechs Jahren** entsandt (§ 1 Abs. 2 leg. cit.).

Das **Aufgabengebiet des Fiskalrates** (§ 1 Abs. 1 BGBI. I Nr. 149/2013) umfasst im Wesentlichen

- die Einschätzung der **finanzpolitischen Lage aller öffentlichen Haushalte** (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) im Hinblick auf die **Nachhaltigkeit**, Einhaltung der **Fiskalregeln** und **Qualität**,
- die Durchführung von **ökonomischen Analysen zu Fragen der Staatsverschuldung**,
- die Abgabe von **Empfehlungen zur Finanzpolitik** öffentlicher Haushalte in Österreich und
- die Mitwirkung bei der **öffentlichen Meinungsbildung** durch Informationen und Transparenz.

Der **vorliegende Jahresbericht 2016 über die öffentlichen Finanzen Österreichs in den Jahren 2015 bis 2017** trägt dem gesetzlichen Auftrag gemäß § 1 Abs. 1 Z 5 Rechnung (<https://www.fiskalrat.at/Publikationen/berichte-ueber-die-oeffentlichen-finanzen.html>). Er umfasst **erstmals** nicht nur die **Budgetlage des Jahres t-1 und Empfehlungen** an den Bundesminister für Finanzen (Anhang 1), sondern auch **eigene Fiskalprognosen** für die **Jahre t und t+1**. Neben diesem Jahresbericht veröffentlicht der Fiskalrat

- jeweils im Frühjahr einen **Bericht über die Einhaltung der EU-Fiskalregeln in Österreich** für die Jahre t und t+1 (<https://www.fiskalrat.at/Publikationen/budgetprognose.html>) und
- Mitte des Jahres **Empfehlungen zur Budgetpolitik** (<https://www.fiskalrat.at/Publikationen/empfehlungen-und-standpunkte.html>) sowie
- **Analysen und Studien des Büros des Fiskalrates** zu aktuellen **Spezialthemen** (<https://www.fiskalrat.at/Publikationen/Sonstige.html>).

Alle diese Informationen (u. a. auch Gesetzesauftrag, Zusammensetzung des Fiskalrates, Kontaktadressen) sind auf folgender Website abrufbar: www.fiskalrat.at.

Auftrag des Fiskalrates und Berichtsinhalt

1.2 Inhalt des Jahresberichts 2016 über die öffentlichen Finanzen 2015 bis 2017

Kapitel 2 des vorliegenden Berichts über die öffentlichen Finanzen gibt einen **Gesamtüberblick** über die **Budgetausrichtung** und **wichtige budgetäre Entwicklungen** aller öffentlichen Haushalte in Österreich für die Jahre **2015 bis 2017**. Hier sind Informationen zu den **fiskalischen Kenngrößen** im Zeitvergleich, über **Reformprojekte** der Bundesregierung, **Empfehlungen** des **Fiskalrates** (FISK) sowie über die **Fiskalregeleinhaltung** in Österreich zu finden. In Box 1 werden ferner Hauptergebnisse einer Studie des FISK-Büros über die **langfristigen budgetären Effekte der aktuellen Flüchtlingszuwanderung** nach Österreich präsentiert (Holler und Schuster, 2016).

Kapitel 3 beschreibt die **ökonomische Lage in Österreich** in den Jahren 2015 bis 2017. Box 2 geht zudem auf die **Potenzialoutput-Schätzungen** der internationalen Organisationen (EK, IWF, OECD) näher ein und liefert Informationen zu den Revisionen des strukturellen Budgetsaldos in Österreich (Grossmann et al., 2016).

Kapitel 4 analysiert die **Fiskalposition Österreichs** im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Zunächst wird die **Einnahmen- und Ausgabenentwicklung** des Gesamtstaates **im Jahr 2015** erläutert und danach die aktuelle **FISK-Budgetprognose** für die Jahre 2016 und 2017 präsentiert (Abschnitte 4.1 und 4.2). Im Anschluss daran werden die Ergebnisse zur Ermittlung des **Maastricht-Defizits** und des **strukturellen Defizits des Staates** zusammengeführt und **mit der aktuellen BMF-Prognose** verglichen (Abschnitt 4.3). In den Boxen 4 bis 6 werden Spezialthemen behandelt (Ex-post-Schätzung der **Steuerreform-Gegenfinanzierungsmaßnahmen 2016**, „Maastricht-Effekte“ der **HETA-Gläubiger-einigung** und des **FMA-Schuldenschnitts** sowie **Ausgaben für Flüchtlinge und Asylberechtigte** in den Jahren 2014 bis 2017).

Die **Verschuldungslage** des Staates Österreich sowie deren **Risiko- und Gläubigerstruktur** sind Gegenstand von **Kapitel 5**. Zunächst erfolgt eine **Analyse und Prognose der Schuldenentwicklung** des Staates in Österreich **laut Maastricht** von 2015 bis 2017. Danach werden die **Struktur der Finanzschuld** und das **Risiko-Controlling des Bundes** sowie die **Investorenstruktur** der Staatsverschuldung beleuchtet (Abschnitt 5.2 und 5.3). Das Gesamtbild der **Risiko- und Gläubigerstruktur der Staatschuld in Österreich** wird von der **Bundesschuld**, die etwa zwei Drittel der gesamten Staatsverschuldung Österreichs umfasst, geprägt. Zeitreihen über die Defizit- und Verschuldungsentwicklung seit dem Jahr 2000 befinden sich im Anhang A 2.

Kapitel 6 informiert über **regionale Maßnahmen und Reformen** der **Bundesländer** und **Gemeinden** in Österreich sowie über **regionale Budgetentwicklungen** des **Jahres 2015**. Hier sind unter anderem Kenngrößen zur **Budget- und Schuldenlage** der **einzelnen Länder sowie der Gemeinden pro Bundesland** und deren **Haftungsvolumina** zu finden. Ergänzend dazu wird in Box 7 der **Dezentralisierungsgrad Österreichs** im OECD-Vergleich analysiert.

Kapitel 7 widmet sich den internationalen **Vorgaben der österreichischen Budgetpolitik** für die **Jahre 2016 und 2017**, die in Form von Fiskalregeln, materiellen EU-Empfehlungen und nationalen Budgetzielen festgelegt werden. Ergebnisse über die **Einhaltung der mehrdimensionalen EU-Fiskalregeln** für Österreich für die Jahre 2016 und 2017 auf Basis der FISK-Herbstprognose sind – neben ausführlichen Erläuterungen zur Interpretation der Vorgaben (Box 8: Flexibilisierungselemente seit 2015; Box 9: Strukturelle Budgetregel bei Flüchtlingszusatzkosten in Österreich) – der Kern dieses Kapitels. Die aktuellen **Empfehlungen** des **Rats der Europäischen Union** für den Budgetpfad Österreichs sind in Abschnitt 7.3 zu finden. **Kapitel 8** schließt mit dem **Literaturverzeichnis**.

Auftrag des Fiskalrates und Berichtsinhalt

Der **Anhang** enthält die seit dem Vorjahresbericht beschlossenen **Empfehlungen an den Bundesminister für Finanzen** (A 1) und daran anschließend umfangreiche **statistische Informationen**. Darunter befindet sich eine Zeitreihe über die Defizit- und Verschuldungsentwicklung der öffentlichen Haushalte in Österreich (A 2), über die Entwicklung der Finanzschuld, des Nettodefizits des Bundes sowie über die Zins- und Tilgungsleistungen (A 3 und A 4) sowie Strukturinformationen zur Finanzschuld (A 5 und A 6). Eine Ableitung der öffentlichen Verschuldung sowie die Verschuldung der Länder und Gemeinden in administrativer Betrachtung sind Gegenstand der Anhänge A 7 bis A 9. Zeitreihen über die internationale Verschuldung im Sinne von Maastricht enthält Anhang A 10.

1.3 Zusammensetzung des Fiskalrates (seit 1.11.2013)

1.3.1 Rat für die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld

Präsidium:

Präsident Univ.Prof. Dr. Bernhard Felderer
Vizepräsident Univ.Prof. MMag. Dr. Gottfried Haber
Vizepräsident Dr. Markus Marterbauer

entsendet von der:

Bundesregierung
Wirtschaftskammer Österreich*)
Bundesarbeitskammer

Mitglieder:

Präsident Univ.Prof. Dr. Bernhard Felderer
Dr. Konrad Pesendorfer
Dr. Ulrich Schuh
Dr. Peter Riedler
Dkfm. Dr. Edith Kitzmantel
Prof. (FH) Dr. Elisabeth Springer

Ersatzmitglieder:

Mag. Harald Waiglein
Mag. Angelika Flatz
Dr. Anton Matzinger
Mag. Alfred Lejsek
Dr. Stefan Imhof
Mag. Rainer Pilz

entsendet von der Wirtschaftskammer Österreich*):

Vizepräsident Univ.Prof. MMag. Dr. Gottfried Haber
Dr. Ralf Kronberger
Dr. Peter Kaluza

Dr. Franz Rudorfer
Mag. Christoph Schmid
Ing. Mag. Johann Zimmermann

entsendet von der Bundesarbeitskammer:

Vizepräsident Dr. Markus Marterbauer
Mag. Tobias Schweitzer
Mag. Georg Kovarik

Dr. Josef Moser, MBA
DI Georg Mayer
Mag. Ernst Tüchler

entsendet vom Österreichischen Gemeindebund:

Dr. Walter Leiss

Konrad Gschwandtner, Bakk. BA

entsendet vom Österreichischen Städtebund:

Mag. Dr. Thomas Weninger, MLS

Mag. Dr. Karl Kamper

entsendet von der Landeshauptleutekonferenz:

Dr. Egon Mohr

Mag. Dietmar Griebler, MBA

1.3.2 Vertreterin der Österreichischen Nationalbank

Dr. Doris Ritzberger-Grünwald

1.3.3 Vertreter des Budgetdienstes des Parlaments

Dr. Helmut Berger

*) Im Einvernehmen mit der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs.

Auftrag des Fiskalrates und Berichtsinhalt

1.3.4 Expertinnen und Experten^{*}

Mag. Peter Biwald	KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung
Mag. Peter Brandner	Bundesministerium für Finanzen
Mag. Peter Brezinschek	Raiffeisen Research GmbH
Mag. Stefan Bruckbauer	UniCredit Bank Austria AG
Mag. Verena Farré Capdevila	Rechnungshof
Dr. Eduard Fleischmann	Bundesministerium für Finanzen
Dr. Ernest Gnan	Oesterreichische Nationalbank
Dr. Walpurga Köhler-Töglhofer	Oesterreichische Nationalbank
Mag. Alfred Lejsek	Bundesministerium für Finanzen
Dr. Anton Matzinger	Bundesministerium für Finanzen
Univ.Prof. Dr. Stefan Pichler	Wirtschaftsuniversität Wien
Mag. Rainer Pilz	Bundesministerium für Finanzen
Dr. Hans Pitlik	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Mag. Ursula Rosenbichler	Bundeskanzleramt
Dr. Margit Schratzenstaller-Alzinger	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
DI Dr. Thomas Steiner	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
Mag. (FH) Markus Stix	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
DI Walter Stübler	Statistik Austria
Dr. Thomas Url	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
o.Univ.Prof. DDr. h.c. Josef Zechner	Wirtschaftsuniversität Wien

1.3.5 Büro des Fiskalrates^{**}

Büroleiterin Mag. Eva Hauth	Mag. Bernhard Grossmann
Mag. DI Dr. Ernst Glatzer	Dr. Johannes Holler
Dr. Susanne Maidorn	Mag. Philip Schuster, Ph.D.
Silvia Pop	

1.3.6 Kontakt

Büro des Fiskalrates
c/o Oesterreichische Nationalbank
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien
e-mail: office@fiskalrat.at

Anfragen können an Frau Mag. Eva Hauth, Tel.: 404 20-DW 7471 oder an Herrn Mag. Bernhard Grossmann, Tel. 404 20-DW 7473 gerichtet werden. **Bestellungen des Berichts** über die öffentlichen Finanzen unter Tel.: 404 20-DW 7472 oder per E-Mail an: office@fiskalrat.at. Der „Jahresbericht 2016“ ist auf der Website des Fiskalrates (www.fiskalrat.at) abrufbar.

^{*}) Anlassbezogene Teilnahme einzelner Experten an den Fiskalrat-Sitzungen.

^{**}) Wir danken Mag. Gerald Wimmer für die Bereitstellung der Daten zur Gläubigerstruktur der öffentlichen Verschuldung, der Redaktionsgruppe der Oesterreichischen Nationalbank sowie der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur für ihre Beiträge zum gegenständlichen Bericht über die öffentlichen Finanzen.

2. BUDGETAUSRICHTUNG ÖSTERREICHS 2015 BIS 2017 UND HAUPTERGEWINNISSE DES BERICHTS¹

2.1 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 Ärztdienstrechts 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	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⁾)		Sozialversiche- rungsträger		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).

Hauptergebnisse

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 Wesentlichen**⁶ 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.

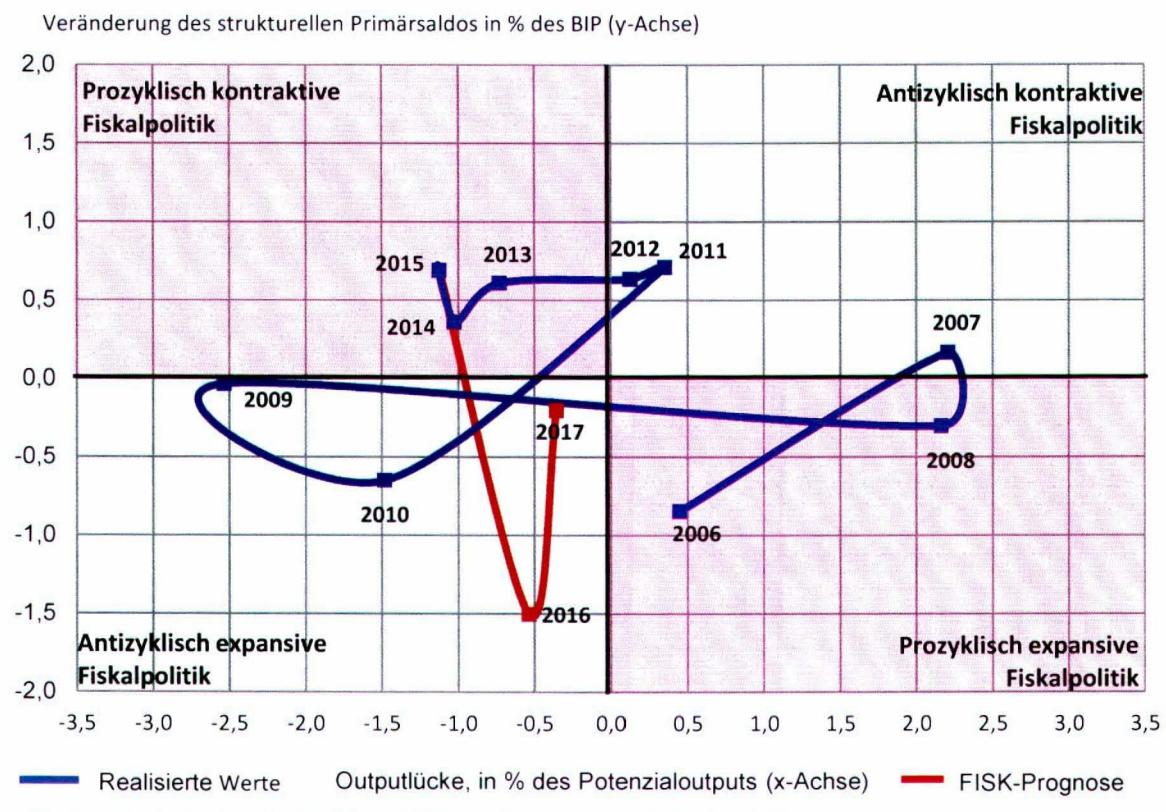
⁷ Struktureller Budgetsaldo ohne Zinsen gemessen am nominellen BIP.

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

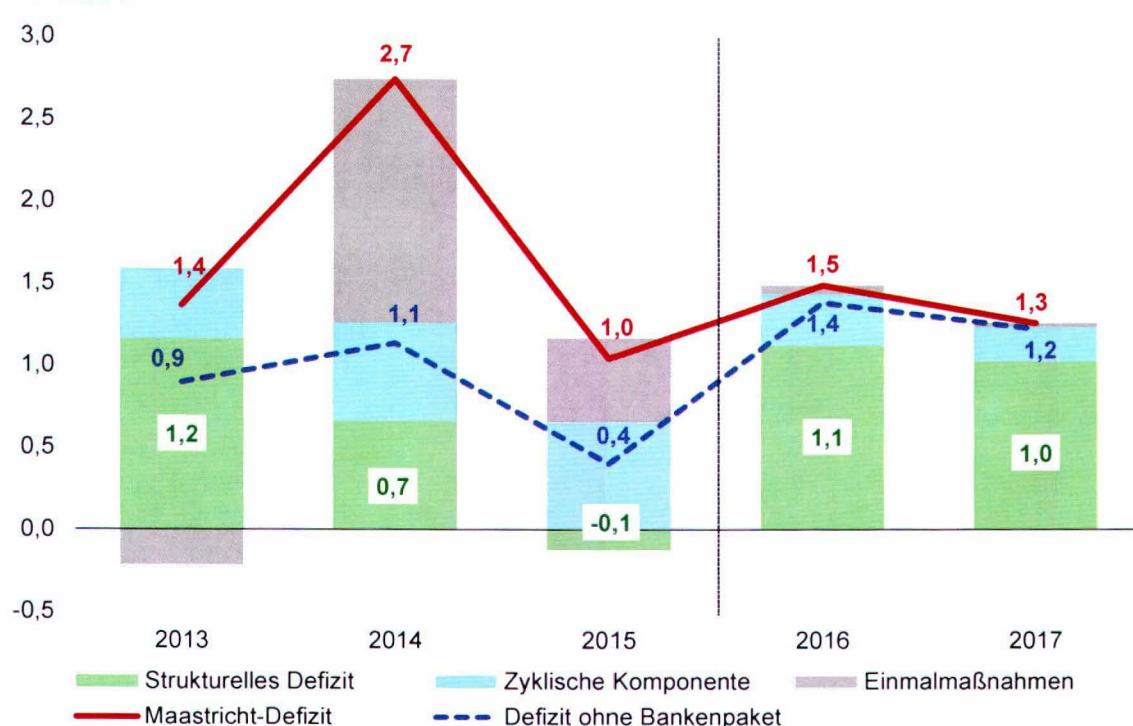
Struktureller Primärsaldo des Staates und Outputlücke 2006 bis 2017



Grafik 2

Budgetdefizit des Staates und seine Komponenten 2013 bis 2017

in % des BIP



Hauptergebnisse

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 Nettosteuererausfalls 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).

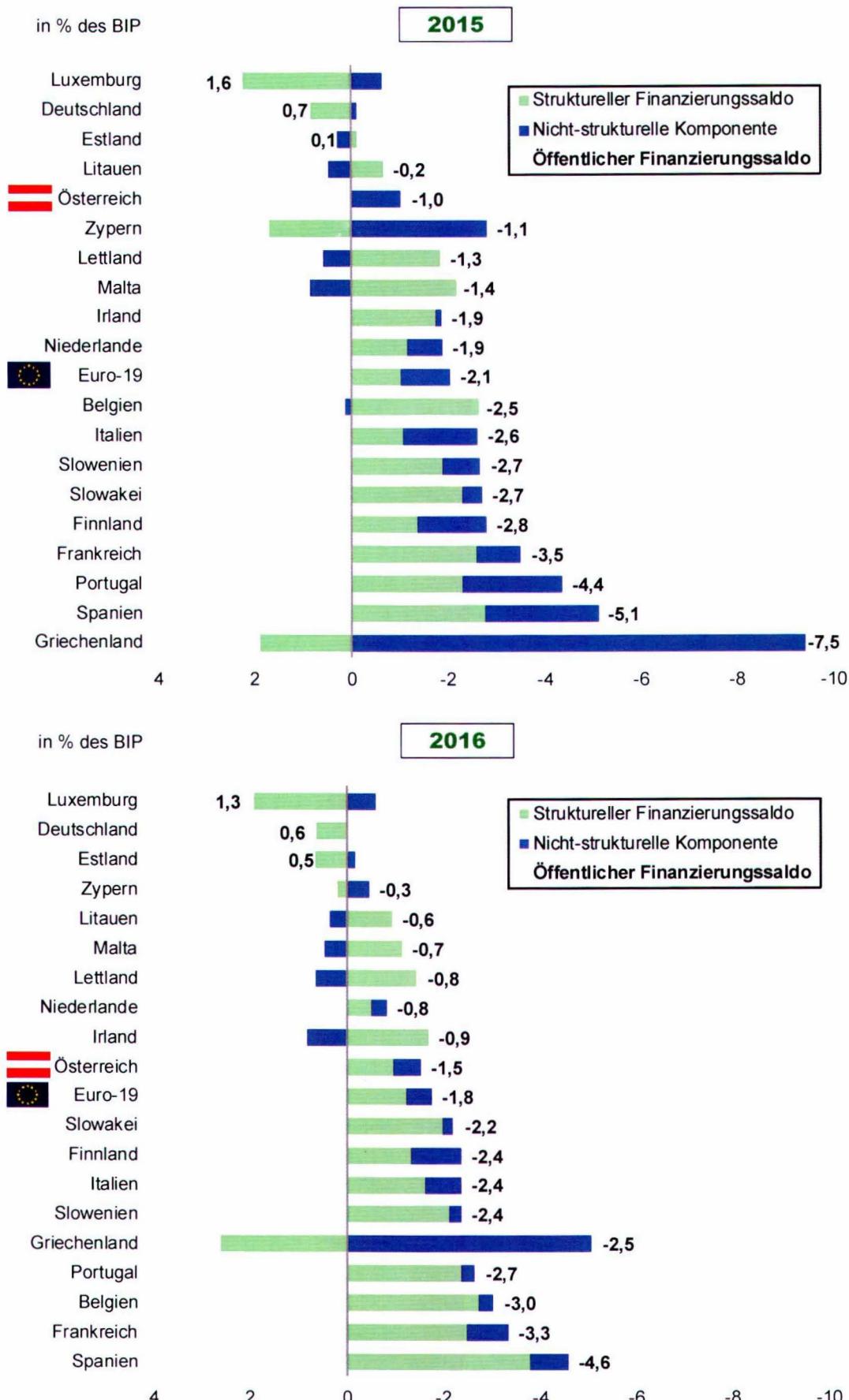
Das relativ niedrige – aber gegenüber dem Vorjahr 2015 gestiegene – Wachstum der Staatsausgaben im Prognosezeitraum 2016 und 2017 kann die äußerst schwache Einnahmenentwicklung nicht zur Gänze kompensieren, wodurch sich im Jahr **2016** ein deutlicher **Anstieg des gesamtstaatlichen Maastricht-Defizits** 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



Hauptergebnisse

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 Maastricht-Finanzierungssaldos um 0,5 Prozentpunkte, der trotz rückläufiger Einmalmaßnahmen (Bankenpaket) 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 Schuldlösung 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.

2.2 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** (Steuereinnahmen 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 **Insolvenzrentgelfonds** 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.

Hauptergebnisse

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 **Ganztagsschulen**. 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 Abgabenautonomie 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 **Abgabenautonomie** 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>.

Hauptergebnisse

- **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 Bundesstaatsreform** 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.

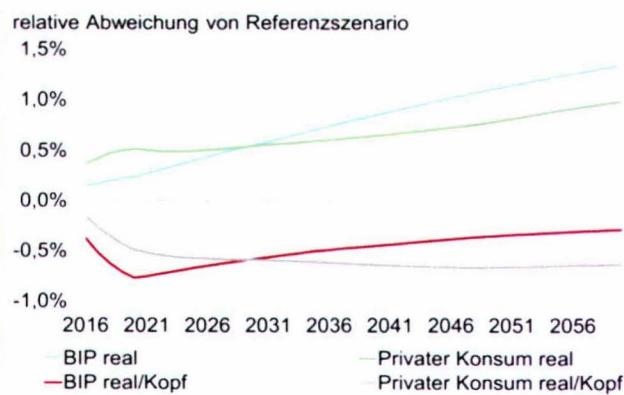
Hauptergebnisse

Box 1: Langfristeffekte der aktuellen Flüchtlingszuwanderung in Österreich

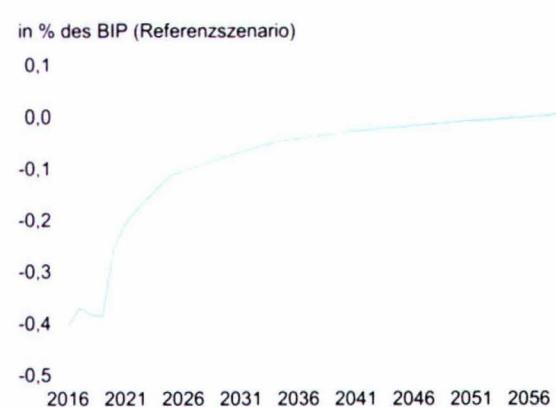
Die im Vorjahr einsetzende überdurchschnittlich starke Flüchtlingszuwanderung stellt eine Herausforderung für Österreich in vielen Dimensionen dar. Der Staatshaushalt ist davon sowohl kurz-, mittel- aber auch langfristig betroffen. Bisherige Abschätzungen zum Nettofiskaleffekt der Flüchtlingszuwanderung 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 „**Flüchtlingssszenarios**“ 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).

Hauptergebnisse

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 Nichtbeschäftigen 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.

2.3 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, gewährleisten werden.

Die **außergewöhnliche Flüchtlingszuwanderung nach Österreich** stellt ein „außergewöhnliches Ereignis“ im Sinne des korrekten 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 2015 ¹⁾	FISK-Schätzung			BMF-Schätzung		
		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	✓	✓	⊗	⊗	✓	⊗	⊗
Ausgabenzwachs 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.

Hauptergebnisse

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 das 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“).

Ökonomische Lage Österreichs

3. ÖKONOMISCHE LAGE IN ÖSTERREICH 2015 BIS 2017 (STAND: HERBST 2016)

Das Wachstum der österreichischen Wirtschaft fällt in den Jahren 2016 und 2017 (WIFO-Prognose) getragen durch die Inlandsnachfrage etwas stärker als zuletzt aus und gleicht sich damit dem Durchschnitt des Euroraums an. Ein robustes Beschäftigungswachstum schwächt den Anstieg der Zahl der Arbeitslosen im Prognosezeitraum ab. Die Inflationsrate steigt erst im Jahr 2017 an, wenn die Folgen des Rückgangs des Rohölpreises wegfallen.

Globale Wachstumsaussichten bleiben durch Abschwächung der Wachstumsaussichten in den USA und im Euroraum auf niedrigem Niveau

Die **globalen Wachstumsaussichten** bleiben laut IWF für die Jahre 2016 und 2017 mit real 3,1% bzw. 3,4% auf dem niedrigen Niveau des Jahres 2015 (3,2%). Dazu trägt vor allem eine unvermutete Abschwächung des Wirtschaftswachstums in den USA bei, für deren BIP – nach einer realen Zunahme von 2,6% im Jahr 2015 – nur noch +1,6% im laufenden Jahr erwartet werden. Die Dynamik verbessert sich im Jahr 2017, für das der IWF ein Wachstum von 2,2% prognostiziert. Auch im **Euroraum** flacht die leichte Wachstumsbeschleunigung des realen BIP von +2,0% im Jahr 2015 wieder ab, die EK erwartet eine moderate Zunahme von 1,6% im Jahr 2016 bzw. 1,5% im Jahr 2017. Die Wachstumserwartungen für den Euroraum werden von der Unsicherheit, die vom Votum zum EU-Austritt Großbritanniens ausgeht, leicht gedämpft.¹⁷ Darüber hinaus hat sich insbesondere die Konjunktur in Frankreich und Italien verlangsamt. In Deutschland übertrifft sie die Erwartungen; die Konjunkturerwartungen für das Jahr 2016 wurden zuletzt u. a. vom IWF nach oben revidiert.

Positive Impulse der Inlandsnachfrage lassen österreichisches BIP etwas stärker wachsen

Die **österreichische Wirtschaft** wuchs im Jahr 2015 real mit 1,0% p. a. noch schwach. Die Bruttoanlageinvestitionen gewannen mit +0,7% nur langsam an Schwung, die Konsumausgaben wurden erst gegen Ende des Jahres aufgrund der Flüchtlingsmigration zum Wachstumsfaktor. Die Exporte expandierten mit +3,6% zwar stärker als in den Vorjahren, der Außenbeitrag nahm jedoch durch das kräftige Importwachstum (+3,4%) nur geringfügig zu. Die Wirtschaft gewinnt im Jahr 2016 an Dynamik mit einem Zuwachs des realen BIP um 1,7% laut aktueller Prognose des WIFO. Im Jahr 2017 schwächt sich das Wachstum jedoch auf 1,5% ab.

Die **privaten Konsumausgaben** entwickeln sich im Jahr 2016 mit +1,5% (real) zum ersten Mal seit drei Jahren wieder positiv. Die zusätzliche Nachfrage geht u. a. auf einen Anstieg des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte nach der Steuerreform zurück, die von niedriger Inflation und einem robusten Beschäftigungswachstum begleitet wird. Auch die Flüchtlingsmigration trägt zu einem Nachfrageschub bei. Ein Nachlassen dieser Effekte im Jahr 2017 reduziert die Wachstumsaussichten des privaten Konsums auf +1,2%. Die **Nachfrage nach Investitionsgütern** konnte bereits im Jahr 2015 zulegen und wächst im Jahr 2016 noch deutlicher (Bruttoanlageinvestitionen: +3,4%). Die verhaltene internationale Konjunktur lässt jedoch erwarten, dass es sich dabei eher um Ersatzinvestitionen für veraltete Geräte als um Kapazitätsausweiterungen handelt. Der Zuwachs schwächt sich daher im Jahr 2017 auf +2,3% ab.

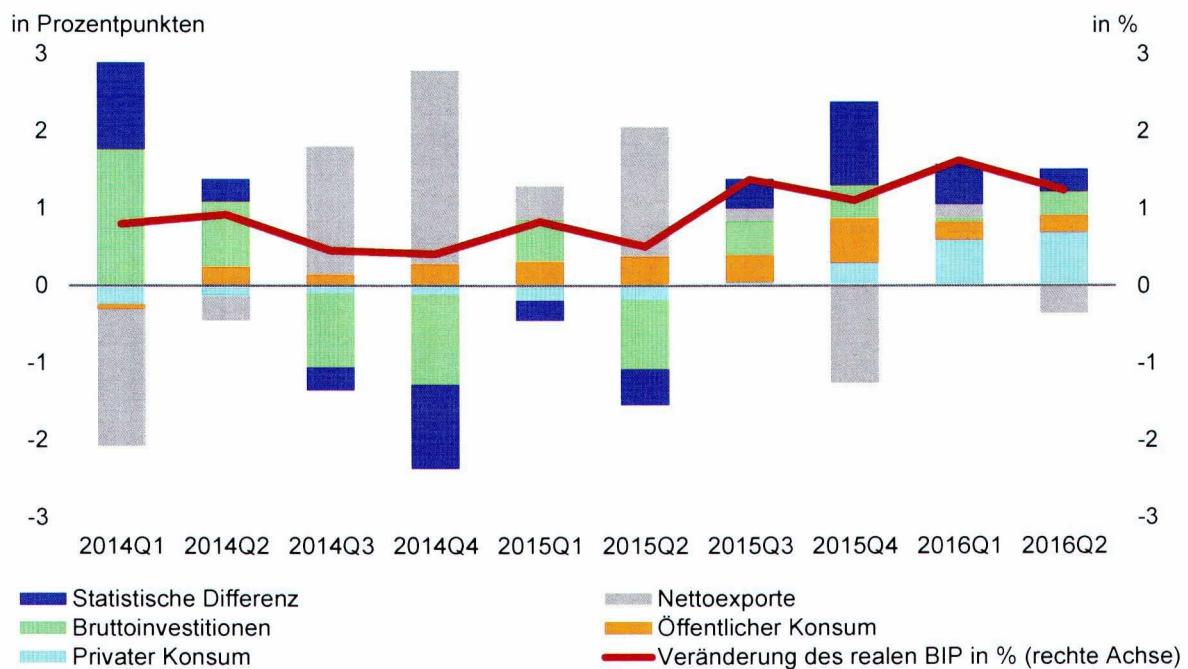
17 In einem Update der EK-Prognose nach dem Referendum werden die Auswirkungen auf -0,1% (bzw. -0,3% in einem Szenario mit stark steigender Unsicherheit) im Jahr 2016 und kumuliert -0,2% (bzw. -0,6%) im Jahr 2017 geschätzt. Deutschland dürfte dabei stark betroffen sein (Wachstumseinbußen 2017 von 0,4 Prozentpunkten laut IWF).

Ökonomische Lage Österreichs

Grafik 6

Konjunkturentwicklung und Wachstumsbeiträge zum realen BIP 2014 bis 2016

Beiträge auf Quartalsbasis im Vorjahresvergleich

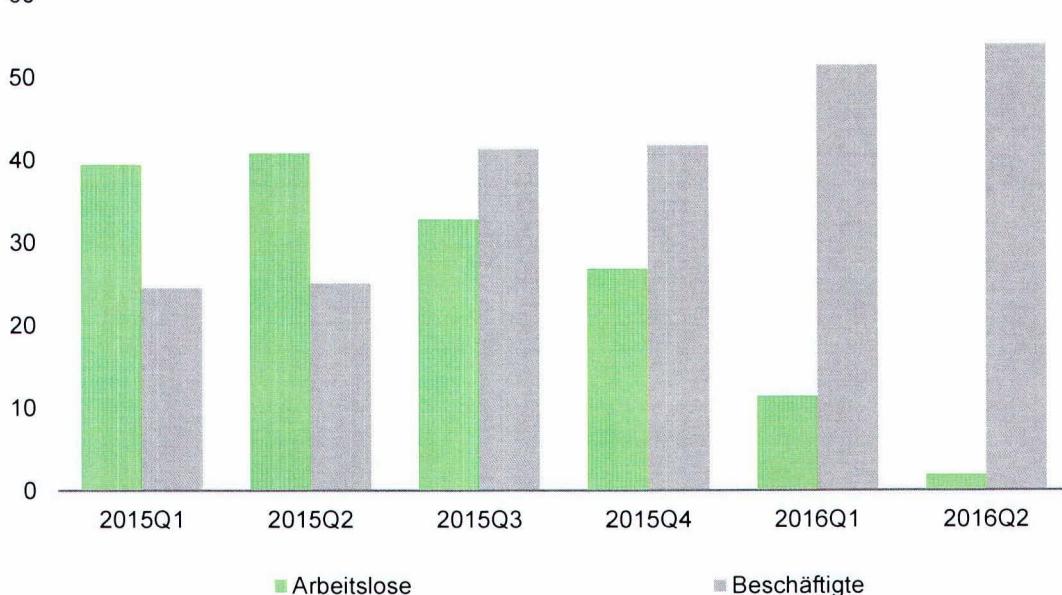


Quelle: WIFO.

Grafik 7

Veränderung der unselbstständig aktiv Beschäftigten und der vorgemerkt Arbeitslosen 2015 und 2016

Vorjahresänderung
in 1.000



Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, AMS Österreich und WIFO.

Ökonomische Lage Österreichs

Tabelle 6: Konjunkturindikatoren für Österreich 2013 bis 2017¹⁾

Veränderung zum Vorjahr in % (sofern nicht anders angegeben)	2013	2014	2015	WIFO-Prognose	2016	2017
Bruttoinlandsprodukt						
Nominell	1,7	2,4	2,9	3,6	3,1	
Real	0,1	0,6	1,0	1,7	1,5	
Nachfragekomponenten, real						
Konsumausgaben	0,1	0,0	0,6	1,5	1,1	
Private Haushalte ²⁾	-0,1	-0,3	-0,0	1,5	1,2	
Staat	0,7	0,8	2,1	1,6	0,9	
Bruttoanlageinvestitionen	2,2	-0,9	0,7	3,4	2,3	
Ausrüstungen ³⁾	2,4	-1,0	3,6	5,0	3,0	
Bauten	-0,9	-0,1	-1,2	1,6	1,4	
Exporte i. w. S.	0,5	2,3	3,6	2,8	2,8	
Importe i. w. S.	0,7	1,3	3,4	3,8	3,0	
Outputlücke	-0,8	-1,1	-1,2	-0,5	-0,3	
Outputlücke (FISK-Prognose)	-0,8	-1,0	-1,1	-0,5	-0,2	
Preise						
Harmonisierter Verbraucherpreisindex	2,1	1,5	0,8	1,0	1,7	
BIP-Deflator	1,6	1,8	1,9	1,9	1,6	
Einkommen						
Verfügbares Einkommen der privaten HH, real	-2,1	0,5	-1,0	2,1	1,3	
Brutto, real je Arbeitnehmer ⁴⁾	-0,1	-0,0	0,8	0,4	-0,1	
Netto, real je Arbeitnehmer ⁴⁾	-0,6	-0,6	0,2	2,9	-0,2	
Arbeitsmarkt						
Unselbstständig aktiv Beschäftigte (Veränderung in 1.000) ⁵⁾	21,2	23,8	33,2	48,0	37,0	
Vorgemerkte Arbeitslose (Veränderung in 1.000) ⁶⁾	26,6	32,2	35,0	7,0	16,0	
Arbeitslosenquote, nationales Konzept ⁷⁾ (in %)	7,6	8,4	9,1	9,2	9,4	
Arbeitslosenquote, internationales Konzept ⁸⁾ (in %)	5,4	5,6	5,7	6,0	6,1	
Finanzierungssaldo des Staates in % des BIP	-1,4	-2,7	-1,0	-1,6	-1,5	
Renditen langfristiger staatlicher Schuldverschreibungen	2,0	1,5	0,7	0,3	0,3	
Leistungsbilanzsaldo in % des BIP	2,0	1,9	2,5	2,8	2,6	
Leistungsbilanz in Mrd EUR, Nettowerte	6,3	6,4	8,6	9,8	9,5	
Güter und Dienstleistungen	9,2	12,1	14,3	15,0	14,8	
Primäreinkommen	1,0	-2,4	-2,2	-1,9	-1,9	
Sekundäreinkommen (Laufende Transfers)	-3,9	-3,3	-3,4	-3,3	-3,4	
Kapitalbilanz in Mio EUR, netto	10,9	2,6	5,3	.	.	

1) Indikatoren laut WIFO-Prognose vom September 2016.

2) Einschließlich Privater Organisationen ohne Erwerbszweck.

3) Einschließlich militärischer Waffensysteme; ohne sonstige Anlagen.

4) Beschäftigungsverhältnisse.

5) Veränderung zum Vorjahr in 1.000 laut Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger.

6) Veränderung zum Vorjahr in 1.000 laut Arbeitsmarktservice Österreich.

7) In % der unselbstständigen Erwerbspersonen laut AMS.

8) In % der Erwerbspersonen laut Eurostat.

Quelle: Statistik Austria, AMS Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, OeNB, Eurostat, WIFO, FISK.

Ökonomische Lage Österreichs

Die schwache Entwicklung des Welthandels (+0,5% im Jahr 2016) sowie die rückläufigen Exporte nach Osteuropa infolge der Krise in der Ukraine und der schlechten Wirtschaftslage in Russland dämpfen auch die Wachstumserwartungen für die österreichischen **Exporte**, für die eine Rate von +2,8% für 2016 und 2017 prognostiziert wird. Infolge des stärkeren Zuwachses der Inlandsnachfrage wird mit einer Zunahme der **Importe** um 3,8% im Jahr 2016 und 3,0% im Jahr 2017 gerechnet. Die Nettoexporte fallen daher heuer negativ (-0,4%) aus und liefern auch nächstes Jahr keinen Wachstumsbeitrag.

Leichter Anstieg der Inflation und robuste Beschäftigungsdynamik bei kleiner werdender Outputlücke

Die **Inflationsrate** bleibt im Jahr 2016 mit 1,0% annähernd so niedrig wie im Vorjahr. Nachdem die Folgen des Rückgangs des Rohölpreises bis Jahresende wegfallen, wird für nächstes Jahr eine Inflationsrate von 1,7% prognostiziert. Einen Preisanstieg bewirken außerdem höhere Nahrungsmittelpreise und die Anhebung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes im Rahmen der Steuerreform. Der Abstand zum Euroraum verringert sich ein wenig (Inflationsrate Euroraum 2016: 0,2%, 2017 1,4% laut EK).

Die Anzahl der unselbstständig aktiv **Beschäftigten** steigt heuer angesichts der besseren Konjunkturentwicklung kräftiger als in den Vorjahren (2015: +33.200 Personen) um 48.000 Personen auf 3.497.000 Personen. Auch nächstes Jahr wird mit einer Zunahme um 37.000 Personen gerechnet. Die Beschäftigung und das Arbeitskräfteangebot steigen kräftig, bei gleichzeitigem Anstieg der Arbeitslosigkeit (Grafik 7). Die Zahl der Arbeitslosen steigt laut WIFO um durchschnittlich 7.000 Personen im Jahr 2016 und um durchschnittlich 16.000 Personen im Jahr 2017 an. Ende Oktober 2016 waren beim Arbeitsmarktservice 412.000 Personen als arbeitslos oder in Schulung registriert. Die **Arbeitslosenquote** nach nationaler Definition steigt 2016 auf 9,2% der unselbstständig Erwerbspersonen, im Jahr 2017 auf 9,4%. Die Arbeitslosenquote gemäß Eurostat-Definition beträgt heuer 6,0% und wird im nächsten Jahr auf 6,1% leicht ansteigen.

Der **FISK** führt eine eigene Schätzung des **Potenzialoutputs** nach den Methoden und Konzepten der EK auf Basis der aktuellen WIFO-Daten durch (siehe Tabelle 7)¹⁸. Diese Berechnungen ergeben ein Potenzialwachstum, das sich aufgrund der verbesserten Wachstumsaussichten der österreichischen Wirtschaft von 1,1% im Jahr 2015 auf 1,4% im Jahr 2017 leicht erhöht. Da das Wirtschaftswachstum das Potenzialwachstum ab 2016 übersteigt, reduziert sich die **Outputlücke** (Abweichung des realen BIP-Niveaus vom Potenzialoutput, gemessen am Potenzialoutput) von -1,1% des Potenzialoutputs im Jahr 2015 auf -0,4% im Jahr 2017.

Rückläufige Renditen staatlicher Schuldverschreibungen und höheres strukturelles Defizit

Für den zu beobachtenden anhaltenden **Renditerückgang bei Staatsanleihen** des Euroraums im Jahresverlauf 2015 und in den ersten drei Quartalen 2016 zeichneten weiterhin v. a. geldpolitische **Maßnahmen des Eurosystems** verantwortlich: Der EZB-Rat beschloss im März 2016 weitere Zinssenkungen, u. a. wurde der bereits negative Zinssatz für die Einlagerfazilität der Banken erneut zurückgenommen und liegt nun bei -0,4%. Die **geldpolitischen Sondermaßnahmen** wurden weiter ausgeweitet. Die monatlichen Ankäufe von Vermögenswerten wurden erstens quantitativ auf 80 Mrd EUR und zweitens auf Unternehmensanleihen ausgedehnt und sollen bis Ende März 2017 oder darüber hinaus laufen, bis eine nachhaltige Korrektur der Inflationsentwicklung erkennbar ist. Auch eine Neuauflage der Bereitstellung von langfristigen Tendern (TLTRO) wurde beschlossen. Die Reaktion der Finanzmärkte ließ die Renditen der Euroraum-Staatsanleihen weiter absinken, allerdings verlief die Entwicklung in letzter

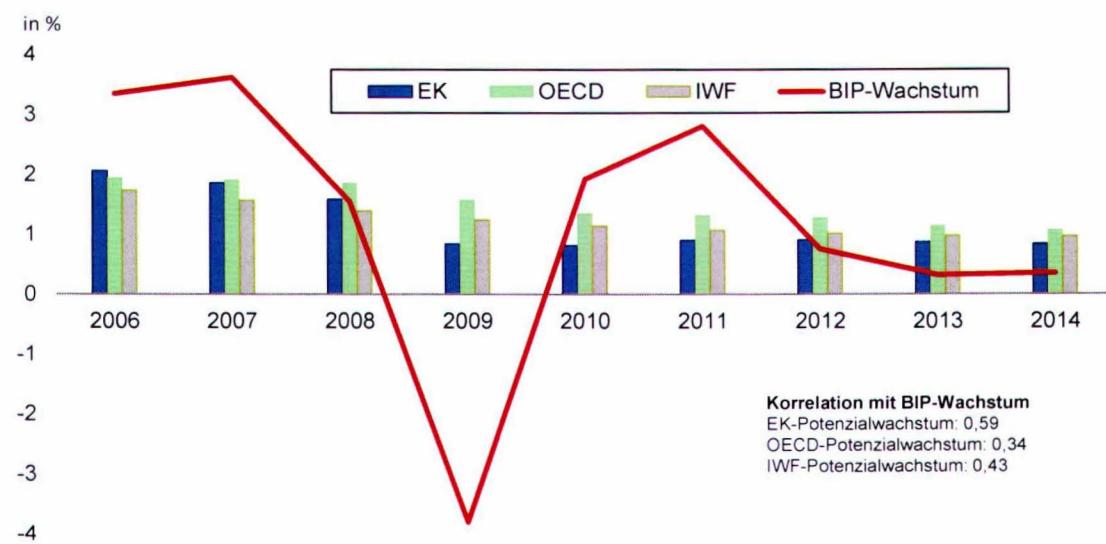
¹⁸ Das WIFO führt ebenso eine Schätzung des Potenzialoutputs nach den Methoden und Konzepten der EK durch. Eine leichte Abweichung zur Schätzung des FISK entsteht dadurch, dass das WIFO für die Schätzung die Prognosedaten bis 2017 als Basis verwendet, der FISK auf Basis der Makrodaten bis 2018.

Ökonomische Lage Österreichs

Box 2: Potenzialoutput-Schätzungen und Revisionsanfälligkeit¹⁹

Unter **Potenzialoutput** versteht man jenes **Outputniveau**, das bei einer durchschnittlichen Kapazitätsauslastung ohne Inflationsdruck erzielt werden kann. Der Potenzialoutput stellt weder eine beobachtbare noch eine einfach zu schätzende Größe dar. Das BIP soll in einer Schätzung in einen Trend, der dem Potenzialoutput entspricht, und eine konjunkturelle Komponente zerlegt werden.²⁰ Die Abweichung des BIP vom Potenzialoutput in Prozent des Potenzialoutputs zeigt das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Über- oder Unterauslastung (positive oder negative Outputlücke) an. Unter Berücksichtigung der Budgetsensitivität, die die Auswirkungen von Konjunkturschwankungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben misst, dient sie der **zyklischen Bereinigung des Budgetsaldos** sowie der Ermittlung des **strukturellen Budgetsaldos** (zyklisch bereinigter Budgetsaldo ohne Einmalmaßnahmen).

Grafik 8: Potenzialwachstumsraten in Österreich laut EK, OECD und IWF im Vergleich (in %)



Quelle: Winterprognose der EK vom Februar 2016, Economic Outlook der OECD vom November 2015, World Economic Outlook des IWF vom Oktober 2015 sowie eigene Berechnungen.

In Grafik 8 sind die Ergebnisse für das Potenzialwachstum in Österreich nach den Schätzungen der EK, der OECD und des IWF wiedergegeben. Die **Konjunkturkomponente** fällt im Vergleich der drei Institutionen **bei der EK am geringsten** und **bei der OECD am stärksten** aus. Das Potenzialwachstum laut EK liegt im konjunkturell guten Jahr 2006 über jenem der OECD und des IWF und geht im Verlauf der Wirtschafts- und Finanzkrise stärker zurück. Die stärker ausgeprägte **Prozyklizität des Potenzialoutputs der EK (bzw. die geringere Glättung des Konjunkturverlaufs)** ist auch an der Korrelation zwischen Potenzialwachstum und BIP-Wachstum zu erkennen (EK: 0,59, OECD: 0,34, IWF: 0,43). Eine **Studie** von EK-Mitarbeitern (Mc Morrow et al., 2015)²¹ zeigt für den Euroraum, dass die langfristige²² **Zuverlässigkeit der Herbstprognosen der EK** für die Outputlücke im Zeitraum

19 Näheres in Grossmann et al. (2016); <https://www.fiskalrat.at/Publikationen/Sonstige.html>.

20 Auch das Potenzialwachstum wird vom Konjunkturzyklus beeinflusst: z. B. durch Verlust von Humankapital (Hysteresis am Arbeitsmarkt) oder Investitions- und Innovationsschwächen (Finanzierungsgengpässe, Risikoaversion) in Rezessionen.

21 Mc Morrow et al. (2015) basiert methodisch auf einer Analyse der Deutschen Bundesbank (Deutsche Bundesbank, Monthly Report, April 2014). Der Vergleich der Revisionen in der Outputlücke von OECD und IWF wird auf die Schätzungen der Europäischen Kommission ausgeweitet.

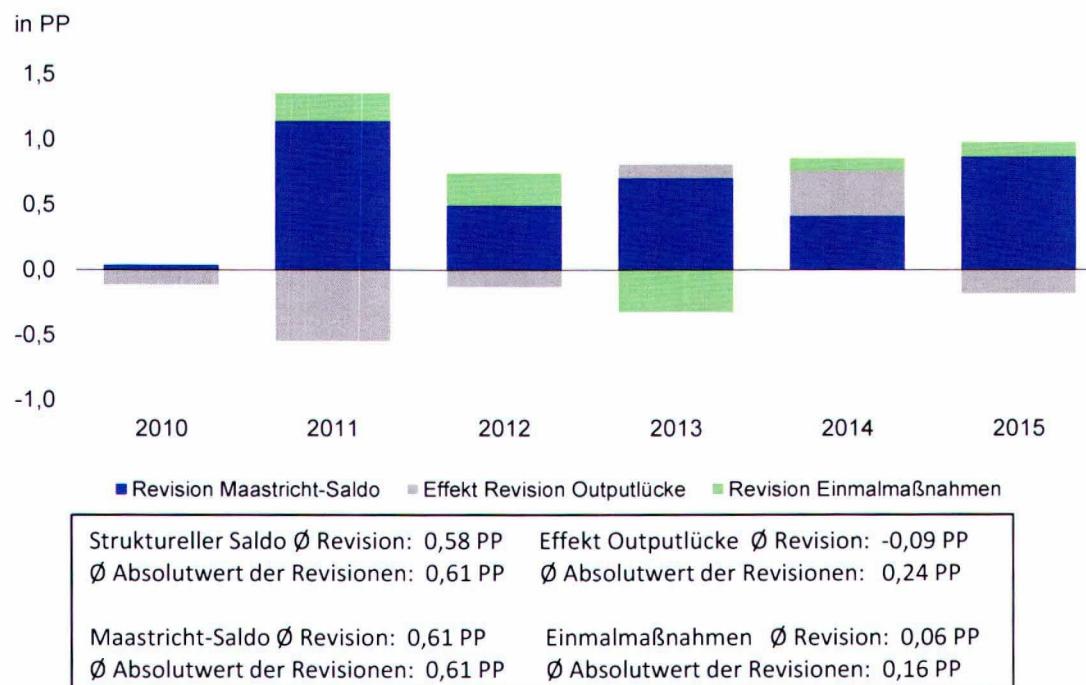
22 Unter langfristiger Revision wird hier eine Revision im letztverfügbaren Vintage, hier Herbst 2014, gegenüber den früheren Vintages, Herbstprognosen 2004–2013, verstanden. Eine kurzfristige Revision bedeutet Revision nach 1 Jahr.

Ökonomische Lage Österreichs

2004 bis 2014, gemessen an der Ex-post-Schätzung im Herbst 2014, deutlich über jener der OECD und des IWF liegt. Auch Darvas und Simon (2015) zeigen für den Zeitraum 2003 bis 2014 für zwölf EU-Länder, dass die langfristigen Revisionen der Outputlücke bei der EK geringer ausfallen als bei der OECD und beim IWF. Der Unterschied der Revisionsanfälligkeit in kurzer Frist (nach einem Jahr) ist jedoch gering.

Die Schätzmethoden der drei Institutionen weisen ferner einen (signifikanten) **negativen Bias bei der Outputlücke** auf, die bei der OECD und dem IWF stärker ausgeprägt ist als bei der EK (Kempke, 2014). Der negative Bias führt zur Unterschätzung einer gesamtwirtschaftlichen Überauslastung²³ und trägt dazu bei, dass vorübergehende, **konjunkturbedingte Zusatzeinnahmen sowie Minderausgaben als nachhaltig eingestuft** werden und die Bildung von Rücklagen oder Konsolidierungsmaßnahmen für eine antizyklische Fiskalpolitik in schwachen oder rezessiven Wirtschaftsphasen unterbleiben.

Grafik 9: Revisionen der Komponenten des strukturellen Budgetsaldos der EK (Stand Frühjahr $t+1$ gegenüber Frühjahr t für das Jahr t)



Quelle: EK-Frühjahrsprognosen 2010 bis 2016, eigene Berechnungen.

Grafik 9 zeigt die **Revisionen des Maastricht-Saldos, der Konjunkturkomponente und der Einmalmaßnahmen für Österreich**²⁴. Es werden die Revisionen der EK im Frühjahr $t+1$ gegenüber dem Jahr t für das Jahr t betrachtet. Mit Ausnahme des Jahres 2010 wurde das Maastricht-Defizit und in Folge das strukturelle Defizit für das vorangegangene Jahr deutlich zurückgenommen. Die Revisionen der Outputlücke wirkten dem eher defiziterhöhend entgegen und fielen über den Beobachtungszeitraum im Durchschnitt deutlich geringer als jene des Maastricht-Saldos aus. Die **Revisionen des Maastricht-Saldos** durch die EK folgen wiederum den Revisionen durch das BMF, da auch die Schätzungen der EK sich auf Angaben des BMF stützen.

23 Bei negativer Outputlücke führt der Bias zu einer Überschätzung.

24 Die Zerlegung der Revisionen des strukturellen Saldos erfolgt gemäß seiner Berechnung: Revision (struktureller Saldo) = Revision (Maastricht-Saldo) - ε * Revision (Outputlücke) - Revision (Einmalmaßnahmen). Dabei bezeichnet ε die budgetäre Semielastizität.

Ökonomische Lage Österreichs

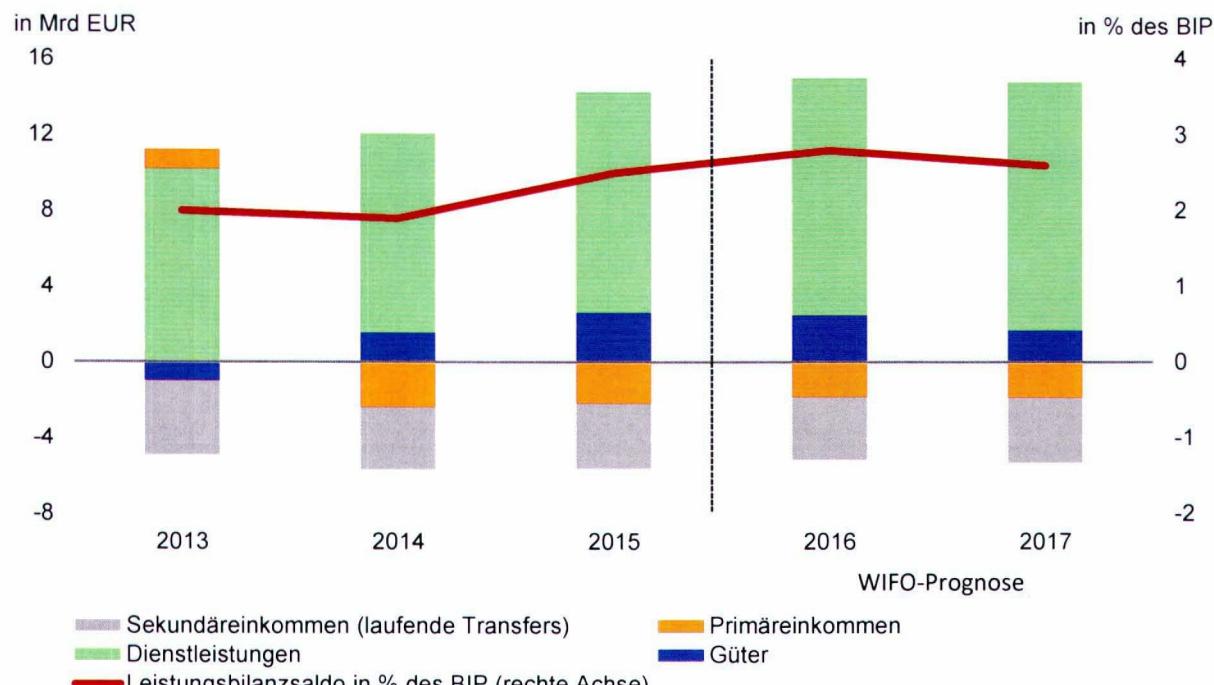
Zeit mit zunehmenden Zinsabständen, etwa zwischen deutschen und portugiesischen Staatsanleihen, heterogener.

Tourismus trägt kräftig zum Leistungsbilanzüberschuss bei

Für den **Leistungsbilanzsaldo** Österreichs wird vom WIFO prognostiziert, dass sich der Überschuss des Jahres 2015 bis zum Jahr 2017 fortsetzt. Der Saldo von 8,6 Mrd EUR (oder 2,5% des BIP) im Jahr 2015 verändert sich auf 9,8 Mrd EUR (bzw. 2,8% des BIP) im Jahr 2016 und 9,5 Mrd EUR (bzw. 2,6% des BIP) im Jahr 2017. Der positive Saldo geht auf einen deutlichen Leistungsbilanzüberschuss im Bereich des **Dienstleistungsverkehrs** zurück, der von einer sehr guten Entwicklung im Tourismus getragen wird. Auch in der **Güterbilanz** wird im Prognosezeitraum ein Überschuss erwartet, der sich von +2,6 Mrd EUR im Jahr 2015 auf +1,7 Mrd EUR im Jahr 2017 reduziert. In der Kapitalbilanz ergab sich im Jahr 2015 durch positive Beiträge der Portfolioinvestitionen (+13,4 Mrd EUR) und der Direktinvestitionen (+6,5 Mrd EUR) ein Überschuss von 5,3 Mrd EUR.

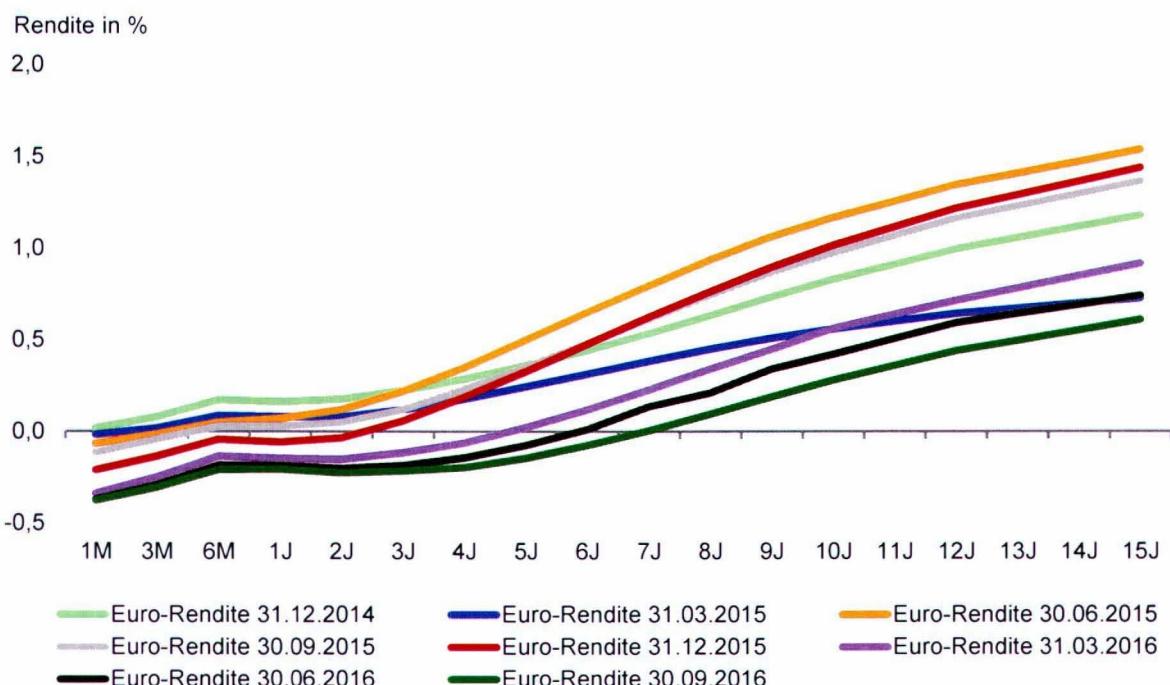
Ökonomische Lage Österreichs

Grafik 10
Die österreichische Leistungsbilanz 2013 bis 2017



Grafik 11
Zinsstrukturkurve*) im Euroraum Dezember 2014 bis September 2016

Monatsultimo



*) Ermittelt durch Bootstrap-Verfahren aus EURIBOR-Sätzen und Zinsswapsätzen.
Quelle: Thomson Reuters, OeNB.

Staatseinnahmen und -ausgaben

4. STAATSEINNAHMEN- UND AUSGABENENTWICKLUNG 2015 BIS 2017

In diesem Kapitel wird zunächst die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Gesamtstaates im Jahr 2015 in der ESVG-2010-Darstellung erläutert und die FISK-Herbstprognose der gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben für die Jahre 2016 und 2017 präsentiert (Abschnitte 4.1 und 4.2). Danach folgt die Zusammenführung der Ergebnisse zur Ermittlung des Maastricht-Defizits, des strukturellen Defizits sowie ein Vergleich der FISK-Herbstprognose mit der aktuellen BMF-Prognose (Abschnitt 4.3).

4.1 Staatseinnahmen 2015, Steuerreform 2015/2016 und FISK-Prognoseergebnisse für 2016 und 2017

Starkes gesamtstaatliches Einnahmenwachstum 2015 durch Vorzieheffekte geprägt

Die **gesamtstaatlichen Einnahmen 2015** betrugen **171,9 Mrd EUR**. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr belief sich auf 6,6 Mrd EUR bzw. **4,0%** und lag damit deutlich über dem relativen Wachstum des nominellen BIP (+2,9%). Rund zwei Drittel des Gesamtanstiegs beruhen auf zusätzlichen Steuereinnahmen. Mehreinnahmen aus Sozialbeiträgen erklären rund ein Viertel der Veränderung (Grafik 19). Getrieben wurde das Wachstum im Speziellen durch die dynamische Entwicklung der direkten Steuern (+6,8%), welche u. a. durch Vorzieh- und Einmaleffekte im Zuge der **Steuerreform 2015/2016** bedingt waren (siehe Absatz unten). Staatseinnahmen- und Abgabenquote (nach nationaler Abgrenzung) stiegen 2015 um jeweils 0,6 Prozentpunkte auf 50,6% bzw. 43,8% des BIP. Im **EU-Vergleich** (Grafik 12) weist Österreich mit der vierthöchsten (2015) bzw. siebenthöchsten (2016) Abgabenquote (Indikator 4 unter Berücksichtigung von imputierten Sozialbeiträgen) eine hohe Abgabenbelastung auf.

Steuerreform dämpft Einnahmenwachstum 2016 und 2017. Mindereinnahmen der Umsatz- und veranlagten Einkommensteuer durch hohes Aufkommen der Körperschaftsteuer zum Teil kompensiert

Für die Folgejahre 2016 und 2017 wird auf Basis der FISK-Herbstprognose von deutlich geringeren jährlichen Wachstumsraten der **gesamtstaatlichen Einnahmen** von **0,8% für 2016** und **2,8% für 2017** ausgegangen. Das Einnahmenwachstum 2016 wird durch die Steuerreform sowohl direkt aufgrund des geplanten Nettosteuererausfalls als auch indirekt aufgrund des Wegfalls der Vorzieheffekte des Vorjahrs gedämpft. Verzögert wirkende Maßnahmen sowie die beschlossene Senkung der Lohnnebenkosten führen auch 2017 zu einem, im Vergleich zur nominellen BIP-Entwicklung (2016: +3,6%, 2017: +3,1%), schwachen Einnahmenwachstum. Die **Abgabenquote** (nationale Abgrenzung) sinkt laut FISK-Herbstprognose von 43,8 im Jahr 2015 auf 42,5% des BIP in den Jahren 2016 und 2017. Die Abschätzung der Entwicklung der (gemeinschaftlichen und ausschließlichen) Bundessteuern basiert auf realisierten Cash-Daten (Finanzierungsrechnung des Bundes) bis einschließlich September 2016, welche für das ganze Jahr hochgeschätzt und ESVG-konform angepasst wurden. Eine erste Analyse deutet für 2016 auf geringere Einnahmen aus den **Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Steuerreform** als ex ante veranschlagt hin. **Box 3** enthält Details zur FISK-Hochschätzung 2016 im Vergleich zum BVA 2016 und zur genannten Ex-post-Quantifizierung der Steuerreform-Gegenfinanzierungsmaßnahmen.

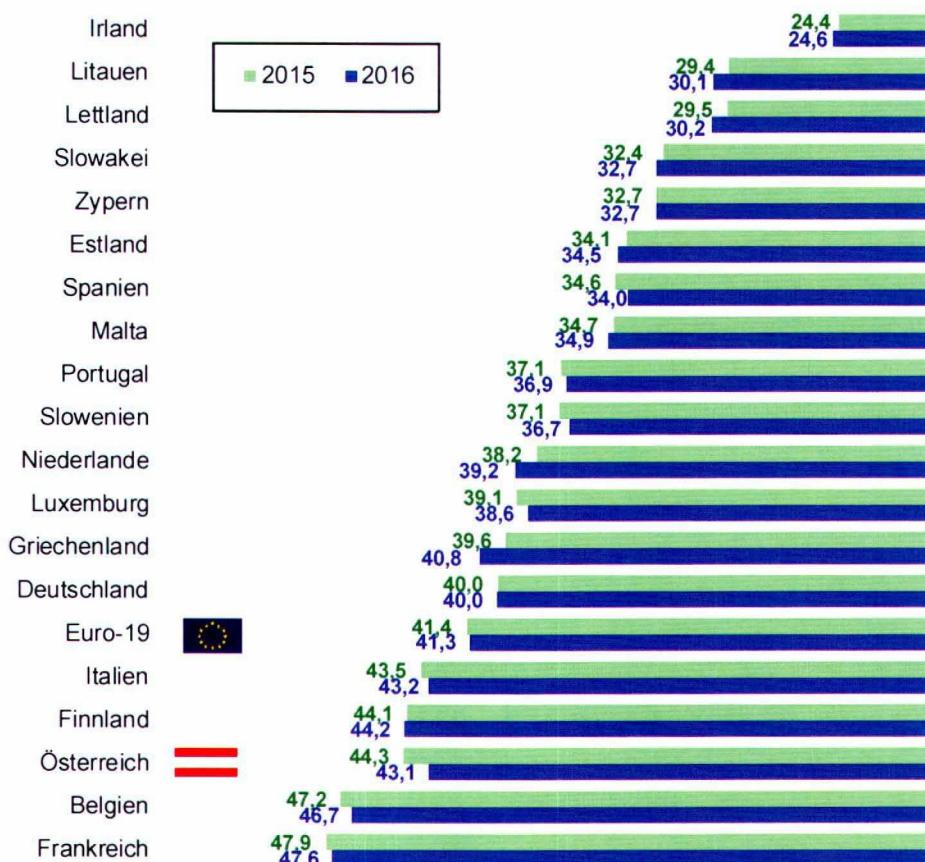
Staatseinnahmen und -ausgaben

Grafik 12

Abgabenquoten*) der EU-Länder 2015 und 2016 laut EK

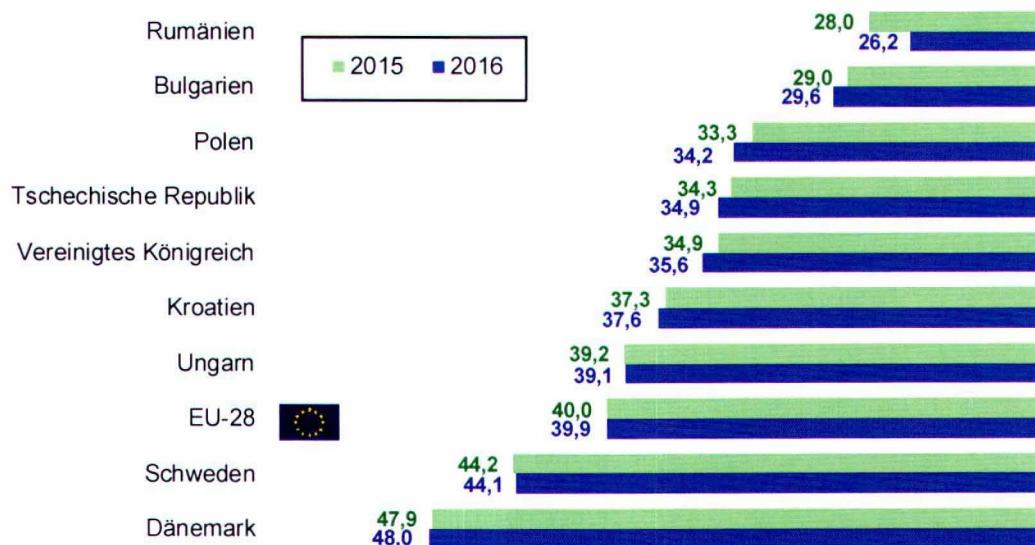
Euroraum

in % des BIP



Nicht-Euroraum

in % des BIP



*) Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (inklusive imputierte SV-Beiträge, inklusive EU-Beiträge).

Quelle: Herbstprognose 2016 der Europäischen Kommission (November 2016) und eigene Berechnung (Euro-19 und EU-28-Aggregat).

Staatseinnahmen und -ausgaben

Die **direkten Steuern** (ESVG-Code D.5: Einkommen- und Vermögenssteuern) stiegen 2015 mit 6,8% oder 3,1 Mrd EUR kräftig. Für die beiden Folgejahre wird zunächst ein Rückgang um 5,4%, danach ein Anstieg um 4,3% prognostiziert. Das **Lohnsteueraufkommen** nahm 2015 um 5,0% auf 28,4 Mrd EUR zu. Dies entsprach ungefähr der durchschnittlichen Dynamik seit der letzten größeren Lohn- und Einkommensteuerreform 2009 von +5,2% p. a. bei einem durchschnittlichen Wachstum der Lohn- und Gehaltssumme von 3,1% p.a. Das Aufkommenswachstum der **veranlagten Einkommensteuer** stieg 2015 um 5,9% auf 4,6 Mrd EUR und damit stärker als die durchschnittliche Dynamik seit 2009 von 3,4% p.a. bei einem Wachstum der Bruttobetriebsüberschüsse von durchschnittlich 2,4% p. a. Beide Steuern sind von der Tarifänderung im Zuge der **aktuellen Steuerreform** betroffen. Für 2016 wird ein Rückgang des Lohnsteueraufkommens um 10,7% erwartet, bevor es 2017 mit +4,3% ähnlich der vergangenen Dynamik zunimmt. Aufgrund der Veranlagung im Folgejahr wirkt sich die Tarifänderung für die veranlagte Einkommensteuer erst 2017 aus. Zuvor wird für das Jahr 2016 ein Mehraufkommen (Konteneinsicht, Erhöhung Immo-ESt) um knapp 0,5 Mrd EUR erwartet. Das starke Wachstum setzt sich 2017 aufgrund der Tarifreform nicht fort. Das **Körperschaftsteueraufkommen** stieg 2015 um 6,2%. Für 2016 wird mit einem weiteren kräftigen Anstieg um 13,6%, und somit deutlich über dem Jahreswachstum der Betriebsüberschüsse des Vorjahrs, gerechnet. Das dynamische Aufkommen erklärt sich unter anderem durch Einzelfälle²⁵, welchen für die Dynamik 2017 keine Wirkung unterstellt wurde. Der weiterhin deutliche Anstieg 2017 im Ausmaß von 4,7% erklärt sich u. a. durch **Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Steuerreform 2015/2016** (strenge Vorschriften bei Gebäudeabschreibung, Betrugsbekämpfung). Die Entwicklung der **Kapitalertragsteuern** ist stark von der ab 1.1.2016 gelten- den Erhöhung des Steuersatzes (ausgenommen Zinseinkommen) von 25% auf 27,5% geprägt. Während die Maßnahme ohne Verhaltensänderung ein Mehraufkommen von rund 0,1 Mrd EUR 2016 bewirken sollte, führte sie bereits 2015 zu ausgeprägten Vorzieh- und Einmaleffekten. Das Aufkommen lag 2015 bei 1,1 Mrd EUR oder 39,5% über dem Vorjahreswert und trug somit bedeutend zu den unerwartet hohen gesamtstaatlichen Einnahmen 2015 bei. 2016 wird durch den Wegfall der Vorzieh- und Einmaleffekte auf Basis der unterjährigen Cash-Daten ein starker Rückgang (-31,2%) unter das Aufkommensniveau 2014 erwartet, bevor 2017 mit einer Erholung (+6,7%; leicht über dem Aufkommensniveau 2014) gerechnet wird.

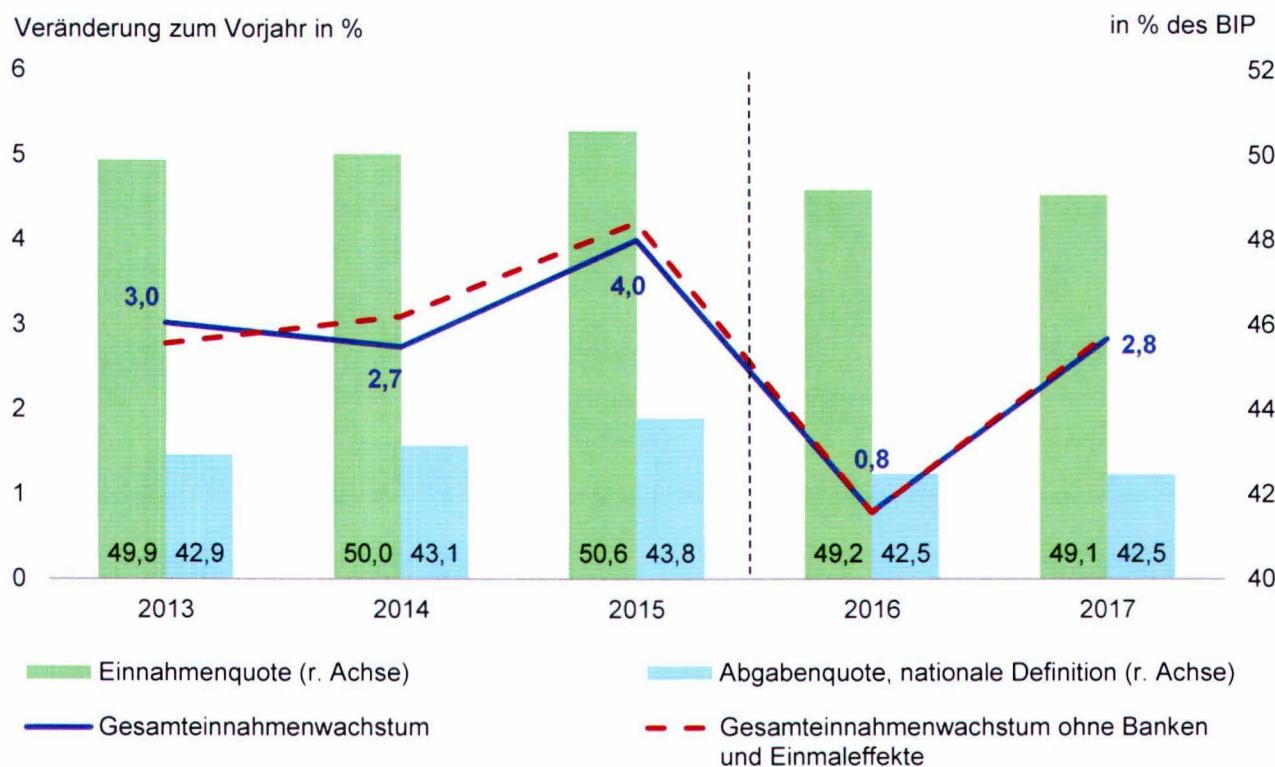
Die **indirekten Steuern** (ESVG-Code D.2: Produktions- und Importabgaben) erhöhten sich 2015 mit 1,2 Mrd EUR oder 2,9% und somit im gleichen relativen Ausmaß wie das nominelle BIP. Die **Mehrwertsteuer** entwickelte sich mit +3,4% bedeutend stärker als der nominelle private Konsum (+1,4%). Ausgehend vom hohen Niveau des Mehrwertsteueraufkommens wird aufgrund der im Zuge der Steuerreform gesetzten Maßnahmen (partielle Erhöhung des reduzierten Satzes auf 13%, Registrierkassen- und Belegerteilungspflicht) sowie des stärkeren Wachstums des nominellen privaten Konsums (+2,8%) mit einem Anstieg um 3,2% für 2016 gerechnet. Ein leicht beschleunigtes Konsumwachstum und die gesetzten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen sollten auch 2017 eine dynamische Entwicklung des Mehrwertsteueraufkommens (+4,4%) gewährleisten. Der Rückgang der **Normverbrauchsabgabe** der letzten Jahre (2015: -6,8%) aufgrund sinkender KFZ-Neuzulassungen dreht sich im Prognosezeitraum in ein Wachstum (5,3% für 2016 bzw. 2,9% für 2017). Für die **Energieabgabe** (2015: +9,6%) und die **Mineralölsteuer** (2015: +2,0%) wird in den Folgejahren mit einem durchschnittlichen Wachstum von 1,6% p. a. gerechnet. Die **Grunderwerbsteuer** war 2015 von erheblichen Vorzieheffekten (+17,0%) geprägt, welche wegen zeitlicher Verzögerungen²⁶ auch das Ergebnis 2016 erhöhen (+9,1%). Für 2017 wird mit einer Stagnation gerechnet. Für die **sonstigen Produktionsabgaben** (Grundsteuer, FLAF-Beiträge, Kommunalsteuer, Stabilitätsabgabe, etc.) wird nach einem Wachstum von 1,4% (2015) für 2016 ein

25 Laut BMF betrug das von der wirtschaftlichen Entwicklung unabhängige Mehraufkommen laut Cash-Daten bis einschließlich August 2016 mehr als 250 Mio EUR. Zu beachten ist, dass rund 0,1 Mrd EUR dieses Mehraufkommens aus der KÖSt-Zahlung der Österreichischen Nationalbank auf die geleistete Sonderdividende im Zusammenhang mit der Rücklagenauflösung der Münze Österreich besteht, welche laut ESVG 2010 nicht saldowirksam ist.

26 Bedeutende Mehraufkommen waren noch bis April 2016 in den Administrativdaten ersichtlich.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Grafik 13: Staatseinnahmen 2013 bis 2017



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

Grafik 14: Staatsausgaben 2013 bis 2017



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

Staatseinnahmen und -ausgaben

Anstieg um 2,9% prognostiziert, während 2017 mit einem Rückgang um 3,8% gerechnet wird. Das rückläufige Aufkommen erklärt sich durch die beschlossene Senkung des **FLAF-Beitragssatzes** um 0,4 Prozentpunkte und der zu erwartenden Änderung bei der **Stabilitätsabgabe**, welche eine Senkung des jährlichen Aufkommens auf 0,1 Mrd EUR sowie eine Sonderzahlung (zweckgebunden für Schulausbau) im Ausmaß von 1 Mrd EUR (gleichmäßig aufgeteilt auf die nächsten vier Jahre) vorsieht.

Neben den Steuern zählen die **Sozialbeiträge** mit einem Anteil an den Gesamteinnahmen von zuletzt 30% zu den wichtigsten Abgaben. Darin sind die **tatsächlichen Sozialbeiträge** (v. a. Pensions-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge) und die **unterstellten Sozialbeiträge** enthalten. Letztere Einnahmenkategorie umfasst die impliziten (nicht tatsächlich zu leistenden) Dienstgeberbeiträge des Staates für die Beamtenpensionen. Die **Sozialbeiträge** erreichten 2015 Zuwächse von 3,5%, die niedriger als jene bei Steuern (+4,6%), aber höher als der nominelle BIP-Anstieg (+2,9%) waren. Für 2016 tragen der robuste Anstieg bei den Beschäftigtenzahlen, die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlagen sowie verstärkte Anstrengungen in der Betrugsbekämpfung zu einem Wachstum der Sozialbeiträge um 3,6% bei, was etwas durch die Senkung des Insolvenz-Entgelt-Fonds-Satzes gedämpft wird. Die angedachte Aussetzung eines Quartalsbeitrags für land- und forstwirtschaftliche Betriebe zur Sozialversicherung im Ausmaß von knapp 0,2 Mrd EUR wurde aufgrund der noch unklaren Ausgestaltung und der damit verbundenen Defizitwirkung nicht berücksichtigt. Für 2017 wird ein Wachstum von 3,1% erwartet.

Die **Produktionserlöse** des Staates (z. B. Mieten, Gebühren mit Gegenleistung, Erlöse von dem Sektor Staat zugehörigen Einheiten wie ÖBB, ORF, Wiener Linien, Krankenanstalten, Museen, etc.) bekamen durch die erweiterte Definition des Sektors Staat im ESVG 2010 ein höheres Gewicht mit einem Anteil von zuletzt 8,5% an den Gesamteinnahmen. Das Wachstum 2015 lag mit 3,2% über dem Durchschnitt der letzten Jahre. Auf Basis des Trends der letzten Jahre wird 2016 und 2017 mit einem etwas mäßigeren Wachstum von 2,6% bzw. 2,4% gerechnet. Die **Vermögenseinkommen** (v. a. Zinsen und Dividenden) des Staates wiesen 2015 einen Rückgang von 5,4% bzw. 0,2 Mrd EUR auf. Hauptverantwortlich waren geringere Ausschüttungen. Vermögenseinkommen aus dem Bankenpaket betrugen wie 2014 0,6 Mrd EUR. Details zu den Auswirkungen des Bankenpakets sind in Abschnitt 4.2 zu finden. Für 2016 wird aufgrund höherer Ausschüttungen ein Wachstum der Vermögenseinkommen von 2,0% erwartet, während für 2017 ein Rückgang auf das Niveau von 2015 prognostiziert wird. Die **sonstigen laufenden Transfers** sowie die **Vermögenstransfers** sind 2015 in Summe um 3,0% bzw. 0,1 Mrd EUR gegenüber dem Vorjahr gewachsen. Dabei wurde das starke Wachstum der sonstigen laufenden Transfers vom Haushaltssektor (+0,3 Mrd) durch den Wegfall der Einnahmen aus dem Abgeltungssteuerabkommen mit Liechtenstein im Jahr 2014 (0,3 Mrd EUR) kompensiert. Für 2016 wird mit einem weiteren Anstieg der übrigen laufenden Transfers vom Haushaltssektor (u. a. aus zusätzlichen Einnahmen der Gerichte) gerechnet. Für die **sonstigen laufenden Transfers** sowie die **Vermögenstransfers** wird in Summe ein Wachstum von 4,9% (2016) bzw. 1,5% (2017) prognostiziert.

Box 3: Cash-Daten der Bundessteuern 2016 und Schätzung zum Aufkommen der Steuerreform-Gegenfinanzierungsmaßnahmen 2016

Die Schätzung des Aufkommens der Bundessteuern (gemeinschaftliche und ausschließliche) in der FISK-Herbstprognose für das laufende Jahr basiert zum Großteil auf den unterjährig verfügbaren Administrativdaten (Finanzierungsrechnung des Bundes). Zu Redaktionsschluss waren die September-Daten die letztverfügbarsten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Cash-Daten nicht direkt übernommen werden können, sondern entsprechend den Abgrenzungen des ESVG 2010 übergeführt werden müssen. Dies geschieht für bestimmte Steuern durch eine periodengemäße Abgrenzung einerseits (Verschiebung der Monatserfolge um ein bis zwei Monate), andererseits durch die Bereinigung um Erstattungen und zahlbare Steuergutschriften, welche ESVG-konform als Ausga-

Staatseinnahmen und -ausgaben

ben zu berücksichtigen sind (für Details siehe Fiskalrat, 2014). Um die in den Cash-Daten enthaltene Information in die Prognose einfließen zu lassen, werden die Cash-Daten auf das Gesamtjahr hochgeschätzt. Die FISK-Hochschätzung der wichtigsten Bundessteuern ist in Tabelle 7 dargestellt. Zum Vergleich wurde der Bundesvoranschlag 2016 (BVA 2016) zu den betrachteten Steuern ebenfalls ESVG-konform angepasst und gegenübergestellt.²⁷ Die aus dem BVA 2016 abgeleiteten ESVG-konformen **Aufkommensgrößen** werden in der FISK-Hochschätzung **im Ausmaß von knapp 0,8 Mrd EUR unterschritten**. Die Unterschreitung betrifft besonders die Umsatzsteuer sowie die veranlagte Einkommen- und Kapitalertragsteuer. Mehraufkommen bei Körperschaft- und Grunderwerbsteuer dämpfen die Gesamtunderschreitung.

Tabelle 7: Aufkommensschätzung der wichtigsten Bundessteuern 2016

Code	ESVG	2015		FISK-Hochschätzung 2016		BVA 2016				Abweichung	
		ESVG	vs. 2015	Cash	ESVG-Anpassungen	Periodenabgrenzung					
						ESVG	vs. 2015	ESVG	vs. 2015		
Veranlagte Einkommensteuer	D.5	4.589	5.060	10,3%	4.150	1.127	0	5.277	15,0%	-217	
Lohnsteuer	D.5	28.429	25.397	-10,7%	24.800	1.026	-250	25.576	-10,0%	-179	
Kapitalertragsteuern	D.5	3.863	2.656	-31,2%	3.000	0	0	3.000	-22,3%	-344	
Körperschaftsteuer	D.5	6.752	7.672	13,6%	6.300	456	0	6.756	0,1%	915	
Sonstige ¹⁾	D.5	3.146	3.285	4,4%	3.305	0	0	3.305	5,0%	-20	
Direkte Bundessteuern¹⁾	D.5	46.780	44.070	-5,8%	41.555	2.610	-250	43.915	-6,1%	155	
Umsatzsteuer	D.2	26.246	27.096	3,2%	28.200	-79	140	28.261	7,7%	-1.165	
Tabaksteuer	D.2	1.782	1.868	4,8%	1.900	0	10	1.910	7,2%	-42	
Mineralölsteuer	D.2	4.218	4.290	1,7%	4.250	0	20	4.270	1,2%	20	
Energieabgabe	D.2	931	949	1,9%	880	0	0	880	-5,5%	69	
Grunderwerbsteuer	D.2	1.014	1.107	9,1%	970	0	0	970	-4,4%	137	
Sonstige ¹⁾	D.2	3.294	3.313	0,6%	3.242	0	0	3.242	-1,6%	71	
Indirekte Bundessteuern¹⁾	D.2	37.485	38.623	3,0%	39.442	-79	170	39.533	5,5%	-909	
Summe Bundessteuern¹⁾	D.2+D.5	84.265	82.694	-1,9%	80.997	2.531	-80	83.447	-1,0%	-754	

1) Ohne Kleinststeuern; die motorbezogene Versicherungssteuer ist in dieser Darstellung vollständig D.5 zugewiesen.

Quelle: Eigene Berechnung, Bundesvoranschlag (BVA) 2016 laut Finanzierungsrechnung, ESVG-Anpassung (Erstattungen, etc.) basierend auf 2015 und 155 Mio EUR Anhebung der Negativsteuer (Arbeitnehmer/Pensionisten) bei veranlagter ESt. Periodenabgrenzung aus Monatsprofil der FISK-Hochschätzung abgeleitet.

Die in Tabelle 7 dargestellte Unterschreitung erlaubt jedoch noch keine direkte **Abschätzung der budgetären Auswirkung** der im Rahmen der **Steuerreform 2015/2016** gesetzten Maßnahmen, da die Abweichungen von verschiedenen Faktoren (abweichende konjunkturelle Entwicklung seit Erstellung des BVA, etc.) beeinflusst werden können. Um die budgetären Effekte der gesetzten Maßnahmen bestmöglich zu isolieren, wurde wie folgt vorgegangen. Es wird eine **konterfaktische Schätzung der Steuern ohne diskretionäre Maßnahmen** mit Hilfe des elastizitätsbasierten Ansatzes erstellt, welcher in der FISK-Prognose für Jahre ohne unterjährige Information zur Anwendung kommt. Dies wird mit der auf Basis der unterjährigen Cash-Daten erstellten Hochschätzung verglichen. Die Abweichungen stellen eine Schätzung der realisierten Budgeteffekte der Maßnahmen dar, welche jedoch durch mögliche Schätzfehler aus der Hochschätzung sowie des elastizitätsbasierten Ansatzes verzerrt sein kann. Die Schätzung der Budgeteffekte der Maßnahmen ist daher speziell bei Steuern, die in der Regel vergleichsweise unpräzise geschätzt werden können (MWSt, veranlagte ESt, KÖSt), mit größerer Fehleranfälligkeit verbunden. Auch Verhaltensänderungen sowie Rückkopplungseffekte auf die Makrodaten wurden in der durchgeführten Abschätzung nicht berücksichtigt.

27 Da der Bundesvoranschlag keine Information auf Monatsbasis enthält, musste ein Monatsprofil basierend auf der FISK-Hochschätzung unterstellt werden, um die für die ESVG-Anpassung notwendige Periodenabgrenzung vornehmen zu können.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Tabelle 8: Schätzung der Steuerreform-Gegenfinanzierungsmaßnahmen 2016

	No-Policy-Schätzung 2016 mit elastizitätsbasiertem Ansatz (ohne diskret. Maßnahmen)	FISK-Hoch-schätzung 2016 auf Basis unterj. Cash-Daten (ESVG-konform angepasst)	Abweichung (= aktuelle Schätzung diskretionäre Maßnahmen)	Diskretionäre Maßnahmen (Ex-ante-Schätzung)	Differenz der Maßnahmenschätzungen
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)-(4)
Mehrwertsteuer ¹⁾	26.455	27.096	641	1.110	-469
Grunderwerbsteuer ¹⁾	1.007	1.107	100	20	80
Veranl. ESt (ohne Immo-ESt)	4.028	4.560	532	729	-197
Kapitalertragsteuer ¹⁾	2.769	2.656	-113	115	-228
Lohnsteuer	29.603	25.397	-4.206	-4.090	-116
Summe (ohne Körperschaftsteuer)¹⁾			-3.045	-2.116	-929
Körperschaftsteuer	6.869	7.672	803	50	753
Summe (mit Körperschaftsteuer)¹⁾			-2.242	-2.066	-176

1) Steuern bei elastizitätsbasiertem Ansatz, u. a. wegen Vorzieheffekten 2015, über 2 Jahre geschätzt.

Diskretionäre Maßnahmen laut Wirkungsorientierter Folgeabschätzung (WFA) unter Berücksichtigung von ESVG-konformer Periodenabgrenzung.

Quelle: WFA laut Regierungsvorlagen Juni/Juli 2015 und eigene Berechnungen.

Die **aktuelle Maßnahmenschätzung** (3) kann anschließend mit den **Ex-ante-Schätzungen** (4) verglichen werden (Tabelle 8). Der Vergleich bestätigt die Ex-ante-Abschätzung der Tarifreform der Lohnsteuer. Die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer entsprechen etwas mehr als der Hälfte der Größenordnung der angekündigten diskretionären Maßnahmen, wobei speziell diese Steuer im Regelfall vergleichsweise unpräzise geschätzt werden kann und die Abweichung mit Vorsicht zu interpretieren ist.²⁸ Der Vergleich legt nahe, dass geplante Zusatzeinnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer²⁹ zu mehr als zwei Dritteln realisiert werden konnten. Mindereinnahmen bei der Kapitalertragsteuer sind in Zusammenhang mit dem Wegfall von Einmal- und Vorzieheffekten aus 2015 zu sehen. Für die Körperschaftsteuer ergeben sich Mehreinnahmen, die weder durch diskretionäre Maßnahmen, noch durch die Entwicklung der Betriebsüberschüsse erklärt werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aufteilung der Maßnahmen auf Einzelsteuern auf dem Fiskalrat (2015) basiert und von der Zuteilung in der Steuerschätzung des BMF abweichen kann. Daraus hat die Summe der Abweichungen eine höhere Aussagekraft als die Abweichung bei den Einzelsteuern. In Summe deuten die **Schätzungen** ohne Berücksichtigung der Mehreinnahmen aus der Körperschaftsteuer auf **Mindereinnahmen im Ausmaß von rund 0,9 Mrd EUR** hin. Eine etwas präzisere Quantifizierung ist nach Realisierung des Aufkommens 2016 möglich, wenn etwaige Schätzunsicherheiten aus der Hochschätzung wegfallen.

28 Die markanten Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer 2015, welche nicht durch die wirtschaftliche Entwicklung bzw. gesetzte Maßnahmen erklärt werden können, wurden als „windfall gains“ behandelt und die Schätzung wurde ausgehend vom Basisjahr 2014 durchgeführt.

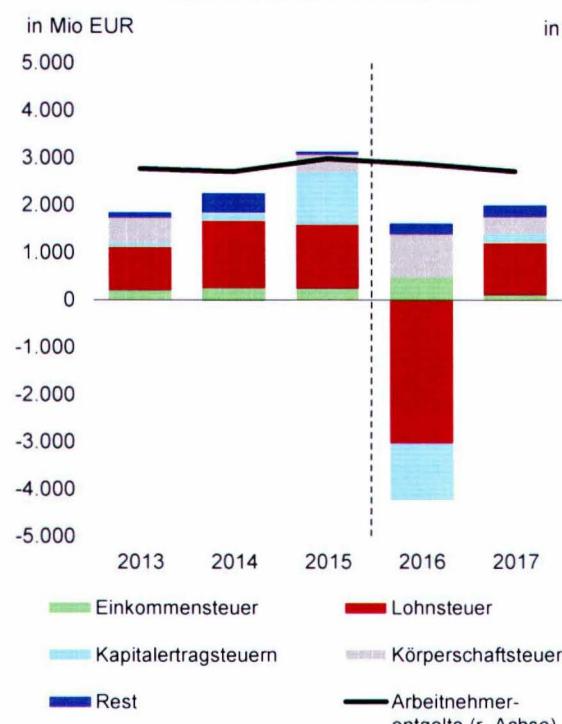
29 Das Aufkommen der Immo-ESt wurde auf Basis vorläufiger Daten für 2016 auf 0,5 Mrd EUR gesetzt.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Einnahmenkategorien des Staates

Grafik 15: Direkte Steuern

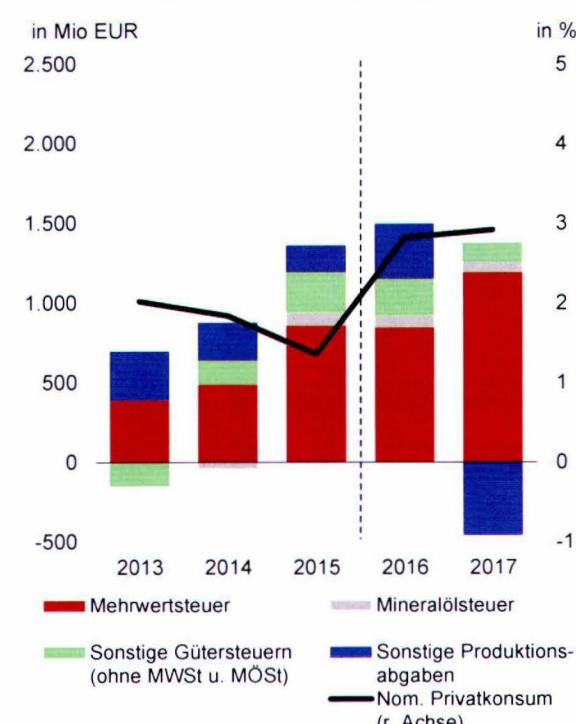
(Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose.

Grafik 16: Indirekte Steuern

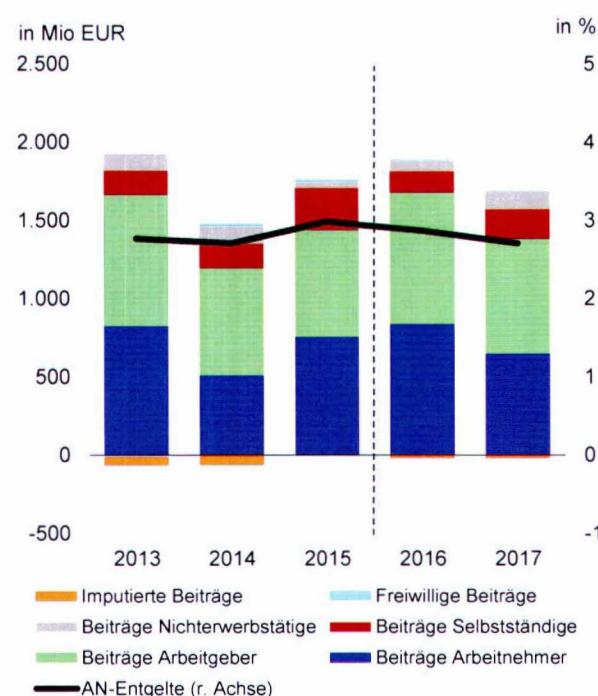
(Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose.

Grafik 17: Sozialbeiträge

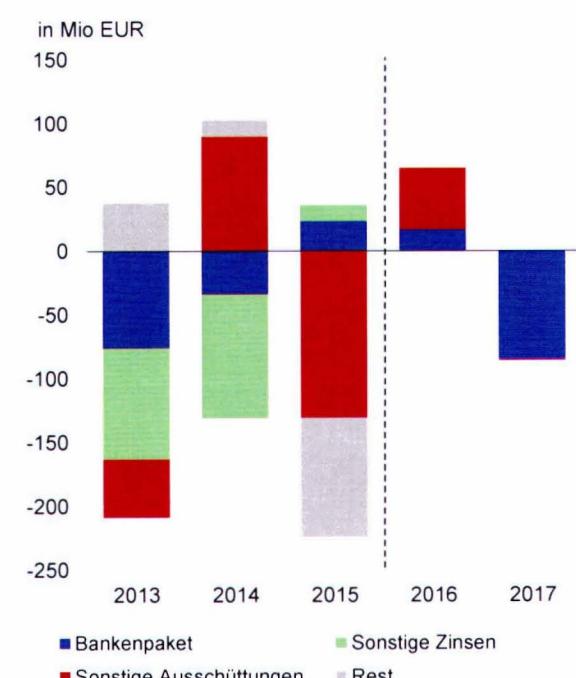
(Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose.

Grafik 18: Vermögenseinkommen

(Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Staatseinnahmen und -ausgaben

4.2 Staatsausgaben 2015 und Prognoseergebnisse für 2016 und 2017

Rückgang der Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets führt zu geringem Wachstum der Staatsausgaben 2015

Die gesamtstaatlichen **Ausgaben 2015** betrugen **175,4 Mrd EUR**. Mit einem Wachstum von 1,1 Mrd EUR oder **0,6%** im Jahr 2015 wurde der Wert aus 2014 (+9,1 Mrd EUR oder +5,5%) deutlich unterschritten. Der starke Wachstumsrückgang ist dabei vorrangig auf die im Jahr 2014 einmalig sehr hohen Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets (2014: 5,4 Mrd EUR; 2015: 1,8 Mrd EUR) aufgrund der Gründung der HETA Asset Resolution AG zurückzuführen. Ferner dämpften das vergleichsweise geringe Wachstum der Pensionsausgaben in Folge der im zweiten Stabilitätsgesetz 2012 vereinbarten Reformen und der Rückgang der Zinsausgaben als Folge des Niedrigzinsumfelds den Ausgabenzuwachs des Staates. Die Ausgaben für Alter³⁰ stiegen mit 1,1 Mrd EUR unter dem Durchschnitt der letzten 5 Jahre (1,4 Mrd EUR) an, die Zinsausgaben exklusive Bankenpaket gingen um 0,6 Mrd EUR zurück (Grafik 20). Gleichzeitig trugen der 2015 einsetzende verstärkte Flüchtlingszustrom (Box 5), die Umsetzung des neuen Ärztdienstrechts und die Umsetzung des Sicherheitspaketes 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). Trotz des im BMVIT-Rahmenplan Infrastruktur 2015 geplanten deutlichen Anstiegs der Bruttoanlageinvestitionen im Jahr 2015 erhöhten sich die Investitionen nur gering. Der schwache Anstieg der Bruttoinvestitionen spiegelt sich dabei nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf subsektoraler Ebene wieder. Auf Landesebene war sogar ein Rückgang der Bruttoinvestitionen zu verzeichnen (Tabelle 9). Die mäßige Ausweitung der Investitionsvolumina reduzierte die gesamtstaatliche Investitionsquote auf 2,9% des BIP im Jahr 2015 (2013: 3,1% des BIP; Tabelle 9).

Geringe Vermögenstransfers und Rückgang der Zinsausgaben dämpfen das durch den Anstieg der Flüchtlingskosten höhere Ausgabenwachstum 2016; Wegfall von Sondereffekten lässt Ausgabenwachstum 2017 leicht ansteigen

Für die Folgejahre **2016** und **2017** betragen die gesamtstaatlichen **Ausgaben** laut FISK-Prognose **178,5 Mrd EUR** bzw. **182,7 Mrd EUR**. Dies entspricht einem **Wachstum** gegenüber dem Vorjahr von **1,7%** bzw. **2,4%**. Das **durchschnittliche Ausgabenwachstum** im Prognosezeitraum 2016 und 2017 beträgt **2,1%** und liegt damit deutlich unter der durchschnittlichen Wachstumsrate der letzten 10 Jahre (3,0%). Für die Jahre 2016 und 2017 wird ein Rückgang der Ausgabenquote (2015: 51,6%) auf 50,7% bzw. 50,3% prognostiziert. **Tabelle 14** gibt einen Überblick über die gesamtstaatlichen Ausgaben nach **Hauptkategorien** (ESVG-1-Steller) und deren erwartete Entwicklung.³¹ Sie verdeutlicht, dass die Ausgabenentwicklung des Staates im besonderen Maße vom Ausgabenvolumen der staatlichen **Sozialleistungen und von den Arbeitnehmerentgelten** der im Sektor Staat Beschäftigten abhängt, die im Jahr 2015 in Summe 66% der Gesamtausgaben ausmachten.

Die Entwicklung der **Staatsausgaben** im **Prognosezeitraum** 2016 und 2017 ist von niedriger Inflation, dem Niedrigzinsumfeld, dem Auslaufen der Vermögenstransfers für Banken, steigender Arbeitslosigkeit sowie Mehrausgaben infolge der Flüchtlingszuwanderung gekennzeichnet. Das daraus resultieren-

³⁰ Hier wird auf die Abgrenzung laut COFOG abgestellt.

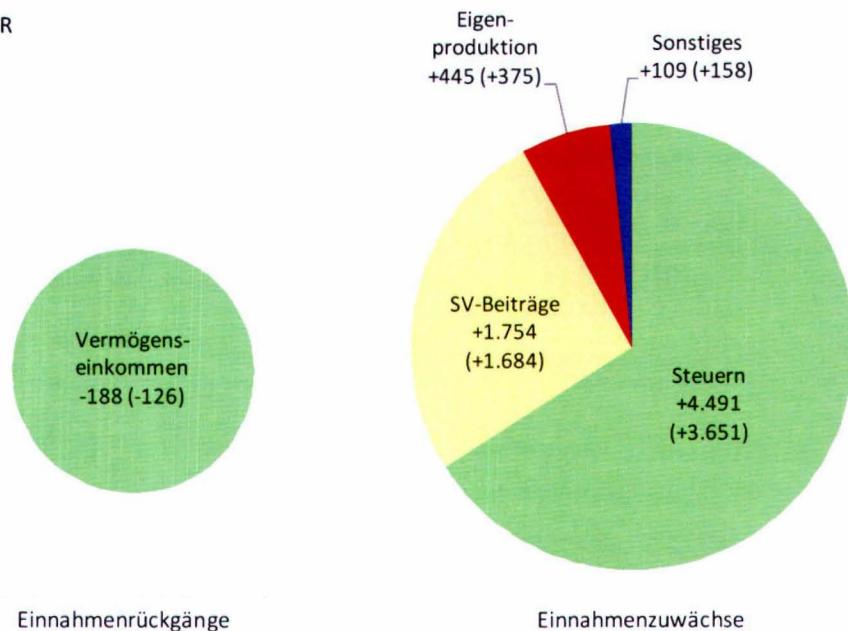
³¹ Die ESVG-Kategorien „Produktions- und Importabgaben“, „Einkommen- und Vermögensteuern“ und „Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern“ wurden in der Kategorie „Sonstiges“ zusammengefasst.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Grafik 19

Einnahmenzuwächse und -rückgänge nach Aufgabenbereichen 2015 zum Vorjahr (in Klammer: durchschnittliche Veränderung 2011-2015 p. a.)

in Mio EUR



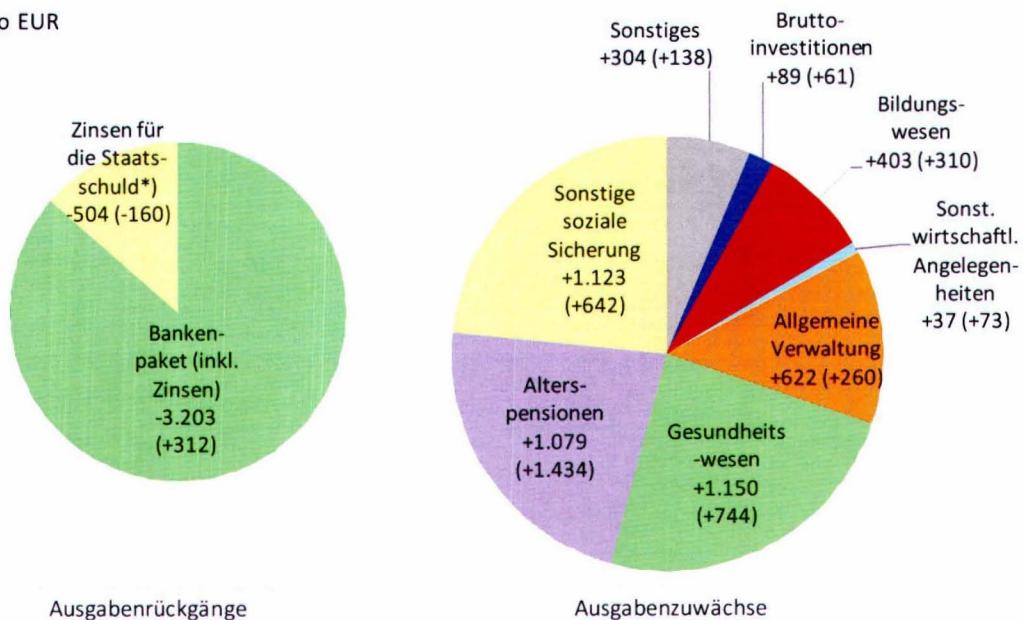
D.91 Vermögenswirksame Steuern in der Kategorie "Sonstiges" dargestellt.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Grafik 20

Ausgabenzuwächse und -rückgänge nach Aufgabenbereichen 2015 zum Vorjahr (in Klammer: durchschnittliche Veränderung 2011-2015 p. a.)

in Mio EUR



*) Ohne Zinsleistungen für Verbindlichkeiten der verstaatlichten Banken.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Staatseinnahmen und -ausgaben

de unterdurchschnittliche Wachstum der Arbeitnehmerentgelte der im Sektor Staat Beschäftigten (exklusive Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Sicherheitspaket) und die stark sinkenden Zinsausgaben dämpfen das gesamtstaatliche Ausgabenwachstum. Dieser Entwicklung stehen diskretionäre Ausgaben, der weitere Anstieg bei der Arbeitslosenunterstützung und ein starker Anstieg der Flüchtlingskosten (v. a. bedarfsoorientierte Mindestsicherung, Versorgung von Asylberechtigten, minderjährigen Flüchtlingen sowie Grenzsicherung) entgegen. Der leichte Anstieg des um Einmaleffekte³² **bereinigten Gesamtausgabenwachstums im Jahr 2016** auf 2,7% (2015: +2,4%) ist v. a. auf Mehrausgaben im Rahmen der **Flüchtlingszuwanderung** (siehe Box 5) und **Offensivmaßnahmen** für Universitäten und Fachhochschulen zurückzuführen und wird zum Großteil durch ein geringes Wachstum bei **Bruttoanlageinvestitionen** und **Pensionsausgaben** und **rückläufige Zinsausgaben** kompensiert. Die weitere **Reduktion der Zinsausgaben** und nicht weiter **ansteigende Flüchtlingskosten** reduzieren das bereinigte Ausgabenwachstum im Jahr 2017 leicht auf 2,6%. Ein stärkerer Rückgang wird aber durch den Anstieg der Pensionsausgaben und Bruttoanlageinvestitionen verhindert.

Für die Jahre 2016 und 2017 prognostiziert die FISK-Prognose einen deutlichen Rückgang des Ausgabenwachstums der **Arbeitnehmerentgelte** der im **Sektor Staat Beschäftigten** von 2,9% bzw. 2,1% gegenüber 3,7% im Jahr 2015 (Grafik 21). Der Rückgang ist v. a. auf die geringe Inflationsrate 2015 und die damit verbundenen schwachen Lohnabschlüsse für 2016 (+1,1%) zurückzuführen, die zum Teil durch Neueinstellungen und Zusatzausgaben in den Bereichen innere und äußere Sicherheit (Sicherheitspaket aus dem Vorjahr, Grenzsicherung und sonstige Flüchtlingskosten) kompensiert werden. Laut Personalplan des Bundes 2017 wurde aber bis 1.6.2016 nur ein geringer Teil der geplanten Aufstockungen bereits umgesetzt. Die FISK-Prognose geht daher von einer verzögerten Wirkung der Personalaufstockungen aus. Für das Jahr 2017 ist – dem Bundesbudget bzw. Bundesfinanzrahmen folgend – jedoch von geringen geplanten Personalaufstockungen auszugehen, die um die verzögerte Umsetzung der Maßnahmen aus 2016 erhöht werden. Insgesamt wird daher für das Jahr 2017 – vor dem Hintergrund niedriger Lohnabschlüsse (+1,3%) – ein Rückgang des Ausgabenwachstums der Arbeitnehmerentgelte der im Sektor Staat Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr auf +2,1% prognostiziert.

Für die Ausgaben der Kategorie **monetäre Sozialleistungen** wird für die Jahre 2016 und 2017 ein Anstieg in Höhe von 2,7% bzw. 3,2% im Vorjahresvergleich prognostiziert (Grafik 23). Der im Vorjahresvergleich leichte Anstieg des Ausgabenwachstums im Jahr 2016 ist v. a. auf den starken Anstieg der Ausgaben für die bedarfsoorientierte Mindestsicherung zurückzuführen. Das unterjährig zu beobachtende mäßige Wachstum bei der Neuzerkennung von Invaliditätspensionen wirkt dieser Entwicklung entgegen. Der gegenüber dem Vorjahr rückläufige Anstieg der **Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung** ist auf eine schwächer steigende Anzahl an Arbeitslosen (2016: +2%, 2015: +11% im Vorjahresvergleich) und eine stärkere Entkoppelung der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung von der Anzahl an Arbeitslosen zurückzuführen. Die für das Jahr 2015 zu beobachtende Entkoppelung könnte auf den starken Zuwachs bei Arbeitslosen mit Asylberechtigung zurückzuführen sein, die kein Anrecht auf Arbeitslosengeld besitzen, aber für den Bezug der bedarfsoorientierten Mindestsicherung beim Arbeitsmarktservice als arbeitssuchend gemeldet sein müssen. Der starke Anstieg der bedarfsoorientierten Mindestsicherung steht in direktem Zusammenhang mit dem starken Anstieg der Anzahl der nicht in den Arbeitsmarkt integrierten Asylberechtigten (2016: +23.600 beziehende Asylberechtigte in Ganzjahresäquivalenten, Box 5). Der Anstieg des Ausgabenwachstums 2017 im Bereich monetäre Sozialleistungen ist vorrangig auf das Auslaufen der ausgabenverzögernden Effekte der Verschärfungen der Antrittsvo-

32 Maßnahmen sind einmalig oder temporär, wenn ihre budgetären Auswirkungen auf 1 oder maximal 3 Jahre beschränkt und nicht wiederkehrend sind. Beispiele für defizitsenkende temporäre Maßnahmen sind Steuernestien, Verkauf von nichtfinanziellen Vermögenswerten (z. B. Mobilfunklizenzen) oder die Übertragung von Pensionskassenvermögen (gegen Übernahme der zukünftigen Pensionsleistungen). Ausgaben für Naturkatastrophen, für Militäreinsätze oder zur Bankenrettung zählen zu defiziterhöhenden Einmalmaßnahmen. Flüchtlingskosten werden nicht als Einmalmaßnahmen gewertet.

Staatseinnahmen und -ausgaben

raussetzungen für die Langzeitversicherten- und Invaliditätspension, aber auch der neuerlich zu erwartende starke Anstieg bei der Anzahl von Arbeitslosen (+4,4%) zurückzuführen. Die Anhebung des Tätigkeitschutzzalters (relevant für Versicherte ohne Berufsschutz – das sind Bauern und ungelernte Arbeiter) auf 60 Jahre zum 1.1.2017 wird sich jedoch etwas dämpfend auf die Neuverkennung von Invaliditätspensionen auswirken. Im Jahr 2017 wird von einem Anstieg der Pensionsausgaben um 3,3% (2016: 2,0%) ausgegangen. Trotz eines weiteren starken Anstiegs bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung beziehenden Asylberechtigten (+17.400 Ganzjahresäquivalente) ist der Zuwachs rückläufig und mildert das Ausgabenwachstum der monetären Sozialleistungen im Jahr 2017 etwas ab.

Die Ausgabenkategorie **soziale Sachleistungen** (Wachstum 2015: 6,0%) gewinnt im Jahr 2016 durch die hohen, mit der Flüchtlingszuwanderung einhergehenden Ausgaben im Rahmen der Grundversorgung (Unterbringung und Verpflegung von Flüchtlingen) und die Erhöhung der Ausgaben für Integration (Ausgaben für Arbeitsmarkt, Bildung, Integrationsagenden, Inneres und Wirtschaft) zusätzlich an Dynamik. Das Ausgabenwachstum erhöht sich auf 8,4% gegenüber dem Vorjahr. Die in der Prognose unterstellte Umsetzung der vereinbarten Richtwerte für Asylwerber von 37.500 bzw. 35.000 für die Jahre 2016 und 2017 entfaltet aufgrund der durchschnittlichen Asylverfahrensdauer von rund 8 Monaten erst im Jahr 2017 ihre volle Wirkung. Dies dämpft im Jahr 2017 das Ausgabenwachstum bei sozialen Sachleistungen auf 4,3% gegenüber 2016.

Das Ausgabenwachstum bei **Vorleistungen** beträgt für die Jahre 2016 und 2017 2,7% bzw. 2,1% im Vorjahresvergleich (2015: 2,4%). Diskretionäre Erhöhungen aufgrund des im Vorjahr beschlossenen Sicherheitspakets und Zusatzausgaben im Zuge der Budgeterhöhungen für innere und äußere Sicherheit, die im Jahr 2016 wirksam werden, führen zu einer Erhöhung des Ausgabenwachstums dieser Kategorie auf 2,7%. Der Wegfall der diskretionären Mehrausgaben des Jahres 2016 führt im Jahr 2017 unter Annahme eines strengen Budgetvollzugs zu einem Rückgang des Ausgabenwachstums im Vorjahresvergleich auf 2,1%.

Ausgehend von einem sehr geringen Wachstum im Vorjahr (2015: 0,9%) wird für die Jahre 2016 und 2017 ein moderater Anstieg der Wachstumsraten der **Bruttoanlageinvestitionen** auf 1,9% bzw. 3,0% gegenüber dem Vorjahr prognostiziert (Grafik 24), was mit einem Rückgang der staatlichen Investitionsquote von 3,2% im Jahr 2015 auf 2,9% des BIP im Jahr 2017 einhergeht. Die Wachstumserhöhung 2017 liegt in großen projektierten Bauphasen für Infrastrukturprojekte laut geltendem „Rahmenplan Infrastruktur“ des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) und den im Vorjahr beschlossenen Offensivmaßnahmen (u. a. für Grundlagenforschung, Universitäten, innere Sicherheit und Militär) begründet. Aufgrund der für die Vorjahre zu beobachtenden deutlichen Unter-

Tabelle 9: Bruttoinvestitionen des Staates 2013 bis 2017

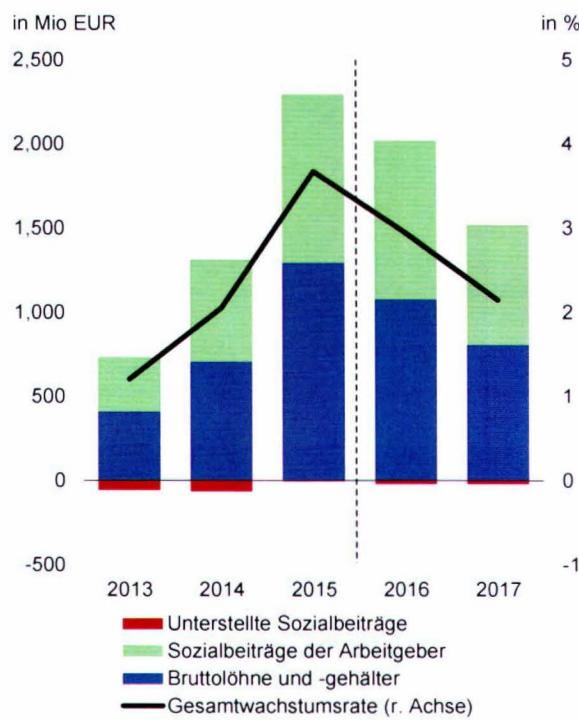
	Bundesebene		Landesebene (ohne Wien)		Gemeindeebene (mit Wien)		SV-Träger		Staat	
	Mio	Anteil	Mio	Anteil	Mio	Anteil	Mio	Anteil	Mio	% des BIP
	EUR	in %	EUR	in %	EUR	in %	EUR	in %	EUR	
2013	5.554	56,4	1.488	15,1	2.632	26,7	181,7	1,8	9.856	3,1
2014	5.266	53,5	1.529	15,5	2.885	29,3	165,9	1,7	9.845	3,0
2015	5.410	54,5	1.419	14,3	2.932	29,5	172,0	1,7	9.934	2,9
2016	.	.	.	.	.	.	.	.	10.124	2,9
2017	.	.	.	.	.	.	.	.	10.426	2,9

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

Staatseinnahmen und -ausgaben

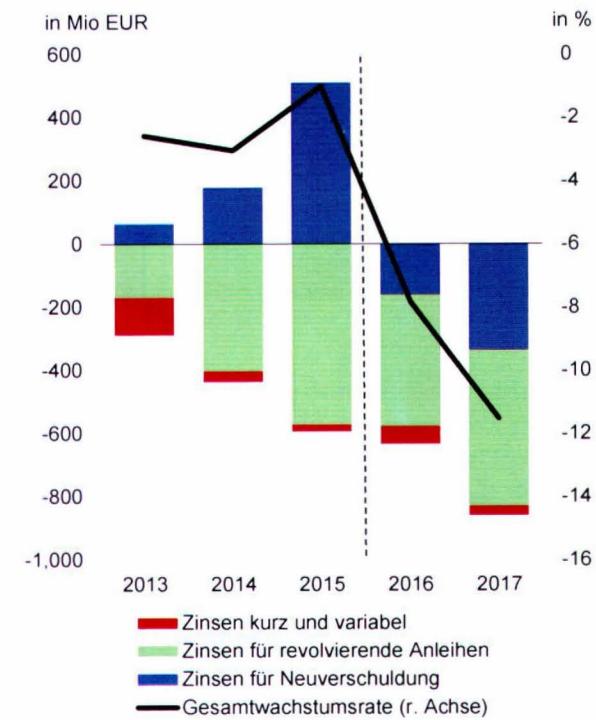
Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Ausgabenkategorien des Staates

Grafik 21: Arbeitnehmerentgelt (Veränderung zum Vorjahr)



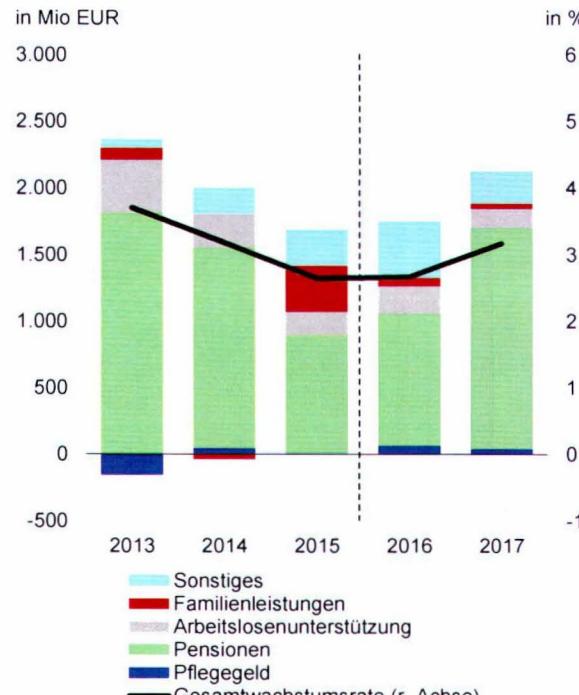
Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Grafik 22: Zinszahlungen (Veränderung zum Vorjahr)



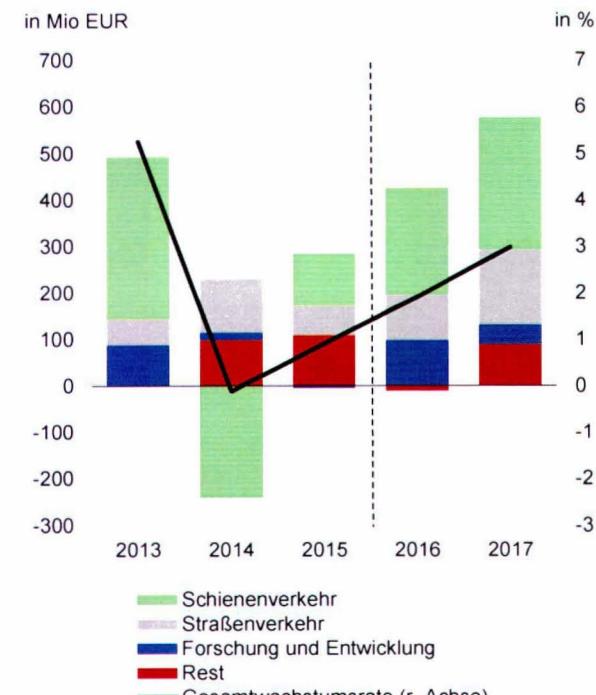
Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Grafik 23: Monetäre Sozialeistungen (Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Grafik 24: Bruttoanlageinvestitionen (Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Staatseinnahmen und -ausgaben

schreitungen der im Rahmenplan Infrastruktur ausgewiesenen Investitionsvolumina wird der projektierte Investitionspfad in der FISK-Prognose niedriger angesetzt.

Die Ausgabenkategorie **Vermögenseinkommen** besteht fast ausschließlich aus dem Zinsendienst der Staatsverschuldung (einschließlich der Verbindlichkeiten der verstaatlichten Banken). Die FISK-Prognose geht davon aus, dass sich der Rückgang bei den Zinsausgaben im Vorjahr über den Prognosehorizont weiter verstärkt. Für die Jahre 2016 und 2017 ist eine Reduktion der **Zinszahlungen** im Umfang von 7,8% bzw. 11,5% zu erwarten (Grafik 22). Der Rückgang bei den Zinsausgaben ist auf das extrem niedrige und 2016 weiter rückläufige Zinsniveau (langfristiger Zinssatz laut WIFO für 2016 und 2017: 0,3%), das über Revolvierung bestehender Schuldtitel und Neuverschuldung die Zinszahlungen reduziert und die Reduktion der Zinsausgaben für die verstaatlichten Banken (HETA-Gläubigereinigung und den von der FMA festgelegten Schuldenschnitt; siehe Box 4) zurückzuführen. Der besonders starke Rückgang der Zinszahlungen im Jahr 2017 erklärt sich aus dem hohen Volumen abrefender Anleihen (17,9 Mrd EUR) und der vollen Entfaltung der Wirkung der HETA Asset Resolution AG Gläubigereinigung (HETA) vom Herbst 2016.

Box 4: „Maastricht-Effekte“ der HETA-Gläubigereinigung und des FMA-Schuldenschnitts

Das über den Kärntner Ausgleichszahlungs-Fonds (KAF) abgewickelte **Rückkauf- bzw. Umtauschangebot** an die Gläubiger der HETA Asset Resolution AG wurde von Gläubigern im Besitz von **99,55%** des **vorrangigen** Anleihevolumens (**9,9 Mrd EUR**) und **89,42%** des **nachrangigen** Anleihevolumens (**0,8 Mrd EUR**) angenommen. Dadurch wurden die Mindestquoten der im §2a FinStaG festgelegten notwendigen Zustimmung von insgesamt zwei Dritteln des Schuldvolumens und 25% jeder Schuldtitel-Tranche erfüllt. Somit können von den am Umtausch nicht teilnehmenden Gläubigern Haftungen nur mehr in der Höhe der Ausgleichszahlung laut Umtauschangebot eingefordert werden.

Da nur ein geringer Anteil der Gläubiger (0,1 Mrd EUR) im Zuge des Umtausches die Barabtosevariante wählte, wurden vom KAF **Nullkupon-Anleihen** und **Nullkupon-Schuldscheindarlehen im Umfang von** 10,3 Mrd EUR und 0,1 Mrd EUR emittiert. Die Nullkupon-Anleihen ersetzen im Fall der vorrangigen Anleihen das Nominale der „alten“ Anleihen zuzüglich der bis 1. März 2016 aufgelaufenen Zinsen im Verhältnis 1:1. Im Fall der Nachranganleihen³³ beträgt das Tauschverhältnis „alt“ zu „neu“ 1:2, bzw. 1:1 im Fall der Nullkupon-Schuldscheindarlehen.

Der **Defiziteffekt** des Umtausches setzt sich aus einer **Reduktion der Zinszahlungen** (die Emissionsrendite der Nullkupon-Anleihe liegt bei 0,7%) und möglichen positiven **Vermögenstransfers**³⁴ aufgrund des freiwilligen Gläubigerverzichts zusammen. Der Rückgang der Zinszahlungen beträgt aufgrund der nur kurzen Wirkung der ab Oktober einsetzenden reduzierten Zinszahlungen im Jahr **2016** lediglich **0,1 Mrd EUR**. Im Jahr **2017** entfaltet sich die gesamte Wirkung der Zinsreduktion und die Zinsausgaben reduzieren sich um weitere rund **0,3 Mrd EUR**.

Die **direkten Auswirkungen** der Gläubigereinigung auf die **Staatsverschuldung 2016** sind mit **-0,4 Mrd EUR** relativ gering und setzen sich aus dem Rückgang der Nominale der im Verhältnis 1:2 ausgetauschten Nachranganleihen (-0,45 Mrd EUR) und dem Haircut der Nominale der in bar abgelösten

³³ Bundesgarantierte Nachranganleihen werden in vollem Umfang bedient und sind nicht Teil der Einigung.

³⁴ Erfahrungen aus ähnlichen Fällen der jüngeren Vergangenheit (griechisches Private Sector Involvement) und Einschätzungen von Experten lassen die Verbuchung von positiven Vermögenstransfers als unwahrscheinlich erscheinen. Die FISK-Prognose geht daher von keinen positiven Vermögenstransfers aus.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Anleihen zusammen. Ein Teil des Schuldenrückgangs wird aufgrund der im Umtausch berücksichtigten aufgelaufenen Zinsen (0,1 Mrd EUR), die die Schuld erhöhen, aufgehoben.

Da der Anleihetausch aber mit der Verpflichtung des KAF verbunden ist, die Anleihen innerhalb eines 6-monatigen und mit Dezember beginnenden Zeitfensters zu einem Kurs von nahe 90³⁵ zurückzukaufen, kommt es aufgrund des **Rücktausches** zu einer **verstärkten Rückführung der Verschuldung** und einer weiteren leichten Reduktion der Zinsausgaben infolge der Schuldenrückführung. Es sollte davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Gläubiger diesen Rücktausch in Anspruch nehmen wird. Jede rückgetauschte Anleihe reduziert die Staatsverschuldung um 10% der Nominale. Dies bedeutet, dass bei 100%-igem Rücktausch des Anleihenvolumens von rund 10 Mrd EUR (inklusive zur Teilnahme verpflichteter Gläubiger) der **Schuldenstand um 1 Mrd EUR reduziert** wird. Die FISK-Prognose geht von einem vollständigen Rücktausch des Anleihevolumens aus, wobei jeweils 5 Mrd EUR im Jahr 2016 und 2017 rückgetauscht werden. Durch den erwarteten Rücktausch der Anleihen reduziert sich der Schuldenstand in den Jahren 2016 und 2017 um jeweils 0,5 Mrd EUR. Durch den Rücktausch reduzieren sich die Zinszahlungen im Jahr 2017 um 0,1 Mrd EUR.

In Summe ergibt sich aus dem direkten Effekt der Gläubigereinigung und dem erwarteten Rücktausch ein **Schuldenrückgang um 0,9 Mrd EUR** im Jahr 2016 und um weitere **0,5 Mrd EUR** im Jahr 2017. Der laut **Finanzmarktaufsicht (FMA)-Bescheid** verordnete **Schuldenschnitt** im Ausmaß **von 53,98%** führt im Fall der bestehenden Kreditverbindlichkeiten gegenüber der Bayern LB im Ausmaß von 2,7 Mrd EUR (inklusive aufgelaufener Zinsen) zu einer weiteren **Reduktion** der Zinsausgaben und der **Verschuldung**. Während der Defiziteffekt relativ gering und schwer zu beziffern ist (Verzinsung des Kredits nicht bekannt), reduziert sich die Verschuldung im Jahr **2016 um 1,4 Mrd EUR**. Der Effekt des Schuldenschnitts aufgrund der Reduktion der Nominale anderer Gläubiger ist nur gering. Insgesamt geht die FISK-Prognose von einem **Rückgang der Verschuldung aufgrund des FMA-Bescheids im Umfang von 1,5 Mrd EUR** aus.

Eine Darstellung der budgetären Auswirkungen der Maßnahmen im Rahmen des Bankenpakets bis inklusive 2016 auf Einzelbankbasis kann Tabelle 10 entnommen werden. Die Zuordnung der Refinanzierungskosten auf Einzelbanken erfolgte für alle Jahre durch eine FISK-Abschätzung.

Tabelle 10: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets auf Einzelbankbasis

in Mrd EUR	Kumulierter Defiziteffekt			Schuldenstandseffekt		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Hypo Alpe-Adria-Bank International AG	9,7	12,0	12,6	18,9	23,2	21,3
KA Finanz AG/Kommunalkredit Austria AG	2,4	2,3	2,0	9,1	13,1	11,6
Österreichische Volksbanken AG	0,7	0,7	0,8	1,0	3,4	3,0
BAWAG PSK AG						
Erste Group Bank AG	-1,5	-1,5	-1,5	-1,3	-1,3	-1,3
Raiffeisen Zentralbank Österreich AG						
Hypo Tirol	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Summe	11,4	13,7	14,0	28,0	38,5	34,7

Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose 2016.

³⁵ Änderungen des Marktzinsniveaus können zu geringfügigen Abweichungen führen.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Die FISK-Prognose geht in der Ausgabenkategorie **Vermögenstransfers** im Jahr 2016 aufgrund des Wegfalls der Vermögenstransfers des Vorjahrs (Wiederaufleben der im HAASanG gestrichenen Verbindlichkeiten der HETA) von einem starken Rückgang im Umfang von -35,2% im Vorjahresvergleich aus, der durch die Entschädigung der AvW-Anleger im Umfang von 105,1 Mio EUR etwas abgeschwächt wurde. 2017 wird mit einem Anstieg der Vermögenstransfers in Höhe von 6,5% des Vorjahrswerts gerechnet (u. a. Verschiebung der Umsetzung des Breitbandinternet-Ausbaus). Im Rahmen des Bankenpakets geht die FISK-Prognose für die Jahre 2016 und 2017 von geringen budgetären Belastungen aufgrund von Maßnahmen aus (Tabelle 11).

Tabelle 11: Maastricht-Auswirkungen des österreichischen Bankenpakets (in Mrd EUR)

in Mrd EUR		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Staatseinnahmen	(1)	0,0	0,1	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5
Haftungsentgelte		0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Erhaltene Zinsen		0,0	0,1	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,5
Dividenden (Partizipationskapital)		0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
Sonstige Einnahmen ¹⁾		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Staatsausgaben	(2)	0,0	2,8	1,2	1,2	2,1	2,2	6,0	2,8	1,0	0,6
Finanzierungskosten		0,0	0,2	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,9	0,7	0,3
Vermögenstransfers ²⁾		0,0	2,6	0,6	0,6	1,6	1,8	5,4	1,8	0,1	0,1
Sonstige Ausgaben		0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1
Maastricht-Finanzierungssaldo	(3)=(1)-(2)	0,0	-2,7	-0,3	-0,3	-1,3	-1,5	-5,3	-2,2	-0,4	-0,1
Memo: Finanzierungssaldo kumuliert		0,0	-2,7	-3,0	-3,3	-4,6	-6,1	-11,4	-13,6	-14,0	-14,1
Stock-Flow-Adjustment ³⁾	(4)	0,9	19,3	-1,0	-2,1	-2,9	-3,8	6,2	8,2	-4,1	-2,2
Veränderung des Schuldenstandes	(5)=(4)-(3)	0,9	21,9	-0,7	-1,8	-1,5	-2,4	11,6	10,4	-3,7	-2,1
Maastricht-Schuldenstand		0,9	22,8	22,2	20,4	18,8	16,5	28,1	38,5	34,7	32,6

1) Zahlungen der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (HAA) aufgrund der Unterschreitung der Mindest-Eigenmittelquote.

2) 2009: Globaltransfer an KA-alt in Höhe der Bundesausgaben an KA Finanz/ESVG 1995 (2.530 Mio EUR), Partizipationskapital HAA: (31 Mio EUR), Kapitaltransfer KA Finanz (90 Mio EUR).

2010: Kapitalzuflüsse an Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (600 Mio EUR).

2011: Gesellschafterzuschuss KA Finanz AG (75 Mio EUR), Abschreibung Partizipationskapital Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (625 Mio EUR).

2012: Kapitalerhöhung Österreichische Volksbanken AG (250 Mio EUR), Kapitalherabsetzung ÖVAG (700 Mio EUR); Kapitalzufluss Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (500 Mio EUR), Gesellschafterzuschuss Hypo Tirol Bank AG (105 Mio EUR).

2013: Hypo Alpe-Adria-Bank Intern. AG: 1.750 Mio EUR (Eigenkapitalerhöhung 700 Mio EUR, Part kapital 800 Mio EUR, Gesellschafterzuschuss 250 Mio EUR).

2014: Hypo Alpe-Adria-Bank International

2015: VfGH Aufhebung HaaSanG (1.705 Mio EUR).

2016/17: Vorsorge.

3) Mit Ausnahme der Abschreibung von Partizipationskapital nicht-defizitwirksame Transaktionen, die den Schuldenstand verändern: Schuldaufnahme zur Zeichnung von Partizipationskapital (2008, 2009), Abschreibung von Partizipationskapital (2011, 2012, 2014), Rückzahlung von Partizipationskapital (2013, 2014), Schuldübernahme durch Gründung von Abbaubaueinheiten (2009, 2014), Aufhebung des HaaSanG (2015), HETA-Gläubigereinigung und Rücktausch, Assestrückführung der verstaatlichten Banken (seit 2009).

Quelle: STAT, FISK.

Im **Aggregat** ergibt sich der Ausgabenanstieg der Jahre **2016 und 2017** v. a. durch Zusatzkosten für Flüchtlinge und Asylwerber, Offensivmaßnahmen für Universitäten und Fachhochschulen und durch das Auslaufen der Wirkung der verschärften Voraussetzungen für den Pensionsantritt (zweites Stabilitätsgesetz 2012). Moderate Gehaltsabschlüsse und Pensionsausgabenerhöhungen, stark rückläufige Zinszahlungen sowie sehr geringe Vermögenstransfers schwächen den Anstieg des Ausgabenwachstums im Prognosezeitraum aber deutlich ab.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Box 5: Ausgaben für Flüchtlinge und Asylberechtigte in den Jahren 2014 bis 2017

Die hohe **Flüchtlingszuwanderung** nach Österreich im Vorjahr (88.200 Asylanträge) und der für die Jahre 2016 und 2017 zu erwartende Zustrom auf Basis der von der Bundesregierung gesetzten Richtwerte für Asylwerber (2016: 37.500, 2017: 35.000) geht mit einem **Anstieg der budgetären Kosten im Jahr 2016 und einer Kostenstabilisierung im Jahr 2017** einher. Dabei wurden die Asylantragsobergrenzen der in Begutachtung befindlichen Notstandsverordnung ebenso berücksichtigt wie die in der aktuellen Haushaltsplanung und im Bundesfinanzrahmen 2017 bis 2020 vorgesehenen Zusatzmittel für die Betreuung und Integration der Flüchtlinge. Abweichend zur Flüchtlingskostenabschätzung der FISK-Frühjahrsprognose werden ident zur österreichischen Haushaltsplanung 2017 nicht nur die Kosten der ab dem Jahr 2015 nach Österreich zuwandernden Flüchtlinge, sondern von allen in Österreich lebenden Flüchtlingen und Asylberechtigten in Tabelle 12 ausgewiesen. Historische Werte werden aus der Flüchtlingskostentabelle des BMF übernommen.

Unter Annahme der vollen Ausnützung der von der Regierung festgelegten Obergrenzen³⁶ inklusive Familiennachzug (0,5 Personen pro Asylberechtigtem³⁷) von 37.500 bzw. 35.000 Asylwerbern in den Jahren 2016 und 2017 betragen die Kosten für die Grundversorgung **0,6 bzw. 0,3 Mrd EUR**. Der Rückgang bei den Kosten für die Grundversorgung im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr erklärt sich durch den erwarteten Rückgang der Anzahl von Asylwerbern für die Jahre 2016 und 2017.

Nach Erhalt eines positiven Asylbescheids³⁸ und einer Meldung beim AMS sind Flüchtlinge berechtigt, die **bedarfsorientierte Mindestsicherung** zu beziehen. Für die Jahre **2016 und 2017** errechnen sich Gesamtkosten von **0,6 bzw. 0,8 Mrd EUR**. Der starke Anstieg ist auf die sich über die Jahre kumulierende Anzahl von Asylberechtigten in der bedarfsorientierten Mindestsicherung zurückzuführen, da diese vorrausichtlich nur langsam in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

Unbegleitete **minderjährige Asylwerber mit positivem Asylbescheid** erhalten keine Mindestsicherung, sondern verbleiben im Normalfall in der verantwortlichen Betreuungseinrichtung der Grundversorgung. Für die Jahre **2016 und 2017** wird für die Betreuung von minderjährigen Asylberechtigten mit Ausgaben in Höhe von rund **0,2 bzw. 0,3 Mrd EUR** gerechnet.

Asylberechtigte haben auch Anspruch auf **Familienbeihilfe** und den **Kinderabsetzbetrag**. In diesem Kontext ist für die Jahre **2016 und 2017** mit Ausgaben in Höhe von **36 bzw. 56 Mio EUR** zu rechnen.

Die Mehrausgaben in den Bereichen **Recht und Sicherheit**, die u. a. die Kosten der Grenzsicherung beinhalten, wurden anhand der Ausgabenerhöhungen des Bundesfinanzrahmens 2017–2020 und BVA 2017 (Entwurf) abgeschätzt und betragen für die Jahre 2016 und 2017 jeweils **0,4 Mrd EUR**. In der Rubrik **sonstige Kosten** werden Ausgaben für Integration, Verfahrensabwicklung, Türkei-Fazilität und Transport zusammengefasst geschätzt. Für 2016 und 2017 wird ein Anstieg der sonstigen Kosten auf **0,5 bzw. 0,4 Mrd EUR** erwartet, der zum Großteil aus den auf **0,2 bzw. 0,3 Mrd EUR** aufgestockten Mitteln für Integration (u. a. Ausgabenerhöhungen für Arbeitsmarkt, Bildung und Integration) bestritten wird.

³⁶ Personen, die aufgrund der Dublin-III-Regel oder aufgrund fehlender Dokumente zur Altersfeststellung nicht zum Asylverfahren zugelassen wurden, sind in den Obergrenzen nicht enthalten. Ein Teil der vorerst nicht zugelassenen Personen wird aber mit zeitlicher Verzögerung zum Asylverfahren zugelassen und fließt somit in die Asylwerber-Obergrenzen der Folgejahre ein.

³⁷ Laut Auskunft des Bundesministeriums für Inneres. Für die Prozessdauer der Familienzusammenführung ab Zeitpunkt der Asylantragstellung des in Österreich befindlichen Familienmitglieds werden 12 Monate angenommen.

³⁸ Die letztinstanzliche Anerkennungsquote des Jahres 2015 in Höhe von 63% wird fortgeschrieben.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Zusätzlich erhöhen sich die Ausgaben für das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und den Asylgerichtshof, während die Transportkosten abnehmen.

Insgesamt belaufen sich die **Flüchtlingskosten** nach gegenwärtigen Schätzungen für die Jahre **2016** und **2017** auf insgesamt jeweils **2,3 Mrd EUR p. a.** (**Tabelle 12**). Teile der ausgewiesenen **Flüchtlingskosten** werden in der strukturellen Budgetvorgabe sowie bei der Gesamtbeurteilung der Fiskalregeln durch die EK als „**außergewöhnliches Ereignis**“ berücksichtigt (Kapitel 7).

Tabelle 12: Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylwerber

	2015	2016	2017
Anzahl der Asylanträge	88.200	37.500	35.000
Grundversorgung in Mrd EUR	0,5	0,6	0,3
Erwachsene in Ganzjahresäquivalenten (GJÄ) ¹⁾	24.900	29.800	13.400
Begleitete Minderjährige (GJÄ)	10.800	15.600	10.100
Unbegleitete minderjährige Asylwerber (UMA) (GJÄ) ²⁾	3.100	2.700	1.000
UMA, Kosten pro Kopf p. a. in EUR ³⁾	44.300	44.300	44.300
Erwachsene/Minderjährige, Kosten pro Kopf p. a. in EUR ³⁾	11.800	11.800	11.800
Erwachsene, Kosten pro Kopf p. a. in EUR privat	6.500	6.500	6.500
Begleitete Minderjährige, Kosten pro Kopf p. a. in EUR privat	3.200	3.200	3.200
Durchschnittliche Asylverfahrensdauer in Monaten ⁴⁾	8,0	8,0	8,0
Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Mrd EUR	0,3	0,6	0,8
Anzahl Mindestsicherungsbezieher (GJÄ)	17.900	41.500	58.900
Einzelperson, Erwachsene, Kosten pro Kopf p. a. in EUR	11.700	11.700	11.900
Betreuung unbegleitete minderjährige Asylberechtigte in Mrd EUR	0,0	0,2	0,3
Anzahl UMA mit positivem Asylbescheid (GJÄ) ⁵⁾	700	5.300	6.700
UMA, Kosten pro Kopf p. a. in EUR ⁶⁾	44.300	44.300	44.300
Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag in Mrd EUR	0,0	0,0	0,1
Rubrik Recht und Sicherheit in Mrd EUR	0,0	0,4	0,4
Sonstige Kosten (u. a. Integration, Verfahrenskosten, Transport) in Mrd EUR	0,2	0,5	0,4
Summe in Mrd EUR	1,1	2,3	2,3
Regelrelevante Summe in Mrd EUR (exkl Kosten für Recht und Sicherheit)⁷⁾	0,5	1,3	1,3

1) Inklusive Familiennachzug. Annahme: 0,5 Personen pro Asylberechtigtem: davon 2/3 Kinder und 1/3 Erwachsene; GJÄ: Ganzjahresäquivalent; UMA: Unbegleitete minderjährige Asylwerber.

2) Durchschnittlicher Anteil im Jahr 2015 rund 8% (exklusive im Verfahren als volljährig festgestellte Personen).

3) Kosten für Unterbringung in organisierten Unterkünften, inklusive Verwaltungskosten, Kosten für Sonderbetreuung, Information und Transport.

4) Gewichteter Durchschnitt der Verfahrensdauer 1. und 2. Instanz.

5) Anteil der positiven Asylbescheide, mit Ausnahme der laut Altersfeststellung nicht qualifizierten bzw. nicht in die Grundversorgung übergeführten Personen: 100%.

6) UMA mit positivem Asylbescheid verbleiben in der selben Versorgungseinrichtung.

7) Die zeitliche und sachliche Abgrenzung der regelrelevanten Kosten und die Bestimmung der Mehrausgaben (im Vorjahresvergleich sowie gegenüber dem Basisjahr 2014) folgt den EK-Definitionen.

Quelle: BMI, BMF, RIS und eigene Berechnungen.

Staatseinnahmen und -ausgaben

4.3 FISK-Prognoseresultate und Vergleich zur österreichischen Haushaltsplanung 2017 des BMF

Defizitentwicklung 2016 und 2017 durch Steuerreform, Flüchtlingskosten und Zinsausgaben getrieben

Aus der Einnahmen- und Ausgabenprognose des FISK leitet sich im Jahr **2016** ein **gesamtstaatliches Maastricht-Defizit** in Höhe von 1,5% des BIP (2015: 1,0% des BIP) ab, das sich im Jahr **2017** auf 1,3% des BIP reduzieren dürfte. Für den Anstieg der Defizitquote **im Jahr 2016** gegenüber dem Vorjahr (+0,5 Prozentpunkte) sind v. a. der Rückgang der Steuereinnahmen (**Nettoeffekt der Steuerreform** sowie der damit verbundene Wegfall von Vorzieheffekten) im Ausmaß von 1,1 Mrd EUR im Vergleich zu einem durchschnittlichen Anstieg der letzten fünf Jahre um rund 4% p. a. sowie die ansteigenden **Flüchtlingskosten** ausschlaggebend (+1,2 Mrd EUR). Auf die Entwicklung dämpfend wirken sich insbesondere der Rückgang der Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets und der Zinsausgaben aufgrund des Niedrigzinsumfelds in der Größenordnung von 2,3 Mrd EUR aus. Insgesamt dürfte sich auf Basis der FISK-Prognose das Defizit in der Größenordnung von 1,7 Mrd EUR erhöhen. Der leichte Rückgang des Defizits im **Jahr 2017** ist auf stagnierende Flüchtlingskosten und einen deutlichen Rückgang der Zinsausgaben zurückzuführen. Hohe Rollierungsvolumina im derzeit herrschenden Niedrigzinsumfeld und die HETA-Gläubigereinigung reduzieren die Zinsausgaben um 0,9 Mrd EUR. Der Defizitrückgang im Jahr 2017 auf 1,3% des BIP fällt aufgrund der gedämpften Einnahmenentwicklung infolge der Steuerreform 2015/2016, der Senkung des Arbeitgeberbeitrags zum Familienlastenausgleich und dem Auslaufen der ausgabendämpfenden Wirkung der Pensionsreformen aber relativ schwach aus.

In den Jahren 2016 und 2017 erhöhen die **Bankenhilfsmaßnahmen** erstmals seit dem Jahr 2009 das Maastricht-Defizit nur mehr geringfügig (Grafik 16). Mit dem Wegfall der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Wiederaufleben der im HAASanG gestrichenen Schulden der Hypo-Alpe-Adria Bank AG aus dem Vorjahr nimmt die budgetäre Belastung durch Einmalmaßnahmen ab. Die Beträge für Einmalmaßnahmen unterschreiten in den Jahren 2016 und 2017 mit 0,2³⁹ bzw. 0,1 Mrd EUR den Vorjahreswert deutlich (2015: 1,8 Mrd EUR; Tabelle 11). Die laufenden Ausgaben gehen aufgrund der HETA-Gläubigereinigung (siehe Box 4) im Jahr 2016 und vor allem im Jahr 2017 stark zurück und übersteigen die laufenden Einnahmen aus dem Bankenpaket für die Jahre 2016 und 2017 um 0,4 bzw. 0,1 Mrd EUR.

Ausgehend von einem **strukturellen Budgetsaldo** von 0,1% des BIP im Jahr 2015 leitet sich im **Jahr 2016** – primär durch die oben angeführten diskretionären einnahmenseitigen (**v. a. Steuerreform**) und ausgabenseitigen Maßnahmen (**v. a. Anstieg der Flüchtlingskosten**) – eine deutliche Verschlechterung ab: Die **strukturelle Budgetdefizitquote** steigt im Jahr **2016** auf **1,1% des BIP**. Getrieben wird der Anstieg 2016 durch die Verschlechterung des Maastricht-Finanzierungssaldos um 0,5 Prozentpunkte, der trotz rückläufiger Einmalmaßnahmen (-0,4 Prozentpunkte im Vergleich zu 2015) und einer konjunkturellen Erholung (Anstieg der zyklischen Budgetkomponente um 0,3 Prozentpunkte) zu verzeichnen war. Für das **Jahr 2017** wird ein Rückgang der strukturellen Defizitquote auf **1,0% des BIP** prognostiziert. Informationen zur Einhaltung der EU-Fiskalregeln in Österreich finden sich im Kapitel 7 sowie im Kap 2.3 in Form einer Zusammenfassung.

³⁹ Hier sind im Jahr 2016 – neben der Vorsorge für das Bankenpaket von 0,1 Mrd EUR – Leistungen für geschädigte AvW-Anleger (105 Mio EUR) enthalten.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Tabelle 13: Budgetäre Kenngrößen der FISK-Herbstprognose im Vergleich zur BMF-Haushaltsplanung 2017

in % des BIP	FISK-Herbstprognose			BMF-Haushaltsplanung		
	November 2016			Oktober 2016		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Finanzierungssaldo	-1,0	-1,5	-1,3	-1,0	-1,4	-1,2
Zyklische Budgetkomponente	-0,7	-0,3	-0,2	-0,7	-0,3	-0,2
Einmalmaßnahmen	-0,5	-0,1	0,0	-0,5	-0,1	-0,2
Struktureller Budgetsaldo	0,1	-1,1	-1,0	0,1	-0,9	-0,9
Memo: Regelrelevante Zusatzausgaben ¹⁾	0,1	0,5	0,5	0,1	0,4	0,4
Reales BIP-Wachstum	1,0	1,7	1,5	1,0	1,7	1,5
Potenzialwachstum	1,1	1,1	1,4	1,0	1,1	1,3
Outputlücke	-1,1	-0,5	-0,4	-1,2	-0,5	-0,3
Staatsverschuldung	85,5	82,3	80,3	85,5	83,2	80,9

1) Mehrausgaben infolge des Flüchtlingszustroms und der Terrorbekämpfung.

Quelle: BMF, FISK, WIFO, STAT.

Tabelle 14: Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates

	ESVG-Code	2015	2016	2017	2016	2017
		in % des BIP	in % des BIP	Veränderung in %		
Gesamteinnahmen	TR	50,6	49,2	49,1	0,8	2,8
Produktions- und Importabgaben	D.2	14,5	14,4	14,2	3,0	1,8
Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	14,4	13,1	13,3	-5,4	4,3
Vermögenstransfers	D.91	0,1	0,2	0,2	6,0	5,6
Sozialbeiträge	D.61	15,4	15,4	15,4	3,6	3,1
Vermögenseinkommen	D.4	1,0	1,0	0,9	2,0	-2,5
Sonstige		5,2	5,2	5,1	3,0	2,1
Gesamtausgaben	TE	51,6	50,7	50,3	1,7	2,4
Arbeitnehmerentgelt	D.1	10,8	10,7	10,6	2,9	2,1
Intermediärverbrauch	P.2	6,4	6,4	6,3	2,7	2,1
Sozialleistungen	D.62, D.631	23,3	23,3	23,3	3,7	3,4
davon: Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung		1,3	1,3	1,3	4,8	3,2
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	D.41	2,4	2,1	1,8	-7,8	-11,5
Subventionen	D.3	1,4	1,3	1,4	1,5	3,9
Bruttoanlageinvestitionen	P.51g	2,9	2,9	2,9	1,9	3,0
Vermögenstransfers	D.9	1,3	0,8	0,8	-35,2	6,5
Sonstige		3,2	3,2	3,2	3,8	3,4
Finanzierungssaldo	B.9	-1,0	-1,5	-1,3	.	.

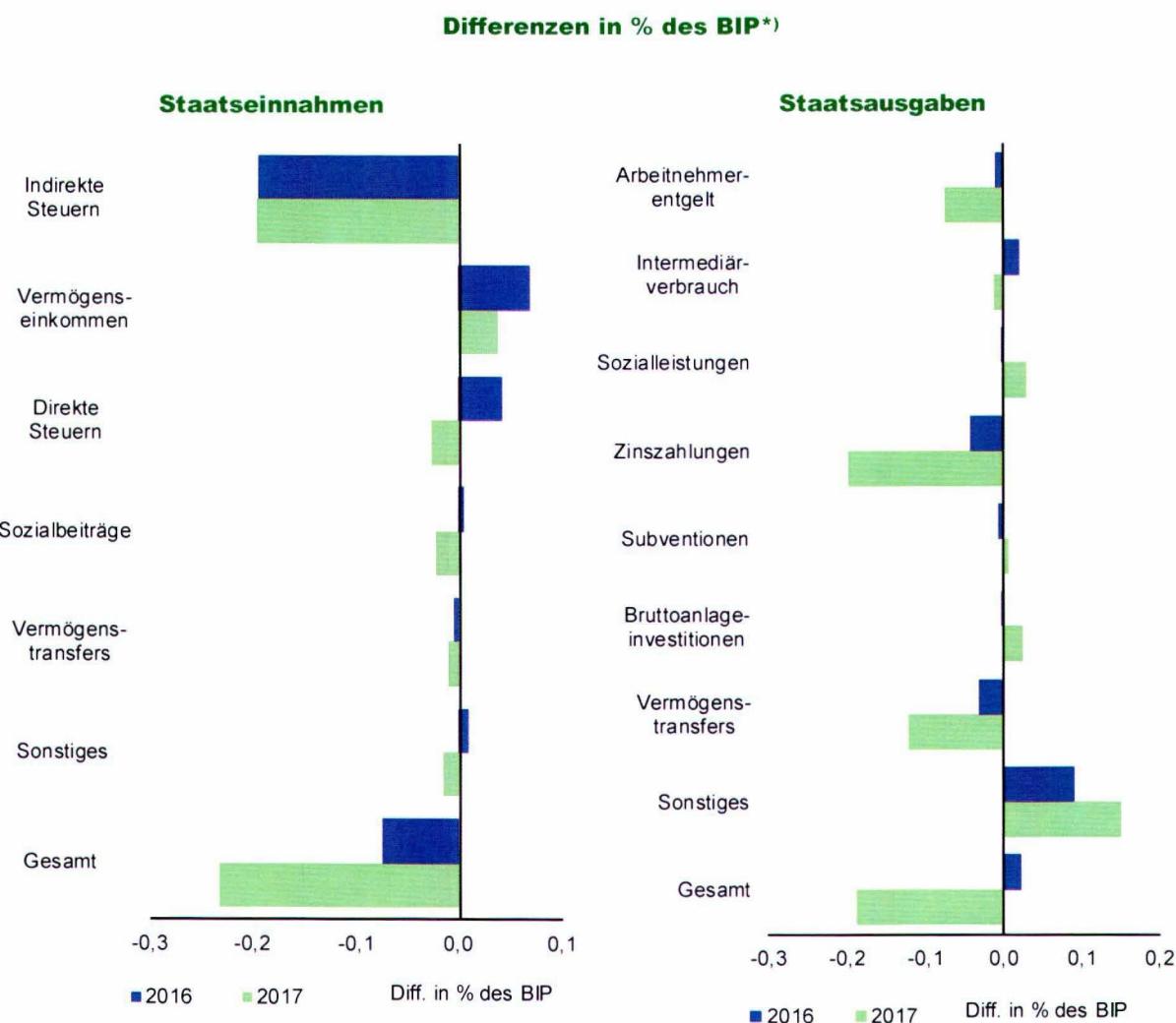
Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Geringere Einnahmen und Ausgaben 2016 und 2017 als in der österreichischen Haushaltsplanung 2017

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der **FISK-Herbstprognose** den **Schätzungen des BMF** aus der österreichischen Haushaltsplanung 2017 (HHP) vom **Oktober 2016** gegenübergestellt. **Grafik 25** zeigt die Abweichung für die ESGV-Hauptkategorien der Staatseinnahmen und -ausgaben. Ein positiver (negativer) Wert bedeutet, dass Einnahmen bzw. Ausgaben laut FISK-Prognose höher (niedriger) sind als in der Haushaltsplanung.

Grafik 25: Abweichung der FISK-Herbstprognose zur BMF-Haushaltsplanung 2017 (Oktober 2016)



*) + = FISK-Prognose überschreitet Stabilitätsprogramm.

- = FISK-Prognose unterschreitet Stabilitätsprogramm.

Quelle: FISK-Herbstprognose 2016 und BMF-Haushaltsplanung 2017.

Die **Einnahmen** fallen laut FISK-Prognose im Jahr 2016 um 0,3 Mrd EUR oder 0,1% des BIP sowie im Jahr 2017 um 0,8 Mrd EUR oder 0,2% des BIP niedriger aus als in der HHP. Bezogen auf das Volumen der Staatseinnahmen von etwa 173 Mrd EUR oder 49,4% des BIP im Jahr 2016 sind die Abweichungen als gering zu werten. Die linke Abbildung in Grafik 25 zeigt die Abweichungen für die einzelnen ESGV-Einnahmenkategorien. Hauptverantwortlich für die Abweichung im **Jahr 2016** ist die

Staatseinnahmen und -ausgaben

Einschätzung der indirekten Steuern. Die FISK-Herbstprognose geht – wie im Abschnitt 4.1 beschrieben – von einer Unterschreitung der aus dem BVA 2016 abgeleiteten ESVG-konformen Aufkommenszielen aus. Abgedämpft wird die Unterschreitung durch höher prognostizierte Vermögenseinkommen des Staates. Die Abweichung im **Jahr 2017** erklärt sich aus dem Niveaueffekt der Abweichung aus dem Vorjahr, einer geringeren Überschreitung bei den Vermögenseinkommen und einer leicht pessimistischeren Einschätzung des Aufkommens an direkten Steuern.

Die gesamtstaatlichen **Ausgaben** laut FISK-Prognose weisen für **2016** eine geringfügige **Überschreitung** in Höhe von **0,1 Mrd EUR** und **2017** eine **Unterschreitung** im Ausmaß von **0,7 Mrd EUR** gegenüber dem dargestellten Pfad in der HHP 2017 des BMF auf (Grafik 15, rechte Abbildung). Der Zuwachs bei den Ausgaben von 2015 bis 2017 laut FISK (7,3 Mrd EUR) liegt um 0,7 Mrd EUR unter dem Ausgabenwachstum laut HHP (8,0 Mrd EUR).⁴⁰ Die **Ausgabenunterschreitungen** im Jahr **2016** entstehen dabei vor allem bei Zinszahlungen (-0,1 Mrd EUR) und Vermögenstransfers (-0,1 Mrd EUR). Die Ausgaben der Kategorie Sonstiges, die zum Großteil aus der ESVG-Kategorie sonstige laufende Transfers besteht, übersteigen hingegen die Ausgaben des HHP um 0,3 Mrd EUR deutlich. Im Folgejahr **2017** erhöhen sich die Unterschreitungen weiter, insbesondere bei Zinsausgaben und Vermögenstransfers (auf 0,7 bzw. 0,4 Mrd EUR). Der erwartete Rückgang bei den Zinszahlungen aufgrund von Schuldenrollierungen und HETA-Gläubigereinigung fällt im Fall der FISK-Prognose wesentlich stärker aus als in der HHP. Bei den Vermögenstransfers wird die abweichende Einschätzung vor allem durch deutlich niedrigere Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets in der FISK-Prognose erklärt. Das BMF geht hier für die Jahre 2016 und 2017 von 0,5 bzw. 0,6 Mrd EUR aus, das ist um 0,4 bzw. 0,5 Mrd EUR mehr als in der FISK-Prognose angenommen. Das Wachstum der Arbeitnehmerentgelte der FISK-Prognose für 2017 unterschreitet den Wert der HHP um 0,3 Mrd EUR. Die Überschreitung der Ausgaben der Kategorie Sonstiges erhöht sich im Jahr 2017 deutlich auf 0,5 Mrd EUR. Die FISK-Prognose geht hier von einem wesentlich geringeren Rückgang des Ausgabenwachstums dieser Kategorie als das BMF aus.

Box 6: Abweichung der FISK-Herbstprognose von der FISK-Frühjahrsprognose

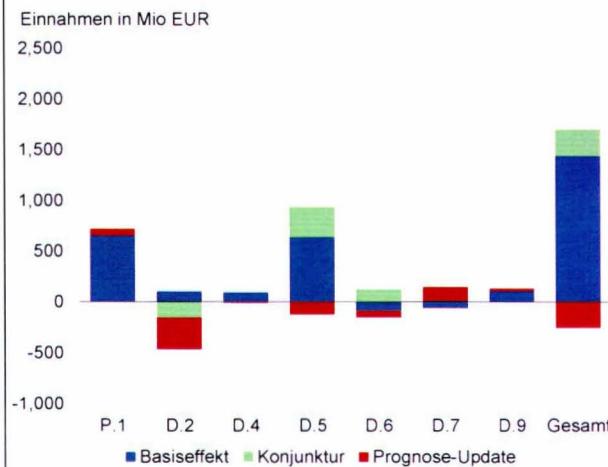
Zur Gewährleistung hoher Transparenz wird in Box 6 die Änderung der Herbst- gegenüber der Frühjahrsprognose 2016 des FISK dargestellt. Die Abweichungen werden dabei in die Kategorien **Basisrevisionen**, **Konjunkturprognoserevision** und **Prognose-Updates** zerlegt. Methodisch folgt die Zerlegung der Abweichungen jener der in den Frühjahrsprognoseberichten präsentierten Ex-post-Evaluierung (Fiskalrat, 2016). Der Basiseffekt entsteht durch Datenrevisionen von Statistik Austria (in diesem Fall ESVG-Daten bis 2015), an welchen die FISK-Prognose anknüpft. Die Konjunkturkomponente misst die Anpassung der Fiskalprognose, welche automatisch durch die Übernahme der aktuellen WIFO-Makroprognose entsteht. Die Kategorie Prognose-Update enthält alle sonstigen auf neuen Informationen basierenden Prognoseanpassungen (unterjährige Entwicklung der Administrativdaten, neu angekündigte Maßnahmen etc.) aber auch methodische Änderungen (Neuschätzung von Elastizitäten, verbesserte Bereinigung bestehender Zeitreihen um diskretionäre Maßnahmen und Zeitreihenbrüche, etc.).

⁴⁰ Die Aufgliederung der Abweichungen nach Ausgabenkategorien macht deutlich, dass der Absolutbetrag der Abweichungen im Jahr 2016 0,9 Mrd EUR und im Jahr 2017 2,2 Mrd EUR beträgt.

Staatseinnahmen und -ausgaben

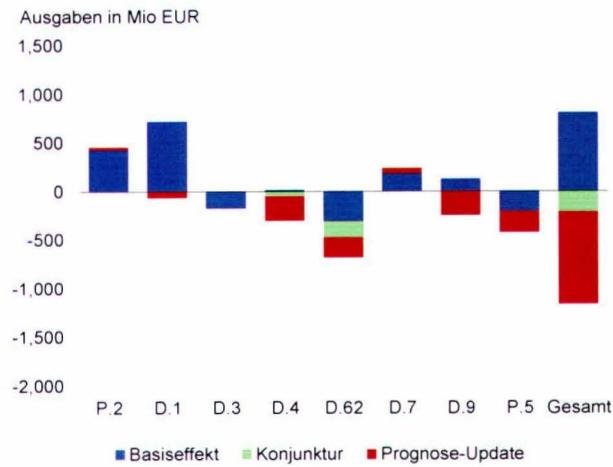
Grafik 26: Zerlegung der Prognoseanpassung FISK-Herbstprognose 2016 vs. FISK-Frühjahrsprognose 2016

Prognoseänderung Herbst vs. Frühjahr für das Jahr 2016



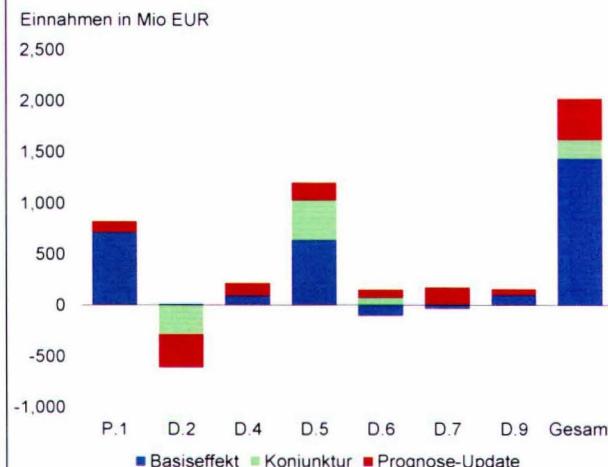
Quelle: FISK-Herbstprognose 2016.

Prognoseänderung Herbst vs. Frühjahr für das Jahr 2016



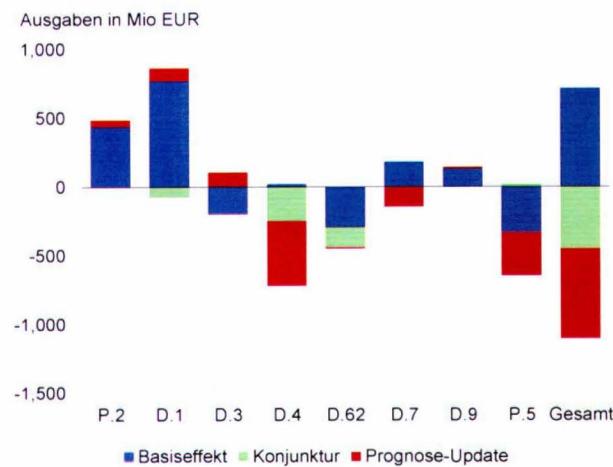
Quelle: FISK-Herbstprognose 2016.

Prognoseänderung Herbst vs. Frühjahr für das Jahr 2017



Quelle: FISK-Herbstprognose 2016.

Prognoseänderung Herbst vs. Frühjahr für das Jahr 2017



Quelle: FISK-Herbstprognose 2016.

Das **gesamtstaatliche Budgetdefizit 2016** wurde im Vergleich zur FISK-Frühjahrsprognose mit 1,8 Mrd EUR bzw. 0,5% des BIP **deutlich nach unten revidiert**. Die Revision zerlegt sich in -0,6 Mrd EUR Basiseffekt, -0,5 Mrd EUR Konjunktureffekt und -0,7 Mrd EUR aus dem Prognose-Update. Die Prognoseanpassungen im Rahmen des Prognose-Updates ergeben sich in erster Linie durch niedrigere Ausgaben (Zinsen, Pensionen, Arbeitslosenunterstützung und Investitionen), die die etwas pessimistischere Steuerschätzung auf Basis der unterjährigen Cash-Daten überkompensieren. Auch für 2017 wurde die Prognose des Budgetdefizits gesenkt. Von den insgesamt -2,4 Mrd EUR gehen -0,7 Mrd EUR auf die Basisänderung, -0,6 Mrd EUR auf die Anpassung der Konjunkturprognose und -1,1 Mrd EUR auf sonstige Anpassungen im Rahmen des Prognose-Updates zurück. Letztere erklären sich wiederum in erster Linie aus niedrigeren Vermögenstransfers, Zins-, Investitions- und Pensionsausgaben.

5. STAATSVER SCHULDUNG ÖSTERREICH S ENDE 2015 BIS 2017

5.1 Entwicklung und Stand der Staatsverschuldung laut Maastricht 2015 bis 2017

Bankenpaket lässt gesamtstaatliche Verschuldung 2015 stark ansteigen

Die Entwicklung des öffentlichen Schuldenstands, der Ende des Jahres 2015 290,8 Mrd EUR betrug, war im Jahresverlauf vor allem von den Effekten der **Maßnahmen im Rahmen des Bankenpakets** (Tabelle 11) geprägt. Neben der defiziterhöhenden Wirkung der Vermögenstransfers (Aufhebung der Schuldlösung des HAASanG durch das VFGH-Urteil) und Refinanzierungskosten erklärte sich ein Großteil der Schulderhöhung aus der 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 die im Vergleich mit dem Freistaat Bayern vereinbarte Vorauszahlung (1,2 Mrd EUR). Die defizitsenkenden Zinseinnahmen der verstaatlichten Banken und der Abbau der Verbindlichkeiten aus der Rückführung der Assets der verstaatlichten Banken⁴¹ (KA Finanz AG und immigon portfolioabbau AG) schwächten den schulden erhöhenden Effekt des Bankenpakets auf insgesamt 10,4 Mrd EUR ab. Neben dem Bankenpaket entfalteten **hohe Primärüberschüsse** im Umfang von 4,5 Mrd EUR, **leicht rückläufige Zinsausgaben** in der Höhe von 8,1 Mrd EUR und **hohe Agios** von 1,5 Mrd EUR ihre Wirkung und reduzierten den Anstieg der Staatsverschuldung auf 11,8 Mrd EUR. **Der Anstieg der Verschuldungsquote** im Jahr 2015 wurde aufgrund des BIP-Wachstums von 2,4% („Nenner-Effekt“) um 1,9 Prozentpunkte abgeschwächt und betrug 1,1 Prozentpunkte. Während die Verschuldung der Subebenen (Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) in % des BIP konstant blieb, stieg aufgrund des deutlichen Anstiegs der Verbindlichkeiten der verstaatlichten Banken, die dem Bundessektor zugeordnet werden, die Bundesschuld im Jahr 2015 deutlich an. Damit lag die Schuldenquote Österreichs trotz der starken Zunahme in den letzten Jahren im Jahr 2015 mit 85,5% weiterhin unter dem Europäischen Durchschnitt (EU 28: 86,6%).

Tabelle 15: Entwicklung der Staatsverschuldung nach Sektoren¹⁾ 2013 bis 2017

	Bundesebene		Landesebene (ohne Wien)		Gemeindeebene (mit Wien)		SV-Träger		Staat	
	Mrd	% des	Mrd	% des	Mrd	% des	Mrd	% des	Mrd	% des
	EUR	BIP	EUR	BIP	EUR	BIP	EUR	BIP	EUR	BIP
2013	227,9	70,7	20,1	6,2	12,7	3,9	1,7	0,5	262,3	81,3
2014	244,2	73,9	20,4	6,2	13,0	3,9	1,3	0,4	278,9	84,4
2015	254,7	74,9	20,7	6,1	13,7	4,0	1,7	0,5	290,8	85,5
2016	.	.	.	.	.	.	.	.	289,8	82,3
2017	.	.	.	.	.	.	.	.	291,4	80,3

1) Gemäß Maastricht (EU-VO Nr. 220/2014).

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

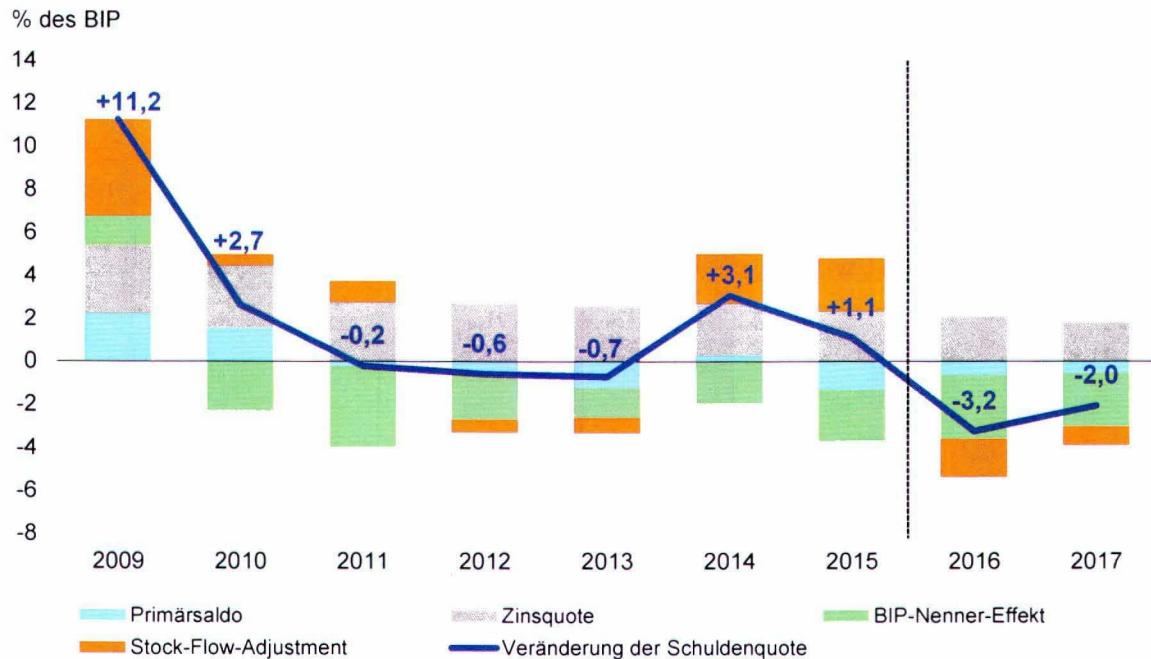
⁴¹ Aufgrund des von der FMA verhängten HETA-Moratoriums kam es ab 1.3.2015 zu keinen Rückführungen an Verbindlichkeiten der HETA Asset Resolution AG.

Staatsverschuldung Österreichs

Grafik 27**Öffentliche Verschuldung laut Maastricht*) 2006 bis 2017**

*) Gemäß ESVG 2010 bzw. EU-Rats-VO Nr. 220/2014.

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

Grafik 28**Komponenten der Veränderung der Schuldenquote 2009 bis 2017*)**

*) - = reduziert (+ = erhöht) die Schuldenquote.

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

Primärüberschüsse und negative Stock-Flow-Anpassungen reduzieren die gesamtstaatliche Verschuldung 2016 bzw. den Schuldenanstieg 2017

Im Jahr 2016 kommt es laut FISK-Prognose erstmals seit 1997 zu einem Rückgang der gesamtstaatlichen Bruttoverschuldung auf 289,8 Mrd EUR. Die **gesamtstaatliche Schuldenquote** sinkt laut FISK-Prognose in den Jahren 2016 und 2017 auf **82,3% bzw. 80,3% des BIP**. Der starke Rückgang der Schuldenquote um 3,2 bzw. 2 Prozentpunkte setzt sich dabei aus gesamtstaatlichen Defiziten von 2,0% bzw. 1,9% des BIP (Primärüberschuss von jeweils 0,6% des BIP, Zinsdienst von 2,1% bzw. 1,8% des BIP) und Stock-Flow-Adjustments von –1,8% bzw. –0,8% des BIP zusammen. Der „BIP-Nenner-Effekt“ senkt die Schuldenquote in den Jahren 2016 und 2017 um –3,0 bzw. –2,5 Prozentpunkte (Grafik 16). Die **Zusammensetzung der Stock-Flow-Adjustments** wird dabei vom Portfolioabbau der verstaatlichten Banken, der HETA-Gläubigereinigung (Box 4 und Tabelle 11) und den weiterhin hohen Agios dominiert. Der Gesamteffekt des **Bankenpakets** auf den Schuldenstand Österreichs reduziert sich von 11,3% des BIP im Jahr 2015 auf 9,3% bzw. 8,8% des BIP bis Ende 2016 bzw. 2017 (Grafik 27).

5.2 Finanzierungsstruktur der Finanzschuld des Bundes und Risiko-Controlling des Bundes

Kapitel 5.2 betrachtet die **Verschuldung des Bundes** im Jahr 2015 in **administrativer Abgrenzung**⁴². Dabei werden die wichtigsten Entwicklungen der **Struktur der Finanzschuld** sowie das **Risiko-Controlling** des Bundes dargestellt, um einen Einblick in das **Debt-Management des Bundes** zu ermöglichen.⁴³

Die **Finanzschuld des Bundes** (inklusive Eigenbesitz) in administrativer Abgrenzung deckte Ende 2015 rund 72% der gesamten staatlichen Verschuldung im Sinne von Maastricht ab. Strukturdaten über die administrative Verschuldung des Bundes liefern demnach auch wichtige Hinweise über die Finanzierungsstruktur der öffentlichen Gesamtverschuldung und das gesamtstaatliche Debt-Management in Österreich. Die Zeitreihen zu den im Kapitel angeführten Indikatoren der Finanzschuld des Bundes sind im Anhang des Berichts enthalten (A3 bis A6).

Die **Debt-Management-Ausrichtung des Bundes** orientiert sich an den vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank formulierten Grundsätzen.⁴⁴ Als **Ziele** wurden „die Bereitstellung der erforderlichen Finanzierungsmittel bei **risikoaverser Grundausrichtung** zu möglichst **geringen mittel- bis langfristigen Finanzierungskosten**“ und die „**langfristige Sicherstellung der jederzeitigen Liquidität des Bundes**“ festgelegt. Eine risikoaverse Grundausrichtung zielt auf die Vermeidung von **Markt-, Liquiditäts-, Kredit- und Reputationsrisiken** ab und kann u. a. durch eine breite Streuung des Investorenkreises, die Vermeidung von Refinanzierungsspitzen und strikte Limits bzw. Bandbreiten von Risikokennzahlen umgesetzt werden. Als Beitrag zur Erreichung der angeführten Ziele wurden im Bundesvoranschlag in der Untergliederung 58 „Finanzierungen, Währungstauschverträge“ **drei Maßnahmen angeführt**:

⁴² Verbuchungsvorschriften laut Bundeshaushaltsgesetz 1986 bzw. 2013 (BGBI. Nr. 213/1986 bzw. Nr. 139/2009) i.d.g.F.

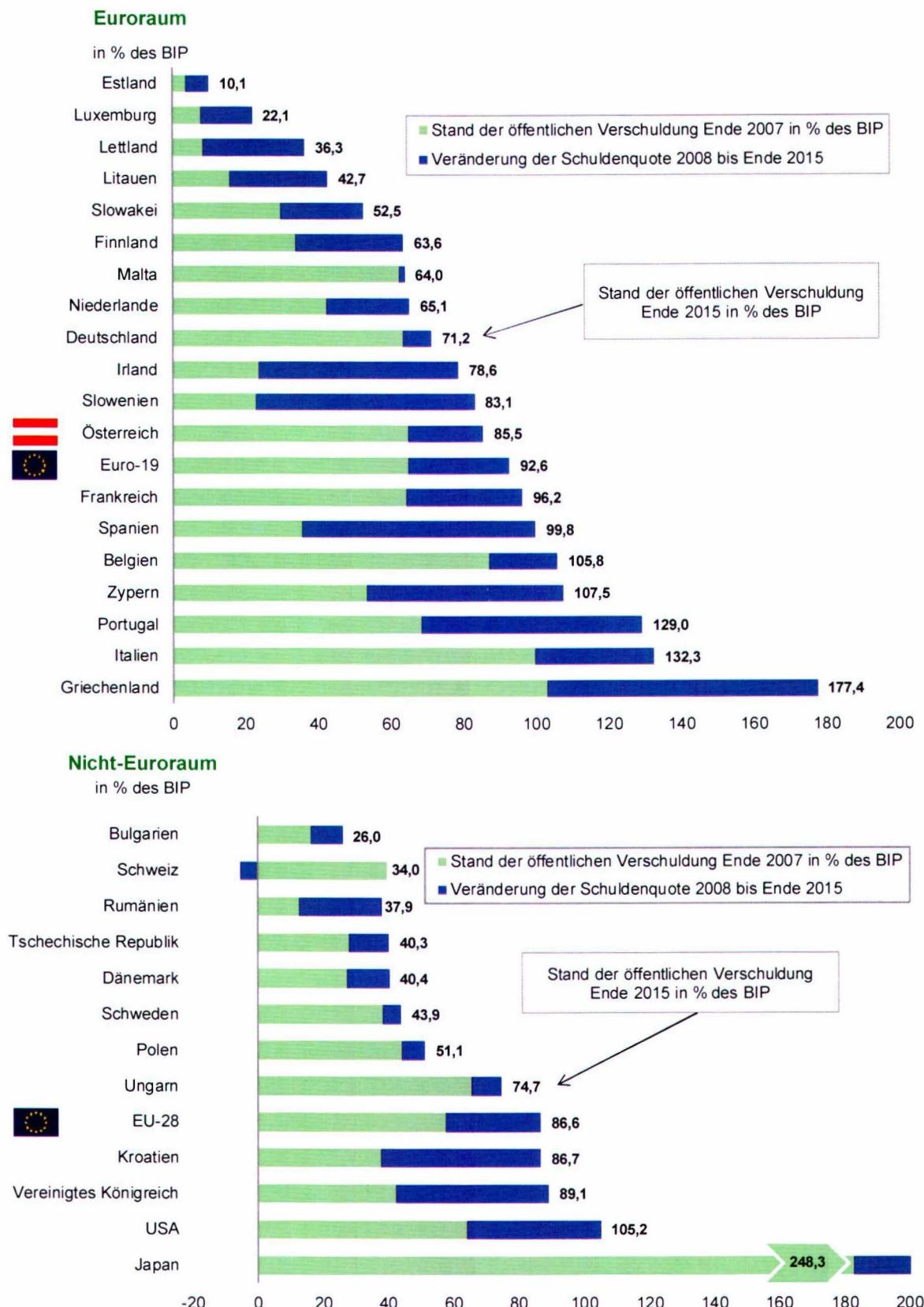
⁴³ Details können dem Bundesrechnungsabschluss 2015 (Rechnungshof, 2016) entnommen werden.

⁴⁴ <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/Index.htm> (Guidelines for Public Debt Management) und <http://www.imf.org/external/np/mcm/stockholm/principles.htm> (Stockholm Principles of Public Debt Management).

Staatsverschuldung Österreichs

Grafik 29

Öffentl. Verschuldung international 2015 und deren Veränderung seit 2008 laut EK



Quelle: Herbstprognose 2016 der Europäischen Kommission (November 2016) und eigene Berechnung (Euro-19 und EU-28-Aggregat); Schweiz: nationale Daten (September 2016).

Staatsverschuldung Österreichs

- „Mittels eines relativ **ausgewogenen Tilgungsprofils** werden Risiken durch zeitliche Spitzen beim Finanzierungsbedarf (zeitliches Klumpenrisiko) vermieden und ein bestimmter Zinsfixierungszeitraum angestrebt.“ Für den Zinsfixierungszeitraum wurde für 2015 und 2016 eine **Bandbreite von 7 bis 8,5 Jahren** angesetzt. Laut BVA 2017 wurde die untere Schranke auf acht Jahre erhöht.
- Das **Refinanzierungsvolumen** wird auf einem niedrigen Niveau im Verhältnis zum BIP gehalten, indem das Tilgungsprofil relativ ausgewogen gestaltet wird. Im Gegensatz zum Vorjahr wird somit nicht mehr auf das Verhältnis des Refinanzierungsvolumens zur Gesamtverschuldung abgezielt. Diese Maßnahme limitiert das Refinanzierungsvolumen in Prozent des prognostizierten BIP ab 2018 auf 10%.
- Aufrechterhaltung einer **liquiden Referenzkurve** (Benchmark-Kurve) von Bundesanleihen, um der Preisorientierungsfunktion für die Festlegung verschiedener Finanzierungssätze in Österreich gerecht zu werden. Für **sieben verschiedene Fristigkeiten** von 2 bis 30 Jahren soll eine liquide Referenzkurve gewährleistet werden.

Die definierten **Budgetziele** der UG 58 wurden im Jahr 2015 vollständig **umgesetzt**.

Tabelle 16: Fristigkeitsprofil der bereinigten Finanzschuld 2013 bis 2015¹⁾

	2013		2014		2015	
	Mio EUR	%-Anteil	Mio EUR	%-Anteil	Mio EUR	%-Anteil
Kurzfristig (bis zu 1 Jahr)	24.037	12,4	18.607	9,5	17.442	8,8
Mittelfristig (zwischen 1 und 5 Jahren)	56.408	29,1	67.476	34,4	73.045	36,7
Langfristig (ab 5 Jahren)	113.497	58,5	110.128	56,1	108.625	54,6
Bereinigte Finanzschuld	193.942	100,0	196.211	100,0	199.113	100,0
davon fix verzinst	96,1%		94,6%		96,1%	
davon variabel verzinst	3,9%		5,4%		3,9%	
Durchschnittliche Restlaufzeit (in Jahren)	8,6		8,7		8,4	

1) Unter Berücksichtigung des Eigenbesitzes des Bundes, von Derivaten (Swaps) sowie von Forderungen gegenüber Rechtsträgern.

Quelle: OeBFA.

Die Gestaltung des Laufzeitprofils der Verschuldung zählt neben der Auswahl des Verschuldungsinstruments, der Währungszusammensetzung und der Verzinsungsart zum Kern der Portefeuille-Steuerung. Eine nicht ausgeglichene **Fristigkeitsstruktur** der Verschuldung führt zu einer Kumulierung der Tilgungserfordernisse und erhöht das Refinanzierungsrisiko. Das **Refinanzierungsrisiko** besteht darin, dass Kapitalaufbringungen in Stress-Situationen nicht möglich sind und/oder dass Schuld aufnahmen bei ungünstigen Marktverhältnissen (bei hohem Marktzinsniveau und/oder hohen Risiko- aufschlägen) erfolgen müssen.

Die durchschnittliche **Ursprungslaufzeit** der **Bruttoschuldaufnahmen** des Bundes (inkl. Rechtsträgerfinanzierungen und Eigenbesitz) reduzierte sich im Jahr 2015 von 8,4 Jahren 2014 auf 7,9 Jahre. Die durchschnittliche **Restlaufzeit** des **gesamten Schuldenportefeuilles⁴⁵ des Bundes** (exklusive Rechtsträgerfinanzierung und Eigenbesitz; 18) ging ebenfalls zurück und betrug Ende 2015 8,4 Jahre (Ende 2014: 8,7 Jahre). Im internationalen Vergleich gehört die vom Bund gemanagte Verschuldung somit nach wie vor zu den staatlichen Schuldenportfolios mit sehr hoher durchschnittlicher Restlaufzeit

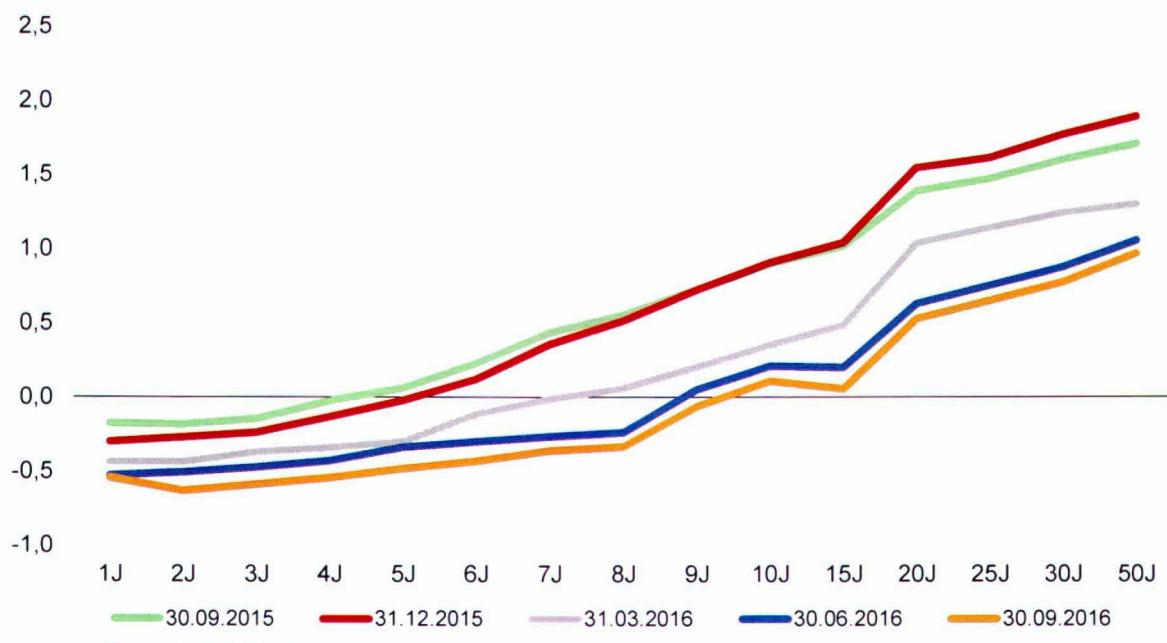
⁴⁵ Diese Berechnung unterstellt, dass vorzeitige Tilgungen (Put-Optionen der Darlehensgeber bei Schuldscheindarlehen) nicht zur Anwendung kommen und Konversionsvereinbarungen eingehalten werden. Konversionsvereinbarungen verlängern aus Schuldnersicht die Laufzeit, haben in den letzten Jahren aber an Bedeutung verloren.

Staatsverschuldung Österreichs

Grafik 30

Zinsstrukturkurve der Benchmark-Bundesanleihen Österreichs

Rendite in %

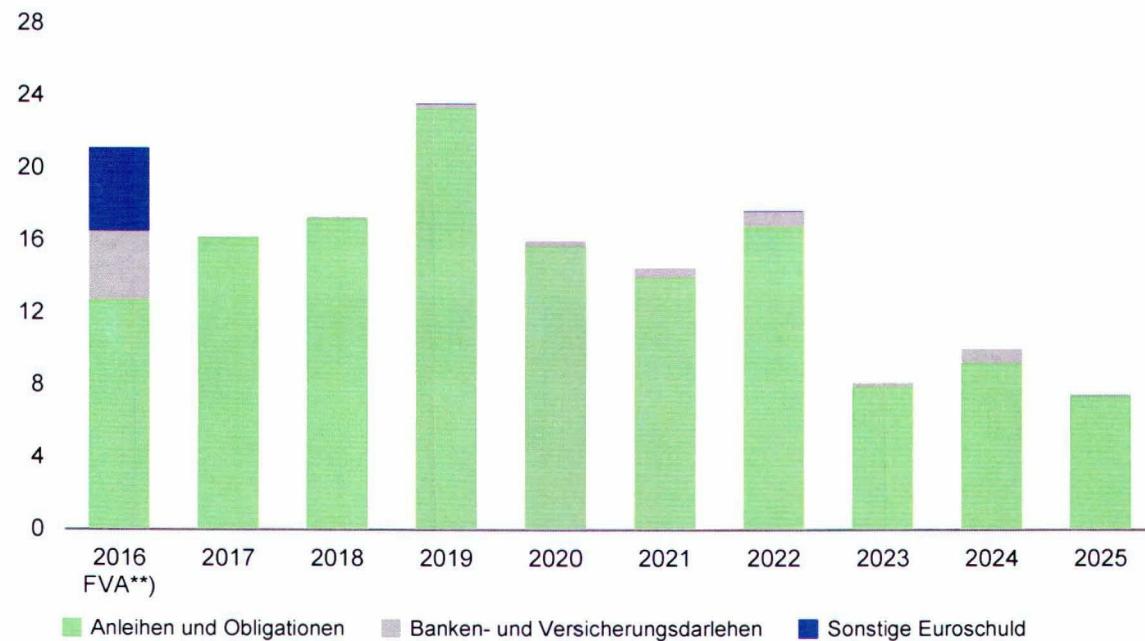


Quelle: EZB, Reuters.

Grafik 31

Tilgungsplan 2016 bis 2025 der Finanzschuld nach Schuldformen 2015*)

in Mrd EUR



*) Unter Berücksichtigung von Derivativen (Swaps) sowie von Forderungen gegenüber Rechtsträgern.

**) Finanzierungsvoranschlag.

Quelle: OeBFA.

Staatsverschuldung Österreichs

(OECD Sovereign Borrowing Outlook 2016: sechsthöchster Wert von 28 teilnehmenden Ländern im Jahr 2015). Der Anteil an Schuldtiteln mit Restlaufzeiten von bis zu einem Jahr reduzierte sich im Jahr 2015 von 9,5% der bereinigten Finanzschuld (2014) auf 8,8% weiter. Das Refinanzierungsrisiko ging damit klar zurück.

Effektivverzinsung der Finanzschuld sinkt weiter

Der Bund konnte im Jahr 2015 aufgrund des bestehenden Niedrigzinsumfelds, der anhaltend starken Nachfrage nach Schuldtiteln höchster Bonität und der Tilgung von Schuldtiteln mit hoher Verzinsung (z. B. Auslaufen einer 10-jährigen Bundesanleihe mit einem Volumen von 13,1 Mrd EUR und einer durchschnittlichen Rendite von 3,2% im Juli 2015) den Durchschnittzinssatz der Finanzschuld noch weiter senken. Die **10-Jahres-Benchmark-Rendite für österreichische Bundesanleihen** fiel im Jahresdurchschnitt 2015 auf 0,75% (2014: 1,49%).

Tabelle 17: Durchschnittliche Nominal- und Effektivverzinsung der bereinigten Finanzschuld 2011 bis 2015¹⁾ (in %)

in %	2011	2012	2013	2014	2015
Durchschnittsverzinsung der Finanzschuld	4,1	3,9	3,7	3,4	3,3
davon <i>Euroschuld</i>	4,1	3,9	3,7	3,4	3,3
davon <i>Fremdwährungsschuld</i> ²⁾	3,2	-	-	-	-
Effektivverzinsung der Finanzschuld	3,9	3,6	3,4	3,2	3,0

1) Unter Berücksichtigung des Eigenbesitzes des Bundes, von Derivaten (Swaps) sowie von Forderungen gegenüber Rechtsträgern.

2) Nicht auf Euro lautende Finanzschulden.

Quelle: OeBFA.

Tabelle 18: Fix und variabel verzinsten bereinigte Finanzschuld 2014 und 2015¹⁾

	2014				2015			
	Fix		Variabel		Fix		Variabel	
	Mio EUR	%-Anteil	Mio EUR	%-Anteil	Mio EUR	%-Anteil	Mio EUR	%-Anteil
Anleihen	170.524	98,1	3.375	1,9	176.767	98,7	2.325	1,3
Bundesobligationen	1.618	100,0	0	0,0	1.354	97,8	30	2,2
Bundesschatzscheine	0	0,0	6.656	100,0	0	0,0	4.780	100,0
Titrierte Euroschuld	172.142	94,5	10.032	5,5	178.121	96,1	7.135	3,9
Versicherungsdarlehen	892	100,0	0	0,0	892	100,0	0	0,0
Bankendarlehen	12.535	95,4	600	4,6	12.345	95,3	610	4,7
Sonstige Kredite	10	100,0	0	0,0	10	100,0	0	0,0
Nicht titrierte Euroschuld	13.437	95,7	600	4,3	13.247	95,6	610	4,4
Euroschuld	185.579	94,6	10.632	5,4	191.368	96,1	7.745	3,9
Fremdwährungsschuld	-	-	-	-	-	-	-	-
Finanzschuld	185.579	94,6	10.632	5,4	191.368	96,1	7.745	3,9

1) Unter Berücksichtigung des Eigenbesitzes des Bundes, von Derivaten (Swaps) sowie von Forderungen gegenüber Rechtsträgern.

Quelle: OeBFA.

Staatsverschuldung Österreichs

Die **durchschnittliche Nominalverzinsung** (durchschnittlicher Kupon) der **Finanzschuld des Bundes** sank im Jahresabstand von 3,4% (Ende 2014) auf 3,3% (Ende 2015). Die **Effektivverzinsung** (nach Swaps und nach Abzug des Eigenbesitzes) sank von 3,2% auf 3,0%.⁴⁶

Vor dem Hintergrund des äußerst niedrigen Zinsniveaus, der verbesserten Konjunkturaussichten des Euroraums und der in der langen Frist zu erwartenden kontraktiven, geldpolitischen Maßnahmen verschuldete sich der Bund im Jahr 2015 weiterhin im Wesentlichen in Form von Fixzinsfinanzprodukten mit relativ langen Laufzeiten (Anleihen). Dieses Vorgehen trug zu einer **geringen Zinssensitivität**⁴⁷ der **budgetrelevanten Zins-Cashflows** bei. Ende 2015 waren 96,1% der aushaltenden Verbindlichkeiten des Bundes (nach Swaps und nach Abzug des Eigenbesitzes) mit einem fixen Zinssatz ausgestattet. **Geldmarktbasierte Finanzierungsinstrumente** mit variablen Zinssätzen stellten Ende 2015 nur 3,9% der Verbindlichkeiten des Bundes dar.

Weiterhin risikoaverse Grundausrichtung des Schuldenmanagements

Die Ausrichtung des Schuldenmanagements des Bundes in Österreich wird vom Bundesminister für Finanzen unter Einbindung der OeBFA festgelegt (§79 Abs. 5 BHG) und verfolgt eine **risikoaverse Grundausrichtung**. Die aktuellen Risikorichtlinien der OeBFA für die Risikoarten **Markt-, Liquiditäts-, Kredit-, Reputations- und operationelles Risiko**, die Teil der Rahmenbedingungen bei der Erstellung der Schuldenmanagementstrategie darstellen, werden im Folgendem näher beleuchtet.

Als **Leitlinien für die Prozesse und Methoden des Risikomanagements** dienen der OeBFA Best-Practices-Standards für Staatsschuldenmanager und die Finanzbranche (z. B. die „Guidelines for Public Debt Management“ des IWF⁴⁸ und das Rundschreiben der deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zur Ausgestaltung des Risikomanagements⁴⁹).

Zinssensitivität des Schuldenportfolios relativ gering

Der Bund trägt **unvermeidbare Marktrisiken**, da ein unerwarteter bzw. budgetär nicht eingeplanter zukünftiger Anstieg der Marktzinsen für österreichische Schuldtitle zu einer erhöhten Zinsbelastung führen kann (**Zinskostenrisiko**). Konkret besteht für den Bund ein Exposure einerseits gegenüber dem allgemeinen Zinsniveau im Euroraum und andererseits gegenüber den österreich-spezifischen Auf- bzw. Abschlägen (Spreads). Exposures gegenüber anderen Marktfaktoren wie Wechselkursen, Zinssätzen in Fremdwährung etc. werden vermieden.

Bei der Berechnung des **Zinskostenrisikos** legt die OeBFA einen relativ langen Analysezeitraum von acht Jahren zugrunde, weil erst bei mehrjähriger Betrachtung die volle Dynamik der Zinsentwicklung sichtbar wird. Ziel der Zinskostenrechnung ist es, die Zinskosten über den 8-Jahres-Zeitraum für ein Set an Marktzins-Szenarien zu berechnen. Für diese Modellrechnung sind folgende Input-Daten erforderlich:

1. das **Schuldenportfolio** zum Startzeitpunkt
2. ein Set an Szenarien für die Entwicklung der **Primärsalden**
3. ein Set an Szenarien für die Entwicklung der **Zinsen im Euroraum** (Swap-Sätze)

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Änderungen des Marktzinses übertragen sich schwach bzw. stark zeitverzögert auf den Zinsendienst.

⁴⁸ <https://www.imf.org/external/np/eng/2014/040114.pdf>

⁴⁹ https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/BankenFinanzdienstleister/Risikomanagement/risikomanagement_node.html

4. ein Set an Szenarien für die Entwicklung der **österreich-spezifischen Auf- bzw. Abschläge** (Swap-Spreads)
5. Annahmen über die Wahl der **Laufzeiten** der zukünftigen Finanzierungen (Finanzierungsstrategie)
6. Annahmen über die zukünftige Steuerung der **Zinsbindung** des Schuldenportfolios (Zinsstrategie)

Von den genannten Input-Daten ist (1) eindeutig determiniert, für (2) werden stochastische Szenarien auf Basis der Budget-Semielastizität und Prognosedaten für Wachstum und Inflation generiert und die Sets (3) und (4) bestehen jeweils aus 1000 stochastischen Zinsszenarien, die mit Hilfe eines Zinsmodells erzeugt werden. (5) und (6) stellen die Einflussgrößen dar, die die OeBFA mittels Strategiewahl, innerhalb von durch Marktgegebenheiten und gesetzlichen Einschränkungen gesetzten Grenzen steuern kann.

Grafik 32 zeigt die Ergebnisse der **Zinskostenrechnung** mit Stichtag 30. September 2016. Gegenübergestellt werden die Ergebnisse des **Forward-Szenarios** mit jenen des **Risiko-Szenarios**. Das Risiko-Szenario, das sich aus stochastischen Zinsszenarien ergibt, wird mit einem Konfidenzniveau von 95% ermittelt, das heißt, die ausgewiesenen Zinszahlungen können als jene Beträge interpretiert werden, die nur mit einer statistischen Wahrscheinlichkeit von 5% überschritten werden. Das Zinskostenrisiko des Schuldenportfolios ergibt sich aus den Differenzen zwischen den Zinszahlungen des Forward-Szenarios und jenen des Risiko-Szenarios. Es zeigt sich, dass das Portfolio mit einem weiteren Blick in die Zukunft ein ansteigendes Risiko aufweist und die Zinszahlungen im Forward-Szenario bis 2023 deutlich sinken. Letzteres ergibt sich rechnerisch unmittelbar aus der außerordentlich niedrigen und flachen Zinskurve zum Stichtag.

Prinzipiell ist eine Verringerung des Zinskostenrisikos mit einer Erhöhung der zu erwartenden Zinskosten verbunden und vice versa. Als **zentrale Steuerungskennzahl** zur Optimierung der Kosten/Risiko-Relation wird, neben der Restlaufzeit, der sogenannte **Zinsfixierungszeitraum** verwendet, der als gewichtete Restlaufzeit von allen bereits fixierten Cashflows des Finanzschuldenportfolios definiert ist. Der Zinsfixierungszeitraum ist umso höher, je länger die Laufzeit eines festverzinsten Papiers und je kleiner der Kupon ist. Der Zinsfixierungszeitraum des von der OeBFA verwalteten Finanzportfolios betrug mit Ende September 2016 8,63 Jahre. Der Verlauf des Zinsfixierungszeitraums und jener der Restlaufzeit des Schuldenportfolios sind in Grafik 26 ersichtlich. Die vom Bundesminister für Finanzen **festgelegte Portfoliostrategie** sieht vor, im Jahr 2016 den **Zinsfixierungszeitraum** in einer Bandbreite zwischen 8,00 und 8,50 Jahren und die **Restlaufzeit** in einer Bandbreite von 8,10 und 8,45 zu halten.

Währungstauschverträge (v. a. Zinsswaps, Cross-Currency-Swaps und Devisentermingeschäfte) werden von der OeBFA ausschließlich zur strategiekonformen Steuerung der Zinsrisiken und zur Eliminierung von Fremdwährungsrisiken aus gleichzeitig abgeschlossenen Grundgeschäften eingesetzt und sind immer mit einem Grundgeschäft verbunden. Durch den Einsatz von Währungstauschverträgen kann die OeBFA eine (hinsichtlich Kosten/Risiko-Relation) optimale Zinsbindung des Schuldenportfolios mit einer nachfrageorientierten Emissionspolitik verbinden.

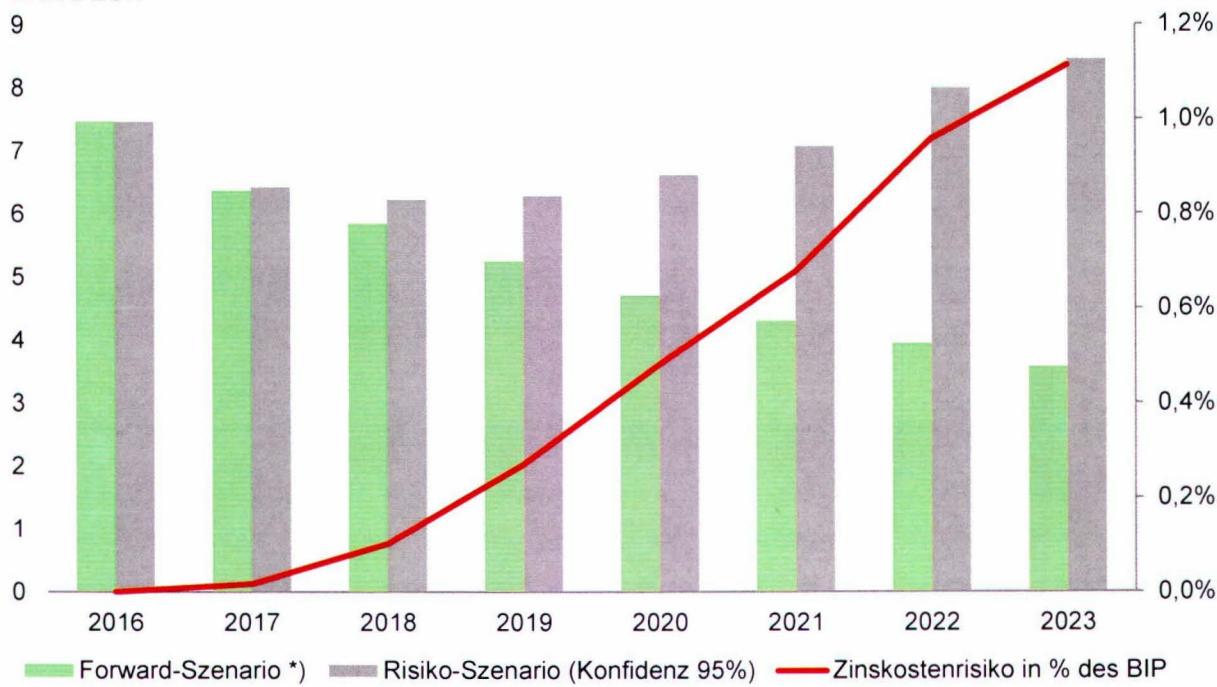
Geringes Liquiditätsrisiko aufgrund des relativ glatten Tilgungsprofils

Eine zentrale Aufgabe des Finanzmanagements des Bundes ist es, dafür Sorge zu tragen, dass die jederzeitige **Erfüllbarkeit** von eigenen **Zahlungsverpflichtungen** gegeben ist. Das Liquiditätsrisiko besteht darin, dass die für die vollständige Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen erforderlichen Mittel nicht rechtzeitig, nicht in voller Höhe oder nur zu schlechten Konditionen auf dem Markt beschafft werden

Staatsverschuldung Österreichs

Grafik 32
Zinskostenrisiko 2016 bis 2023

in Mrd EUR



Quelle: OeBFA.

Grafik 33
Restlaufzeit und Zinsfixierungszeitraum des Finanzschuldportfolios Jänner 2015 bis September 2016

in Jahren

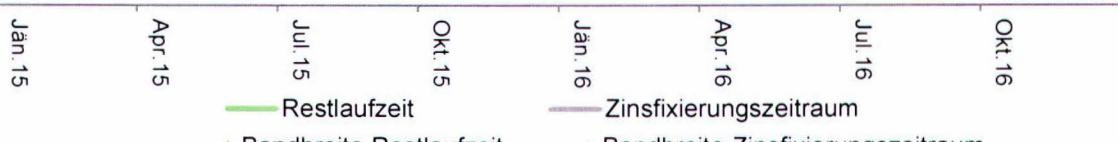
9,0

8,5

8,0

7,5

7,0



Quelle: OeBFA.

können. Das Halten einer Liquiditätsreserve verringert das Liquiditätsrisiko. Die Liquiditätsreserve wird in Form von Kassenmitteln gehalten, die kurzfristig veranlagt werden und dadurch Kreditrisiken (und auch geringe Marktrisiken) erzeugen. Das Halten einer Liquiditätsreserve ist daher nur opportun, wenn diese für die Aufrechterhaltung einer definierten Liquiditätssicherheit erforderlich ist, das heißt, wenn der potenzielle Liquiditätsbedarf relativ zu den Liquiditätsquellen, die kurzfristig zu Marktkonditionen verfügbar sind, so hoch ist, dass ohne Liquiditätsreserve die gewünschte Liquiditätssicherheit nicht erreicht werden würde. Neben der Erschließung und Pflege von Liquiditätsquellen und dem Halten einer Liquiditätsreserve besteht eine weitere Maßnahme zur Minimierung des Liquiditätsrisikos darin, die Finanzierungsstrategie so zu gestalten, dass ein möglichst ausgeglichenes, „glattes“ Tilgungsprofil⁵⁰ entsteht (Grafik 31).

Kreditrisiko durch Limits beschränkt

Im Finanzmanagement des Bundes entstehen aus zwei Quellen Kreditrisiken:

1. Kreditrisiko aus **Kassenveranlagungen**: Die Kassenmittel des Bundes, die zur Reduktion des Liquiditätsrisikos gehalten werden, werden kurzfristig, im Regelfall in Form von Taggeld veranlagt. Nur in seltenen Fällen wird länger als drei Monate veranlagt.
2. Kreditrisiko aus **deriativen Finanztransaktionen**: Bei derivativen Finanztransaktionen entstehen Risiken, die durch den Ausfall einer Gegenpartei in Form von Wiederbeschaffungskosten und Settlement-Risiko schlagend werden können.

Der Abschluss eines Geschäfts bedarf eines bewilligten **Limits**. Limite werden nur für Gegenparteien mit hoher Bonität eingerichtet. Bei der Festlegung der Limite fließen auch weitere Kriterien ein (Größe, Transparenz, Nachhaltigkeit etc.). Es bestehen neben Limiten für die einzelnen Vertragspartner auf Portfolioebene auch Konzern- und Branchenlimite, um Konzentrationsrisiken bestmöglich hintanzuhalten. Es wird sowohl das aushaltende Volumen als auch die Risikolaufzeit der Transaktionen limitiert. Die Limitarchitektur sieht ferner vor, dass Derivate nur mit Gegenparteien abgeschlossen werden dürfen, mit denen im Vorfeld eine Sicherheitenvereinbarung unterzeichnet wurde. Diese Vereinbarungen verpflichten die Gegenparteien, dem Bund Sicherheiten in Form von Bargeld oder Staatsanleihen bester Bonität zu übertragen, sobald die Bewertung der Derivate eine Forderung der Republik Österreich gegenüber der Gegenpartei anzeigt. Auf diese Weise kann das Kreditrisiko aus Derivaten für den Bund zwar nicht eliminiert, jedoch stark reduziert werden.

Geringes Reputationsrisiko wird durch Kreditratings unterstrichen

Unter Reputation wird der aus den Wahrnehmungen der Stakeholder resultierende Ruf der OeBFA bezüglich ihrer Kompetenz, Integrität und Vertrauenswürdigkeit verstanden.

Zur Begrenzung des Reputationsrisikos werden u. a. folgende Maßnahmen gesetzt:

- Ausschluss von komplexen Finanzinstrumenten
- Berücksichtigung von Reputationsaspekten im Produkteinführungsprozess
- Schwerpunktsetzung bezüglich Public Relations und Transparenz.

Operationelles Risiko

Operationelles Risiko wird definiert als die Gefahr von unmittelbaren oder mittelbaren Verlusten, die infolge der Unangemessenheit oder des Versagens von internen Verfahren, Menschen und Systemen

⁵⁰ Damit ist ein Tilgungsprofil gemeint, das keine extremen Spitzen oder Täler aufweist. Es soll vermieden werden, dass in einer Periode relativ wenig und in der nächsten Periode relativ viel refinanziert werden muss.

Staatsverschuldung Österreichs

oder von externen Ereignissen eintreten. Die systematische Identifikation und Beurteilung des operationalen Risikos bei der OeBFA erfolgt durch Geschäftsprozessanalysen, einer Datenbank für operationelle Vorfälle, der Auswertung von Risikoindikatoren und einem jährlichen Self Assessment durch die Mitarbeiter.

Eine systematische Eindämmung der operationellen Risiken wird unter anderem durch folgende Maßnahmen gesetzt:

- organisatorische Trennung der Bereiche Markt und Markfolge und 4-Augen-Prinzip
- Implementierung einer Compliance-Organisation
- laufende Wartung des Organisationshandbuchs
- regelmäßige Überprüfung des internen Kontrollsystems durch die Innenrevision

Zu den operationalen Risiken zählen auch **Rechtsrisiken**, die durch Einsatz von standardisierten Verträgen und juristischen Dokumentationen möglichst gering gehalten werden.

Stress-Tests

Die Stress-Testing-Methodik, die in der OeBFA zur Anwendung kommt, beruht auf folgenden Grundpfeilern:

- einem Modell, das die kausalen Zusammenhänge von Stress-Ereignissen repräsentiert
- Expertenschätzungen für die marginalen und konditionalen Eintrittswahrscheinlichkeiten der Ereignisse
- ein Bayes'sches Netz zur Auswertung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines jeden Szenarios

Mit der Implementierung konnten u. a. folgende Ziele erreicht werden:

- Es wurde eine Risikoarten-übergreifende Darstellung der Risiken geschaffen. Die Risiken werden auf eine nachvollziehbare Art und Weise aggregiert; Wechselwirkungen, Diversifikationseffekte und Risikogleichläufe werden explizit berücksichtigt.
- Das Schadenpotenzial durch Krisen, das mit Häufigkeitsbasierten, statistischen Methoden nicht erfasst werden kann, wird auf eine transparente Weise ins Blickfeld gerückt.
- Die Beifügung von Eintrittswahrscheinlichkeiten zu schwerwiegenden Krisenszenarien kann Entscheidungen darüber erleichtern, ob Maßnahmen zur Reduktion von Risiken, deren Umsetzung mit eventuell hohen (Opportunitäts-)Kosten verbunden wäre, durchgeführt werden sollen.

5.3 Gläubigerstruktur der öffentlichen Verschuldung laut Maastricht

Inländische Gläubiger der österreichischen Staatsschuld gewinnen seit dem Jahr 2015 an Bedeutung

Das Gesamtbild der **Gläubigerstruktur der Staatsschuld in Österreich** wird von der **Bundesschuld** die etwa zwei Drittel der gesamten Staatsverschuldung Österreichs umfasst, und vom großen **Interesse ausländischer Investoren an Staatsanleihen** dominiert.⁵¹ Die Verwirklichung der WWU ging mit

⁵¹ Nicht nur Bundesanleihen, sondern auch andere bedeutende, dem Sektor Zentralstaat zuzuordnende Wertpapieremitten-

Staatsverschuldung Österreichs

einer Diversifizierung der Veranlagungsporfolios der Finanzintermediäre einher, da die Portfolios ohne Wechselkursrisiko diversifiziert werden konnten. So ist seit der WWU die **Auslandsverschuldung** Österreichs von rund 50% auf rund 75% gestiegen, wenngleich am aktuellen Rand die Bedeutung wieder sinkt.⁵² Im **Inland** stellen die Banken den bedeutendsten Gläubigersektor des Staates dar. Per Juni 2016 lag ihr Anteil bei 16,1% (Tabelle 19).

Tabelle 19: Gläubigerstruktur der öffentlichen Verschuldung 2012 bis Juni 2016 gemäß Maastricht¹⁾

	2012		2013		2014		2015		Juni 2016	
	Mrd EUR	Anteil in %	Mrd EUR	Anteil in %	Mrd EUR	Anteil in %	Mrd EUR	Anteil in %	Mrd EUR	Anteil in %
Monetäre Finanzinstitutionen	44,2	17,0	45,3	17,3	47,2	16,9	47,7	16,4	48,0	16,1
Investmentfonds	7,9	3,0	7,5	2,9	7,3	2,6	6,4	2,2	6,0	2,0
Sonstige Finanzinstitute ¹⁾	8,0	3,1	8,5	3,3	9,6	3,4	19,9	6,8	27,1	9,1
Finanzsektor	60,0	23,1	61,3	23,4	64,1	23,0	74,0	25,4	81,0	27,1
Unternehmen	0,5	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1
Private Haushalte ²⁾	1,1	0,4	1,0	0,4	0,9	0,3	1,1	0,4	1,1	0,4
Privater Sektor	1,6	0,6	1,3	0,5	1,1	0,4	1,2	0,4	1,3	0,4
Inland	61,6	23,7	62,6	23,9	65,2	23,4	75,2	25,8	82,3	27,5
Ausland	198,5	76,3	199,7	76,1	213,7	76,6	215,6	74,2	216,5	72,5
Insgesamt	260,1	100,0	262,3	100,0	278,9	100,0	290,8	100,0	298,8	100,0

1) Versicherungen, Pensionskassen, OeNB und sonstige Finanzinstitute.

2) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quelle: OeNB; Gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung.

Der **Anteil der Auslandsverschuldung** an der gesamten Staatsverschuldung ist seit dem Jahr 2015 rückläufig. Am aktuellen Rand, per Juni 2016, waren rund 72,5% der Staatsschulden im Besitz ausländischer Gläubiger, während Ende 2014 der Anteil noch 76,6% betrug. Treibende Kraft hinter dieser Entwicklung war nicht mangelndes Interesse an österreichischen Staatsanleihen im Ausland, sondern das **Anleihekaufprogramm der EZB**, das im März 2015 in Kraft trat und den Inlandsanteil aufgrund von Anleihekäufen österreichischer Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die OeNB entsprechend steigen ließ. So stieg der Anteil der sonstigen Finanzinstitute, denen in dieser Aufstellung auch die OeNB zugerechnet wird, seit dem Jahr 2015 markant an. Im Jahr 2014 betrug dieser Anteil nur rund 3%, stieg aber im Jahr 2015 auf knapp 7% und liegt per Monatsultimo Juni 2016 bei mittlerweile 9%.

Auf **Länder- und Gemeindeebene** sind inländische **Banken** die bedeutendsten Gläubiger. Lässt man Kreditverpflichtungen gegenüber anderen staatlichen Einheiten wie z. B. Rechtsträgerfinanzierungen (Kreditgewährungen des Bundes an Länder und die Gemeinde Wien) außer Acht, so bestanden zum Monatsultimo Juni 2016 rund 85% der gesamten Kreditverpflichtungen dieser beiden Subsektoren gegenüber dem inländischen Bankensektor. Wertpapieremissionen der Länder- und Gemeindeebene (inklusive der Emissionen aller sonstigen Einheiten wie z. B. Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften, Landes- und Gemeindeimmobiliengesellschaften oder Veranlagungsgesellschaften) befanden sich Mitte des Jahres 2016 zu rund der Hälfte im Besitz ausländischer Gläubiger.

ten (ÖBB-Infrastruktur AG, Bundesimmobiliengesellschaft) werden vorwiegend an ausländische Investoren abgesetzt.

52 Durch die Umstellung auf das ESVG 2010 im Jahr 2014 erhöhte sich der Auslandsanteil gemäß aktuellen Berechnungen (für das Jahr 2013) um 3 Prozentpunkte.

Staatsverschuldung Österreichs

Inländische Investmentfonds hielten Ende Juni 2016 rund 2,0% der österreichischen Maastricht-Schuld in Form von öffentlichen Wertpapieren in ihrem Besitz. Dieser Anteil geht in den letzten Jahren kontinuierlich zurück.

Sonstige inländische Finanzinstitute (Versicherungen, Pensionskassen, OeNB und sonstige nicht-monetäre Finanzinstitute) halten rund 3% der Staatsschuld.

Private Anleger (Unternehmen und private Haushalte) spielen für die Finanzierung des Staates weiterhin eine untergeordnete Rolle. Sie hielten über den direkten Wertpapierbesitz bzw. über den Besitz von Bundesschatzscheinen zum Jahresultimo 2014 rund 1,1 Mrd EUR (0,4%) und Ende Juni 2016 1,3 Mrd EUR (0,4%).⁵³

53 In diesem Segment gab es durch den Umstieg von ESVG 1995 auf ESVG 2010 im Herbst 2014 eine wesentliche Änderung, da die imputierten Kreditverpflichtungen gegenüber dem Unternehmenssektor aufgrund der Reklassifikation der ÖBB Infrastruktur AG und diverser Krankenanstalten in den Staatssektor wegfießen. Diese Schulden wurden früher im ESVG 95 als Schuldaufnahmen des Staates vom Unternehmenssektor – unabhängig von der tatsächlichen Gläubigerstruktur – dargestellt („rerouting“).

6. FISKALISCHE ENTWICKLUNGEN AUF LÄNDER- UND GEMEINDEEBENE

Die folgenden Ausführungen zu den **regionalen Budgetentwicklungen in Österreich des Jahres 2015** basieren auf einer jährlichen **Fragebogenerhebung** des Büros des Fiskalrates zu den budgetären Maßnahmen und Entwicklungen der **Länder**, auf **ESVG-2010-Daten** zur regionalen Budgetgebarung von Statistik Austria sowie auf weiteren eigenen Recherchen. Die budgetären Ergebnisse für 2015 könnten sich noch geringfügig ändern, da zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Stand: Oktober 2016) die Gebarung der außerbudgetären Einheiten durch Statistik Austria noch nicht vollständig aufgearbeitet ist.

Das Ausgabenvolumen des Staates gemäß ESVG 2010 von 51,3% des BIP im Jahr 2015 verteilt sich gleichmäßig auf die einzelnen Subsektoren (Bund: 38%, Länder und Gemeinden: 31%, SV-Träger: 31%), sodass Risiken für die gesamtstaatliche Entwicklung und die Einhaltung gesamtstaatlicher Vorgaben durch die fiskalische Schieflage einzelner Länder oder großer Gemeinden bestehen. Die **fiskalische Bedeutung der Länder und Gemeinden für gesamtstaatliche Entwicklungen** entspricht auf der Ausgabenseite etwa dem Durchschnitt der OECD-Staaten, während der Anteil der eigenen Einnahmen der Länder und Gemeinden (ohne intergovernmentale Transfers) an den Staatseinnahmen im internationalen Vergleich klar unterdurchschnittlich ausfällt (Box 7).

6.1 Maßnahmen und regionale Finanzierungssalden

2015 erstmals Budgetüberschuss auf Länder- und Gemeindeebene in Summe seit 15 Jahren

Die **Landes- und Gemeindeebene** erreichte im Jahr 2015 trotz divergierender regionaler Entwicklungen erstmals seit dem Jahr 2001 insgesamt einen Budgetüberschuss von 0,2 Mrd EUR oder 0,1% des BIP (Tabelle 20), der insbesondere durch die deutliche **Verbesserung der Fiskalposition der Steiermark und Kärntens** – jener Länder, die in den letzten Jahren noch mit deutlichen Defiziten konfrontiert waren – zustande kam.

Der Finanzierungssaldo der **Landesebene** (ohne Wien) verbesserte sich 2015 um mehr als 0,1 Mrd EUR im Jahresabstand und erreichte einen Überschuss von 0,2 Mrd EUR oder 0,1% des BIP. Die **Gemeindeebene** (inkl. Wien) wies im Jahr 2015 einen ausgeglichenen Haushalt auf (0,0 Mrd EUR). Ohne die Stadt Wien – deren Budgetdefizit sich im Berichtsjahr um 0,1 Mrd EUR auf 0,2 Mrd EUR erhöhte – konnte die **Gemeindeebene (ohne Wien)** im Jahr 2015 einen Überschuss in Höhe von 0,2 Mrd EUR oder 0,1% des BIP erzielen.

Die (konsolidierten) **Einnahmen** (inklusive intergovernmentale Transfers in Nettobetrachtung) der **Länder und Gemeinden** nahmen im Jahr 2015 – wie bereits im Vorjahr – insgesamt um 3,4% im Jahresabstand zu. Damit lag die Einnahmenentwicklung im Berichtsjahr über dem nominellen BIP-Wachstum von 2,9%. Das Einnahmenwachstum 2015 ist nahezu zur Gänze auf die **intergovernmentalen Mehreinnahmen (in Nettobetrachtung)** zurückzuführen, da die eigenen Steuereinnahmen stagnierten. Die intergovernmentalen Netto-Transfereinnahmen (u. a. anteilige Mehreinnahmen aus dem Abgabenänderungsgesetz 2014, Zweckzuschüsse zum Ausbau der ganztägigen Schulformen und aus dem Pflegefonds) trugen in Summe 1,6 Mrd EUR zur Verbesserung des Budgetsaldos der Landes- und Gemeindeebene bei (2014: 1,3 Mrd EUR).⁵⁴

⁵⁴ Die Steuerreform 2015/16 wird erst ab dem Jahr 2016 zu einem (anteiligen) Netto-Einnahmenausfall der Länder und Gemeinden führen.

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Tabelle 20: Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden 2013 bis 2015 gemäß ESVG 2010 (in Mio EUR und pro Kopf in EUR)

Finanzierungssalden der Länder										
Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Länder (ohne Wien)	Wien ¹⁾	Länder (mit Wien)
Mio EUR										
2013	62	-14	-91	-114	56	-154	84	40	-130	-98
2014	88	-28	-131	-13	111	-74	109	-2	59	-120
2015	95	19	-106	-47	97	96	50	-25	179	-175
pro Kopf in EUR										
2013	217	-25	-56	-80	105	-126	116	106	-19	-55
2014	304	-51	-80	-9	206	-60	149	-5	9	-67
2015	328	33	-64	-33	178	79	68	-64	26	-96
Finanzierungssalden der Gemeinden										
Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Gemeinden (ohne Wien)	Wien ¹⁾	Gemeinden (mit Wien)
Mio EUR										
2013	-2	-2	25	5	33	-89	-12	25	-18	-98
2014	-3	-13	32	13	29	-40	-6	17	30	-120
2015	-3	25	24	-17	59	53	16	19	176	-175
pro Kopf in EUR										
2013	-6	-4	15	3	61	-73	-17	66	-3	-55
2014	-10	-23	20	9	54	-33	-8	46	4	-67
2015	-10	46	15	-12	108	43	21	49	26	-96
Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden										
Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	L und G (ohne Wien)	Wien	L und G (mit Wien)
Mio EUR										
2013	61	-16	-66	-110	89	-242	72	64	-149	-98
2014	85	-41	-99	-1	140	-114	103	16	89	-120
2015	92	44	-81	-64	155	149	66	-6	355	-175
pro Kopf in EUR										
2013	211	-29	-41	-77	166	-200	100	171	-22	-55
2014	294	-74	-61	0	260	-93	141	41	13	-67
2015	318	79	-49	-44	286	122	89	-15	52	-96

1) Wien als Land und Gemeinde.

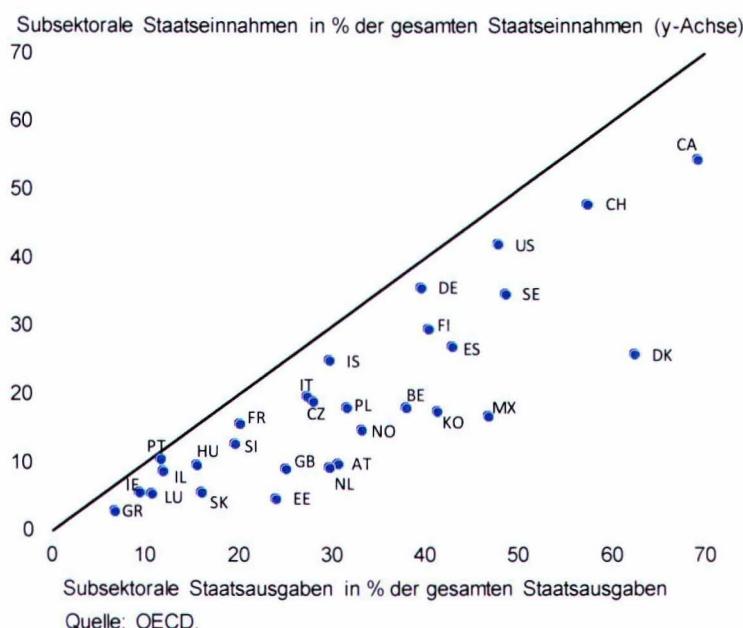
Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Box 7: Dezentralisierungsgrad Österreichs im OECD-Vergleich

Auf Basis einer aktuellen **OECD-Studie** (Blöchliger und Kim, 2016) stellt sich die gesamtstaatliche Bedeutung der **Länder und Gemeinden** Österreichs aus fiskalischer Sicht, die vereinfacht anhand der **subsektoralen Anteile** der (konsolidierten) Ausgaben und Einnahmen an den Gesamttaggregaten des Staates (Grafik 34) beurteilt wird, im Vergleich der OECD-Staaten wie folgt dar:

Grafik 34: Anteile der Länder und Gemeinden an den gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben 2014 („Dezentralisierungsquoten“)



Quelle: OECD.

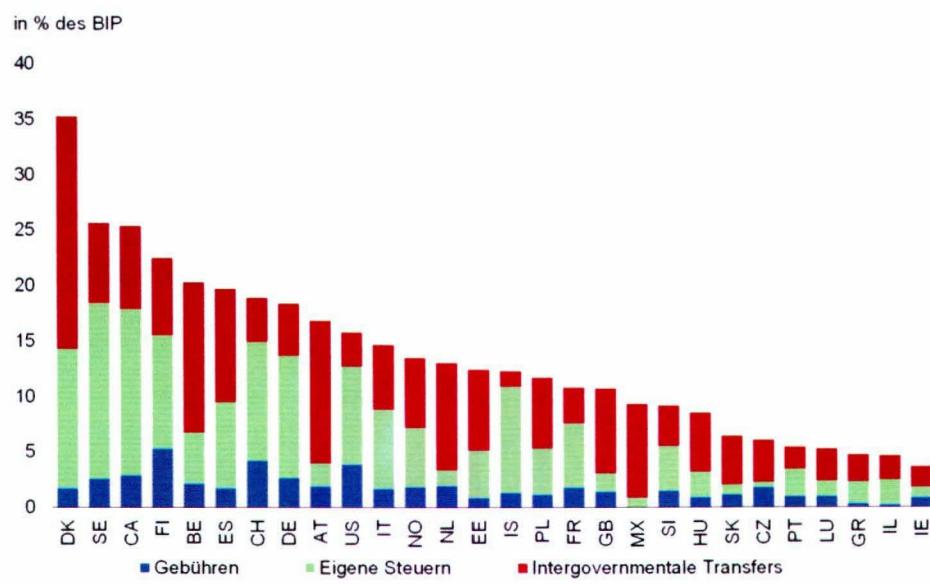
Im Durchschnitt der OECD-Staaten lag der Anteil der **subsektoralen Ausgaben** an den konsolidierten Gesamtausgaben des Staates im Jahr 2014 bei 33%, jener der **subsektoralen eigenen Einnahmen** (ohne intergovernmentale Transfereinnahmen) an den konsolidierten Staatseinnahmen bei 19%.⁵⁵ In der Definition der OECD zählen die Bundesebene und die Sozialversicherungsträger zur zentralstaatlichen Ebene, während die Länder bzw. Provinzen (sofern sie in der nationalen Staatsarchitektur existieren) und Gemeinden der subsektoralen Ebene des Staates zugerechnet werden. Die Extremwerte dieser Dezentralisierungsquoten lagen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite bei Kanada (69% bzw. 54%) und Griechenland (7% bzw. 3%). In **Österreich** entfielen auf die Länder und Gemeinden 31% der Ausgaben und 10% der Gesamteinnahmen des Staates. Darin spiegelt sich die im Vergleich zur Einnahmenverantwortung ausgeprägte Ausgabenverantwortung der Länder und Gemeinden Österreichs wider (siehe z. B. Büro des Fiskalrates, 2015). OECD-weit waren die Ausgaben generell stärker dezentralisiert als die Einnahmen, wodurch die beträchtliche Diskrepanz über intergovernmentale Transfers abzudecken war (Grafik 35). Während in den letzten 20 Jahren im Durchschnitt sowie im Großteil der OECD-Staaten eine klare Tendenz zur Dezentralisierung (einnahmen- und ausgabenseitig) erkennbar war (Blöchliger und Kim, 2016) – obwohl sich nur in wenigen Ländern (z. B. Italien und Spanien) die institutionelle Ausgestaltung des Föderalismus grundlegend geändert hatte – bestand in Österreich eine Tendenz zur Re-Zentralisierung bei den Einnahmen sowie in Kernaufgabenbereichen, wie z. B. durch die Übernahme des Landespfegegeldes seitens des Bundes per 1.1.2012.⁵⁶

55 Steuereinnahmen werden – analog zum ESVG 2010 – dem Steuer einhebenden Subsektor zugerechnet. Folglich werden in Österreich die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Ertragsanteile) der Bundesebene zugerechnet.

56 In Österreich lag 1995 der Anteil subsektoraler Ausgaben noch bei 40% der Staatsausgaben (2014: 31%), obwohl einige subsektorale Aufgabenbereiche (z. B. Gesundheit, Soziales) überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen aufwiesen.

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Grafik 35: Einnahmen-Mix der Länder und Gemeinden 2013



Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Der **Ausgabenzuwachs der Landes- und Gemeindeebene** von insgesamt 3,0% im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr entsprach etwa dem BIP-Anstieg (+2,9%) und erklärt sich vorrangig aus dem Anstieg der Transfers an private Haushalte (+4,8%) und des Personal- und Sachaufwands (+3,5%), der durch den Rückgang der Transfers an Marktproduzenten,⁵⁹ den Zinsaufwand und der Bruttoinvestitionen abgeschwächt wurde. Die Entwicklung der **Transfers an private Haushalte** (Ausgabenanteil von rund 25%) war wesentlich durch die budgetären **Effekte der Flüchtlingszuwanderung** bestimmt, die sich im Anstieg der **sozialen Sachleistungen** (als Teil der Grundversorgung im Zuge der Flüchtlingszuwanderung) um 6,7% oder 0,2 Mrd EUR gegenüber dem Vorjahr sowie der **bedarfsorientierten Mindestsicherung**, die für Asylberechtigte im Anschluss an die Grundversorgung zum Tragen kommt, um 14,1% oder 0,1 Mrd EUR auf 0,8 Mrd EUR widerspiegeln. Die Ausgaben zur **Wohnbauförderung** gingen hingegen 2015 im Vergleich zum Vorjahr – bei einem Bevölkerungszuwachs von durchschnittlich 1,0% gegenüber dem Vorjahr – um rund 20 Mio EUR zurück. Beim **Personalaufwand** (Ausgabenanteil von knapp 40%) wurden die niedrigen Gehaltsabschlüsse, die mit Ausnahme Vorarlbergs (+2,1%) und der Landesbediensteten der Steiermark (+1,5%) jenen der Bundesbediensteten (+1,8%) entsprachen, und die Fortsetzung der restriktiven Nachbesetzungspraktik insbesondere in der Verwaltung (z. B. Personaleinsparungskonzept des Landes Tirol) durch den Mehraufwand infolge des erhöhten Personalbedarfs in den Spitätern überlagert. So lag im Jahr 2015 der finanzielle **Mehraufwand** gegenüber dem Vorjahr durch die Novelle des **Ärztearbeitszeitgesetzes** laut Länderangaben bei rund 130 Mio EUR⁶⁰ und die Ausweitung der Personalressourcen bei mehr als 400 VBÄ.

Insgesamt Konsolidierungserfolg der Länder und Gemeinden, allerdings markante Budgetverschlechterung in Einzelfällen

Auf **Landesebene** wurde der **Konsolidierungskurs** durch mittelfristige Budgetvorgaben (z. B. Kärntner Budgetkonsolidierungsgesetz, Allgemeines Haushaltsgesetz Salzburgs oder das Tiroler „Budgetprinzip 2017“) verankert und durch etliche Reformvorhaben (u. a. Verwaltungsreformprozesse wie z. B. „WOV 2021“ in Oberösterreich und Tiroler Ausgaben- und Verwaltungsreform 2015 sowie Maßnahmen im Spitalswesen wie z. B. in Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg) grundlegend begleitet. Zudem begannen die Länder im Berichtsjahr mit den Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung der **Haushaltstrechtsreform** auf Basis der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015, die eine integrierte Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung spätestens ab dem Finanzjahr 2019 (für die Gemeinden ab 2020) vorsieht.

Im Jahr 2015 trugen zur **Verbesserung der Fiskalposition der Landes- und Gemeindeebene**⁶¹ um 0,2 Mrd EUR oder 0,1% des BIP gegenüber dem Vorjahr vorrangig die **Steiermark** und **Kärnten** bei, die (einschließlich ihrer Gemeinden) im Berichtsjahr den Defizitbereich verlassen und deutliche Überschüsse erzielen konnten. Zudem erhöhten **Salzburg** und das **Burgenland** ihre Budgetüberschüsse aus dem Vorjahr geringfügig; **Niederösterreich** konnte das Budgetdefizit etwas zurückführen. Insgesamt waren diese Länder für eine Verbesserung des Haushaltsergebnisses um 0,4 Mrd EUR verantwortlich (Tabelle 20). In der **Steiermark** leisteten sowohl das Land als auch die Gemeinden beträchtliche Beiträge zur Verbesserung der Fiskalposition. Ausschlaggebend dafür dürfte – neben der laufenden Spitalsreform und den Verwaltungsreformmaßnahmen (Gemeindestrukturreform, Fusionierung der Bezirks-hauptmannschaften) – der Rückgang der sonstigen laufenden Transfers und der Kapitaltransfers im

⁵⁹ Im Jahr 2015 kam für fällige Rückzahlungen der HETA an die Pfandbriefstelle aufgrund des Moratoriums die Solidarhaftung der Landeshypothekenbanken und der Länder zur Anwendung. Aus staatlicher Sicht wurden nur vom Land Kärnten Zahlungen geleistet (42 Mio EUR), die restliche Rückzahlung übernahmen die Landeshypothekenbanken.

⁶⁰ In Niederösterreich entstand der Mehraufwand bereits durch die Änderung des niederösterreichischen Spitalsärztegesetzes im Jahr 2012 (2013: +22 Mio EUR gegenüber dem Vorjahr).

⁶¹ Angesichts unterschiedlicher Umlage- und Gemeindeförderungssysteme der Länder bieten sich regionale Vergleiche unter Bezugnahme auf die Länder und Gemeinden in Summe an (z. B. besteht in der Steiermark keine Ko-Finanzierungspflicht der Gemeinden im Zusammenhang mit den Landeskrankenanstalten, während in Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol die entsprechende Umlage 40 bis 45% des Betriebsabgangs beträgt (Mitterer et al., 2016)).

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Zuge der haushaltsrechtlichen Systemumstellung des Landes und der Korrekturbuchungen durch Statistik Austria gewesen sein.⁶² In **Kärnten** resultierte im Berichtsjahr aus dem umfassend angelegten Reformprogramm des Landes (Aufgaben-, Verwaltungsstruktur-, Dienst- und Besoldungsreform) ein budgetäres Einsparungsvolumen von rund 50 Mio EUR.⁶³ In **Salzburg** wurde der Konsolidierungskurs über alle Bereiche breit gestreut und mit der Umsetzung von Deregulierungsmaßnahmen (Reformprojekt „DeregulierungKonkret“) gestartet. Die Verbesserung des Budgetsaldos im **Burgenland** vollzog sich zur Gänze auf der Landesebene u. a. durch Neuorganisation des Beschaffungswesens und der Sachverständigenaktivitäten. In **Niederösterreich** konnte – trotz Erhöhung des Personal- und Sachaufwands um rund 80 Mio EUR und der laufenden Transferzahlungen um 70 Mio EUR – das Defizit des Landes u. a. durch restriktiven Vollzug im Bereich der Ermessensaustauschungen zurückgeführt werden. In **Tirol** ging im Berichtsjahr 2015 der Budgetüberschuss im Vergleich zum Vorjahr zwar um knapp 40 Mio EUR zurück (u. a. Zunahme des Personal- und Sachaufwandes des Landes um rund 80 Mio EUR), das Land verzeichnete dennoch gemeinsam mit seinen Gemeinden einen **deutlichen Einnahmenüberschuss**. Zudem wurde im Berichtsjahr mit einer Aufgaben- und Verwaltungsreform gestartet. **Oberösterreich und Vorarlberg** zählen zu jenen Ländern, deren **Fiskalposition** sich im Jahr 2015 **verschlechterte**. Während in Vorarlberg der Verbesserung der Haushaltssituation der Gemeinden eine Verschlechterung jener des Landes gegenüberstand, ging die Verschlechterung des Maastricht-Saldos in Oberösterreich (v. a. durch erhöhte Sozialausgaben) zu gleichen Teilen vom Land und von den Gemeinden aus. Das Budgetdefizit von **Wien (als Land und Gemeinde)** stieg im Jahr 2015 um mehr als 50 Mio EUR markant an. Dabei fanden u. a. die Ausweitung der Bruttoinvestitionen im Bildungsbereich (z. B. Kindergarten und Bildungscampus Seestadt Aspern), aber auch der Rückgang des (eigenen) Abgabenaufkommens aus der Vergnügungssteuer (–50 Mio EUR) durch das Verbot des kleinen Glückspiels ihren Niederschlag.

Der **Konsolidierungserfolg** (Verbesserung des Finanzierungssaldos) der **Länder einschließlich ihrer Gemeinden fiel gemessen an der Einwohnerzahl**⁶⁴ im Jahr 2015 in der Steiermark (215 EUR pro Kopf) und in Kärnten (153 EUR pro Kopf) am deutlichsten aus. Im Vergleich dazu verschlechterte sich der Budgetsaldo pro Kopf in Vorarlberg um 57 EUR und in Tirol um 52 EUR. **Budgetdefizite** verzeichneten im Berichtsjahr Wien (als Land und Gemeinde mit 96 EUR pro Kopf), die Länder Nieder- und Oberösterreich jeweils gemeinsam mit ihren Gemeinden in Höhe von 49 EUR bzw. 44 EUR pro Kopf sowie Vorarlberg (15 EUR). Die höchsten **Budgetüberschüsse pro Kopf** erzielten das Burgenland (318 EUR) sowie Salzburg (286 EUR) jeweils einschließlich der Gemeinden (Tabelle 20, Grafik 36).

Insgesamt wurden die **Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) 2012 im Jahr 2015** zum Finanzierungssaldo laut Maastricht⁶⁵ (Bund: –0,58% des BIP, Länder inkl. Wien: –0,14% des BIP, Gemeinden ohne Wien: 0,0% des BIP) **nicht erfüllt**. Während die Länder und Gemeinden zusammen einen Budgetüberschuss erreichten (allerdings verfehlten das Land Vorarlberg, Wien und die Gemeinden Oberösterreichs und des Burgenlands im Jahr 2015 ihre individuellen Vorgaben), verfehlte der Bund mit einem Budgetdefizit in Höhe von 1,19% des BIP das Stabilitätsziel gemäß ÖStP 2012 deut-

62 So sind z. B. ab 2015 Zahlungen, die die Vorjahre betreffen (ehemals „Gebührstellungen“), nicht mehr enthalten. Revisionen der gegenwärtigen Maastricht-Ergebnisse durch Statistik Austria für die Steiermark sind aber nicht auszuschließen.

63 Der im November 2015 eingerichtete Kärntner Ausgleichszahlungs-Fonds leistete im Berichtsjahr keine Maastricht-saldorelevanten Auszahlungen. Die Aufgabe des Fonds besteht darin, Schuldtitle der HETA, die mit einer durch Kärntner Landesgesetz angeordneten Haftung besichert sind, rechtsgeschäftlich zu erwerben, zu verwalten und zu verwerten.

64 Neben der Darstellung der fiskalischen Kenngrößen in Absolutwerten, die Aufschluss über die gesamtstaatliche Relevanz einzelner Gebietskörperschaften liefern sollen, erhöht die Pro-Kopf-Darstellung die regionale Vergleichbarkeit durch Bereinigung um die unterschiedliche Größe der Gebietskörperschaften.

65 Ohne Bundes- und Landeskammern.

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

lich. Diese Einschätzung dürfte auch nach Abzug der Aufwendungen im Zuge des Bankenpakets, die im Sinne des ÖStP 2012 keinen sanktionsrelevanten Sachverhalt darstellen, aufrecht bleiben.⁶⁶

Die Vorgaben zur Rückführung des Maastricht-Defizits wurden seit Inkrafttreten des ÖStP 2012 nicht angepasst, obwohl die Länder- und Gemeindeebene in Summe bereits seit 2012 die Zielvorgaben deutlich übererfüllten.⁶⁷

Die **Entwicklung der Budgetpfade** der Bundesebene sowie der Landes- und Gemeindeebene in den nächsten Jahren wird durch die **Neuordnung des Finanzausgleichs**, der im November 2016 beschlossen wurde, leicht verändert. Aus **finanzieller Sicht** sind die vereinbarten widmungsfreien Zusatzeinnahmen der Länder und Gemeinden in Höhe von 300 Mio EUR pro Jahr (2017–2021) sowie die Einmalzahlung von 125 Mio EUR zur Bewältigung der besonderen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Migration und Integration hervorzuheben. Ausgabenseitig kommen vorrangig die vereinbarten Kostendämpfungspfade in den Bereichen Gesundheit und Pflege zum Tragen. Das Paktum über den Finanzausgleich 2017 bis 2021 enthält auch Elemente, die strukturelle Reformen in Gang setzen sollen. So wurde vereinbart, eine **Bundesstaatsreform** und ein **Benchmarking-Modell** zur Identifikation der Effizienz in sämtlichen staatlichen Aufgabenbereichen bis Ende 2018 vorzubereiten. Ferner wird im Rahmen von Pilotprojekten die **Aufgabenorientierung** im Bereich der Elementarbildung und die **Abgabenautonomie** durch die Veränderung des Wohnbauförderungsbeitrags verstärkt.

Aus **Sicht des FISK** sind bei der Neugestaltung des Paktums Finanzausgleich 2017 bis 2021 wichtige Strukturreformen angesprochen, aber nicht umgesetzt worden. Der FISK empfahl im Hinblick auf die Kompetenzverteilung und Finanzarchitektur zwischen den Gebietskörperschaften, folgende Aspekte zu berücksichtigen (Empfehlung, Dezember 2015):

- Ein möglichst einfaches, **aufgabenorientiertes Finanzausgleichssystem mit gestärkter Eigenverantwortung** der jeweils zuständigen Gebietskörperschaften und **Aufgabenentflechtung** auf allen Ebenen in die Wege zu leiten. Dazu bietet sich die Durchführung vorgelagerter **Ist- und Sollanalysen für gebietskörperschaftsübergreifende Aufgabenbereiche** (z. B. Bildung, Förderungen, Nahverkehr, Gesundheitswesen, Pflege etc.) sowie die **Nutzung von Studienergebnissen** an, die bestehende Strukturen, Ziele und Finanzströme hinterfragen.
- Vorrangig die **fiskalische Äquivalenz** (Übereinstimmung von Nutznießer und Kostenträger) sowie die **Konnexität** (Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung) herzustellen. Neben diesen Effizienzkriterien wäre aber auch auf die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften Bedacht zu nehmen und ein Ressourcenausgleich für strukturschwache Regionen vorzusehen. **Kompromisse** könnten durch einen Abgleich der unterschiedlichen Interessen in Form von „**Paketlösungen**“ gesucht werden, die jeweils ein großes Reformfeld umfassen.
- Im Rahmen des neu zu verhandelnden Finanzausgleichs darauf zu achten, dass die **Finanzströme** zwischen den Finanzausgleichspartnern **transparent und umfassend** dargestellt werden.

Konsolidierungspfad durch Anpassung und Verlängerung des Finanzausgleichs sowie von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B–VG unterstützt

Intergovernmentale Zahlungsströme hängen stark von den **institutionellen und rechtlichen Gegebenheiten** (Aufgabenverteilung, Steuerkompetenzen, Finanzausgleichsregelungen) innerhalb des Staates ab. Wesentlich für die Länder und Gemeinden im Berichtsjahr 2015 waren hierfür die Verlängerung

⁶⁶ Die Feststellung, ob ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliegt, obliegt dem Rechnungshof (Artikel 18 (8) ÖStP 2012).

⁶⁷ Seit dem Stabilitätsprogramm vom April 2014 wurde allerdings ein (nominelles) Nulldefizit ab dem Jahr 2014 als Beitrag der Länder und Gemeinden zum gesamtstaatlichen Budgetpfad unterstellt.

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

von finanzausgleichsrechtlichen Vereinbarungen sowie von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B–VG.⁶⁸ So blieben beispielsweise die jährlichen Zweckzuschüsse des Bundes für den Ausbau des **institutionellen Kinderbetreuungsangebots** (2014 und 2015: 100 Mio EUR; 2016 und 2017: 52,5 Mio EUR; BGBI. I Nr. 120/2011 i.d.F. BGBI. I Nr. 85/2014) oder für das „**Gratis-Kindergartenjahr für 5-Jährige**“ (70 Mio EUR p. a.; BGBI. I Nr. 99/2009 und BGBI. I Nr. 138/2015) aufrecht.⁶⁹

In diesem Kontext ergaben sich für die **Länder und Gemeinden** im Jahr 2015 auch **strukturelle Mehreinnahmen** (im Vergleich zum Vorjahr), die oft in Form von Ko-Finanzierungen erfolgten. Dazu zählen v. a. folgende:

- Ausweitung der Bundesmittel für den **Ausbau der ganztägigen Schulformen** um 81 Mio EUR (BGBI. I Nr. 192/2013 i.d.F. BGBI. I Nr. 84/2014).
- Erhöhung des Zweckzuschusses des Bundes zur **sprachlichen Frühförderung** in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen um 15 Mio EUR pro Kindergartenjahr (BGBI. II Nr. 258/2012 und BGBI. II Nr. 234/2015).
- **Zweckzuschuss** aus dem **Pflegefonds** an die Länder zur Abdeckung der Kostensteigerung im Bereich der Langzeitpflege, der sich 2015 gegenüber dem Vorjahr um weitere 43 Mio EUR auf netto 200 Mio EUR erhöhte (gestaffelter Anstieg auf netto 233 Mio EUR ab 2016).⁷⁰

Das **tatsächliche Ausmaß der Zweckzuschüsse des Bundes** kann auch geringer als in den Vereinbarungen festgelegt ausfallen, sofern Mittel nicht abgerufen werden. So standen in den Jahren 2011 bis 2014 Zweckzuschüsse des Bundes zur Förderung schulischer Ganztagsbetreuung in Summe von 228 Mio EUR zur Verfügung, die laut Bildungsministerium (Der Standard vom 28.7.2016) nur im Ausmaß von 173 Mio EUR seitens der Länder abgerufen worden sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Höhe des Zweckzuschusses in vielen Fällen – wie z. B. auch im Rahmen der schulischen Ganztagsbetreuung – in Form von Maximalbeträgen festgelegt wurde und vom realisierten Volumen der jeweiligen Ausgabenbereiche, zum Teil aber auch vom Volumen der Ko-Finanzierung der Länder abhängt. So tragen beispielsweise der Bund und die Länder die Kosten für Maßnahmen zur sprachlichen Frühförderung (bis zum festgelegten Maximalbetrag) im Verhältnis 2:1 oder der Bund verdoppelt die Förderungsausgaben der Länder im Rahmen der Erwachsenenbildung nur bis zum vereinbarten Maximalbetrag.

Aus dem **Abgabenänderungsgesetz 2014** des Bundes, das 2015 v. a. im Bereich der Konsum- und Unternehmenssteuer Zusatzeinnahmen bewirkte (z. B. Erhöhung und Umstrukturierung des Tabaksteuertarifs, Einschränkung der Gruppenbesteuerung) resultierten **anteilige Mehreinnahmen** der Länder und Gemeinden im Jahr 2015 von rund 140 Mio EUR.

Mit der Verlängerung des Finanzausgleichsgesetzes bis Ende 2016 ging auch die **Verlängerung** von folgenden **Art. 15a-Vereinbarungen** einher, deren Geltungsbereich auf die laufende Finanzausgleichsperiode abstellt oder die Teil des Paktums Finanzausgleich 2008 waren, und **Ausgaben der Länder und Gemeinden** determinieren:

- Vereinbarung über die **Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens** (BGBI. I Nr.

68 Derzeit werden Verhandlungen über eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs geführt, die ab 1.1.2017 in Kraft treten soll.

69 Die Zweckzuschüsse des Bundes zur Förderung der Erwachsenenbildung von 9,1 Mio EUR p. a. für die Jahre 2015 bis 2017 liegen geringfügig unter dem Niveau des Vorjahres (2014: 9,8 Mio EUR).

70 Durch die Dotierung des Pflegefonds von insgesamt 685 Mio EUR von 2011 bis zum Jahr 2014 und weiteren 650 Mio EUR bis zum Jahr 2016 (Offensivmaßnahme im Rahmen des Stabilitätspakets 2012) zu zwei Dritteln durch den Bund und zu einem Drittel durch Länder und Gemeinden erfolgt eine Verlagerung der Finanzierungslast in Richtung Bund. Ab 2017 wird gemäß neuem Paktum zum Finanzausgleich 2017–2021 die Dotierung von jährlich 350 Mio EUR weitergeführt und ab 2018 mit 4,5% valorisiert.

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

105/2008 i.d.F. BGBl. I Nr. 199/2013),

- Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der **Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen** (BGBl. II Nr. 251/2009) und
- Vereinbarung über eine bundesweite **bedarfsorientierte Mindestsicherung** (BGBl. I Nr. 96/2010).
- Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der **24-Stunden-Betreuung** in Höhe von 40 Mio EUR p. a., wovon die Länder anteilig 40% zu tragen haben (BGBl. I Nr. 59/2009 i.d.F. BGBl. I Nr. 42/2015).
- Vereinbarung für die **Abgeltung stationärer medizinischer Versorgungsleistungen** von öffentlichen Krankenanstalten für Insassen von Justizanstalten durch die Länder an den Bund in Höhe von 8,5 Mio EUR p. a. (BGBl. I Nr. 4/2009 i.d.F. BGBl. I Nr. 42/2015).

Mit dem **neuen Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021** wurden ferner zusätzliche Mittel für die Länder und Gemeinden in Aussicht gestellt und die Fortführung bestehender Regelungen konkretisiert. Dazu zählen u. a.:

- **Einmalige Zahlung** des Bundes in Höhe von 125 Mio EUR an die Länder (70%) und Gemeinden (30%) zur Bewältigung der besonderen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Migration und Integration.
- **Jährliche Zahlung** von 300 Mio EUR (ohne Zweckwidmung).
- **Valorisierung des Zweckzuschusses aus dem Pflegefonds** in Höhe von 350 Mio EUR mit 4,5% ab dem Jahr 2018.

Ausgabenseitig sind die vereinbarten **Kostendämpfungspfade** in den Bereichen **Gesundheit und Pflege** hervorzuheben. So dürfen die Gesundheitsausgaben im Jahr 2017 maximal um 3,6% gegenüber dem Vorjahr wachsen. In den Folgejahren wird diese Obergrenze sukzessive zurückgeführt, sodass 2021 der Zuwachs mit 3,2% limitiert wird. Die Kostendynamik im Pflegebereich wird jährlich mit 4,6% begrenzt.

6.2 Verschuldungs- und Haftungsvolumina der Länder und Gemeinden

Leichte Ausweitung der Verschuldung 2015 trotz Budgetüberschuss der Landes- und Gemeindeebene

Der **Maastricht-Schuldenstand der Landes- und Gemeindeebene** erhöhte sich im Jahr 2015 um 1,0 Mrd EUR im Jahresabstand und erreichte zum Jahresende in Summe **34,4 Mrd EUR oder 10,1% des BIP** (2014: 33,4 Mrd EUR oder 10,1% des BIP; Tabelle 21). Mehr als die Hälfte der Verschuldung der Landes- und Gemeindeebene zusammen fällt in den Bereich der **außerbudgetären Einheiten** (ausgegliederte Einheiten, Kammern, Fonds und Verbände). Der **Anstieg ist vorrangig der Stadt Wien** (+0,6 Mrd EUR, davon +0,1 Mrd EUR bei den Wiener Linien), in geringerem Ausmaß dem **Land Steiermark** (+0,3 Mrd EUR;) sowie den **Ländern Kärnten und Niederösterreich**⁷¹ je +0,1 Mrd EUR zuzuschreiben. Während sich in Wien – neben der Ausweitung des Budgetdefizits – rund +0,2 Mrd EUR aus der Neubewertung der CHF-Darlehen zum Stichtag 31.12.2015 ergaben, führten in der Steiermark Stock-Flow-Adjustments (tatsächliche Schuldaufnahmen im Jahr 2015 für saldorelevante Ausgaben der Vorjahre) zum Anstieg des Schuldenstands. In Salzburg (−0,1 Mrd EUR), aber auch in gerin-

⁷¹ Der vergleichsweise geringen Veränderung standen markante Änderungen in der Zusammensetzung gegenüber: So wurde der Schuldenstand bei außerbudgetären Einheiten (z. B. Blue Danube Loan Funding) um 0,3 Mrd EUR zurückgeführt, während Wechselkurskorrekturen den Schuldenstand um 0,1 Mrd EUR erhöhten.

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

gerem Ausmaß in den Ländern Oberösterreich und Tirol konnte der Schuldenstand im Berichtsjahr zurückgeführt werden.

Neben Wien mussten auch die Länder Niederösterreich (145 Mio EUR), Steiermark (24 Mio EUR) und Kärnten (9 Mio EUR) **Wechselkurskorrekturen** gegenüber dem Buchwert zum 31.12.2014 vornehmen, die durch Fremdwährungsverbindlichkeiten im Schweizer Franken bedingt waren. **In Summe** belief sich der **Schuldenstand der Bundesländer in Fremdwährung** – ausschließlich in Schweizer Franken – bewertet zum 31.12.2015 auf 3,3 Mrd EUR (2014: 3,0 Mrd EUR).

Die Schuld(neu)aufnahme der Länder (inkl. Wien) erfolgte 2015 zum Großteil über die **Oesterreichische Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA)** im Rahmen der **Rechtsträgerfinanzierung des Bundes**: Der Bestand an Darlehensforderungen des Bundes (nach Swaps) an die Bundesländer wurde im Jahr 2015 um 0,5 Mrd EUR ausgeweitet. Während die Stadt Wien sowie die Länder Steiermark und Kärnten ihre Rechtsträgerschulden in Summe um 1,1 Mrd EUR erhöhten, reduzierten die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Salzburg das aushaltende Nominale in Summe um rund 0,6 Mrd EUR. Insgesamt deckte diese Finanzierungsform mit **55%** einen bedeutenden Teil der gesamten ausgewiesenen **Finanzschuld der Länder inklusive Wien in administrativer Abgrenzung** (2015: 17,5 Mrd EUR). Mit Ausnahme von Vorarlberg und Tirol nahmen in der Vergangenheit alle Länder die Finanzierungsmöglichkeit über den Bund in Anspruch.

Die **Pro-Kopf-Verschuldung** der Länder und Gemeinden zusammen (entsprechend den Maastricht-Kriterien) lag im Durchschnitt bei rund 4.000 EUR (2015; Grafik 37). Eine überdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Verschuldung wiesen im Jahr 2015 vorrangig Kärnten (6.200 EUR) und Niederösterreich (6.000 EUR) aus, gefolgt von der Steiermark (4.800 EUR), Salzburg (4.600 EUR) und dem Burgenland (4.400 EUR). Die geringste Pro-Kopf-Verschuldung verzeichneten Tirol (900 EUR), Vorarlberg (1.800 EUR) und Oberösterreich (2.600 EUR).

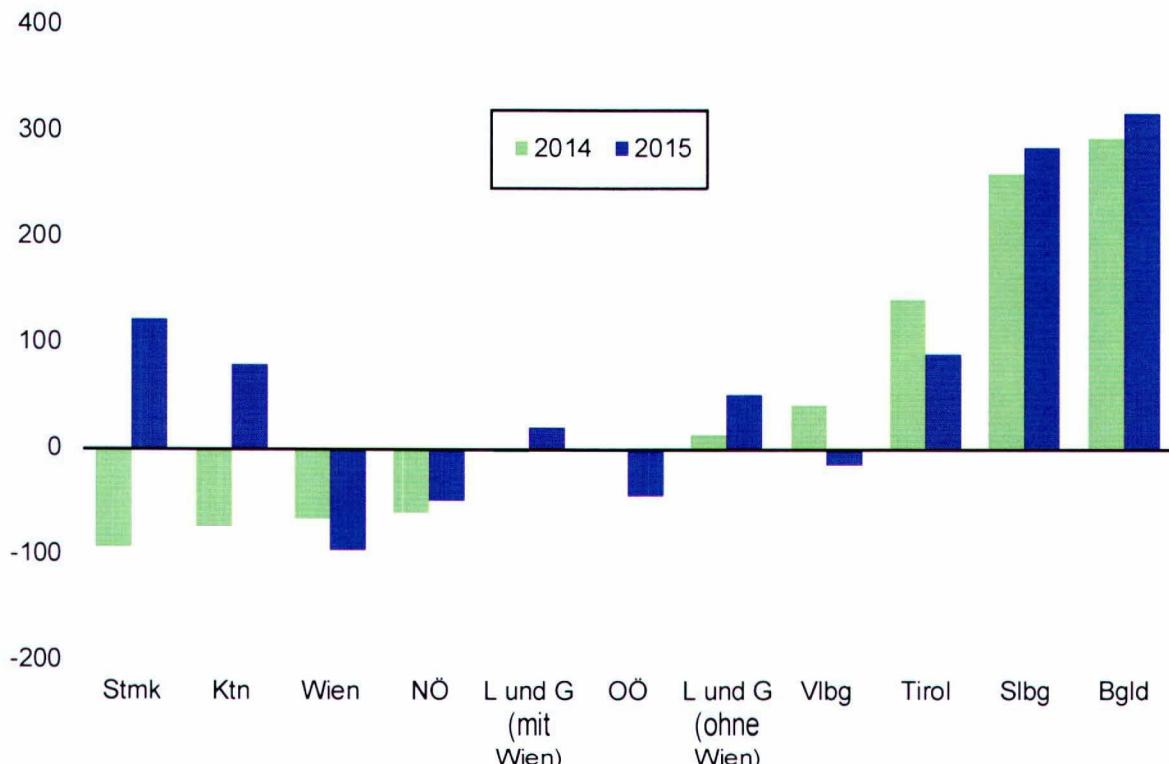
Im Jahr 2016 ist von einer **Ausweitung des Schuldenstandes** der Landesebene auszugehen, da der **Kärntner Ausgleichszahlungs-Fonds** die Abwicklung der Umschuldungsvarianten der HETA-Gläubiger vollzieht (Näheres in Abschnitt 4.2 bzw. 5.1). In den **Folgejahren** sollte auf Basis der Vereinbarung des ÖStP 2012 seitens der Länder und Gemeinden anteilig zur gesamtstaatlichen Rückführung der Verschuldungsquote beigetragen werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die **Maastricht-Schuld** eine **Bruttoverschuldungsgröße zu Nominalwerten** darstellt und die unterschiedliche Vermögenssituation der Gebietskörperschaften im Sinne eines Nettoverschuldungsprinzips nicht berücksichtigt. Für einen Ausweis der Nettoverschuldung wäre die vollständige Erfassung aller Vermögenspositionen erforderlich und deren Bewertung zu klären (z. B. Buchwert, Marktwert). Ein Herausgreifen von bestimmten Vermögenswerten, wie beispielsweise der Stand gewährter Darlehen, würde zu kurz greifen und andere bedeutende Vermögenswerte (z. B. Beteiligungen, Immobilien) außer Acht lassen. Ferner hängt der Stand an Darlehensforderungen der Länder in Österreich vom jeweiligen Wohnbauförderungssystem (Darlehensvergabe vs. Zuschuss) ab. Darüber hinaus wären bei einem Nettoverschuldungskonzept auch die Werthaltigkeit sowie die Ausfallwahrscheinlichkeit der Assets von Belang.

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Grafik 36:

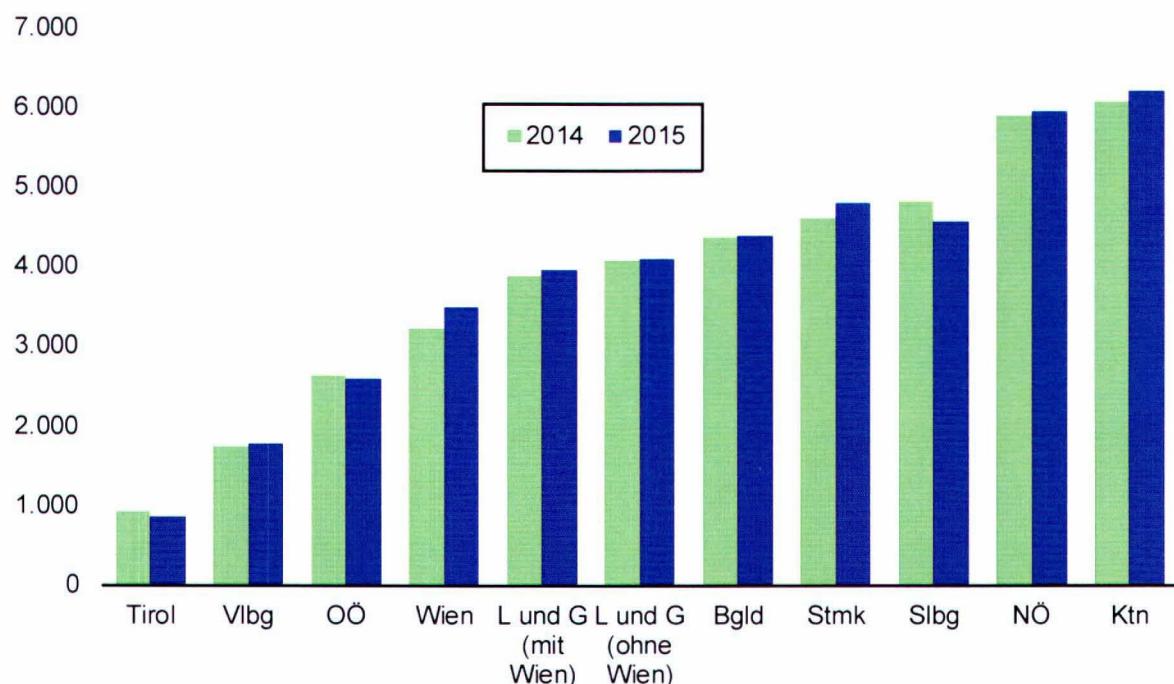
Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden pro Kopf (in EUR)



Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen (Oktober 2016).

Grafik 37:

Verschuldung der Länder und Gemeinden pro Kopf (in EUR)



Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen (Oktober 2016).

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Tabelle 21: Maastricht-Verschuldung der Länder und Gemeinden Ende 2013 bis 2015 (in Mio EUR, % des BIP und pro Kopf in EUR)

Verschuldung der Länder											
	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Länder (ohne Wien)	Wien ¹⁾	Länder (mit Wien)
Mio EUR											
2013	1.080	3.035	7.816	1.842	2.208	3.601	278	174	20.034	5.570	25.604
2014	1.067	3.068	7.826	1.891	2.210	3.882	227	182	20.353	5.772	26.125
2015	1.059	3.168	7.970	1.899	2.110	4.100	184	186	20.676	6.390	27.066
% des BIP											
2013	0,3	0,9	2,4	0,6	0,7	1,1	0,1	0,1	6,2	1,7	7,9
2014	0,3	0,9	2,4	0,6	0,7	1,2	0,1	0,1	6,2	1,7	7,9
2015	0,3	0,9	2,3	0,6	0,6	1,2	0,1	0,1	6,1	1,8	7,9
pro Kopf in EUR											
2013	3.758	5.460	4.808	1.292	4.133	2.963	385	464	2.972	3.153	3.072
2014	3.700	5.502	4.781	1.316	4.103	3.178	311	481	2.999	3.211	3.134
2015	3.656	5.677	4.838	1.313	3.890	3.342	250	487	3.028	3.495	3.247
Verschuldung der Gemeinden											
	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Gemeinden (ohne Wien)	Wien ¹⁾	Gemeinden (mit Wien)
Mio EUR											
2013	198	308	1.786	1.914	385	1.638	420	466	7.115	5.570	12.685
2014	193	315	1.822	1.900	387	1.745	440	479	7.281	5.772	13.053
2015	213	299	1.824	1.862	366	1.787	454	492	7.297	6.390	13.687
% des BIP											
2013	0,1	0,1	0,6	0,6	0,1	0,5	0,1	0,1	2,2	1,7	3,9
2014	0,1	0,1	0,6	0,6	0,1	0,5	0,1	0,1	2,2	1,7	4,0
2015	0,1	0,1	0,5	0,5	0,1	0,5	0,1	0,1	2,1	1,9	4,0
pro Kopf in EUR											
2013	689	554	1.099	1.343	721	1.348	582	1.242	1.055	3.153	1.491
2014	669	565	1.113	1.322	719	1.428	604	1.265	1.073	3.211	1.520
2015	735	536	1.107	1.288	675	1.457	617	1.287	1.069	3.495	1.581
Verschuldung der Länder und Gemeinden											
	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	L und G (ohne Wien)	Wien	L und G (mit Wien)
Mio EUR											
2013	1.278	3.343	9.602	3.756	2.593	5.239	698	640	27.149	5.570	32.719
2014	1.260	3.383	9.648	3.791	2.597	5.627	667	661	27.634	5.772	33.406
2015	1.272	3.467	9.794	3.761	2.476	5.887	638	678	27.973	6.390	34.363
% des BIP											
2013	0,4	1,0	3,0	1,2	0,8	1,6	0,2	0,2	8,4	1,7	10,1
2014	0,4	1,0	2,9	1,1	0,8	1,7	0,2	0,2	8,4	1,7	10,1
2015	0,4	1,0	2,9	1,1	0,7	1,7	0,2	0,2	8,2	1,9	10,1
pro Kopf in EUR											
2013	4.447	6.014	5.907	2.635	4.853	4.311	967	1.705	4.027	3.153	3.846
2014	4.370	6.067	5.895	2.638	4.822	4.606	915	1.746	4.071	3.211	3.891
2015	4.391	6.213	5.945	2.601	4.565	4.799	867	1.774	4.096	3.495	3.969

1) Wien als Land und Gemeinde.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Rückführung der Haftungsstände der Landes- und Gemeindeebene setzt sich im Jahr 2015 fort

In Summe belief sich der **gesamtstaatliche Haftungsstand Österreichs** per Jahresende 2015 auf **77,8 Mrd EUR oder 22,9% des BIP** (2014: 85,8 Mrd EUR oder 26,0% des BIP), der sich etwa jeweils zur Hälfte aus Haftungen des Bundes (v. a. Exporthaftungen und Haftungen für Infrastrukturbetriebe) sowie der Länder und Gemeinden (insbesondere für Banken, außerbudgetäre Einheiten sowie im Rahmen der Wohnbauförderung) zusammensetzte.

Die hier ausgewiesenen **Haftungsstände**⁷² werden **konsolidiert** dargestellt, d. h. es sind keine Haftungen für Schulden enthalten, die bereits im Maastricht-Schuldenstand des Staatssektors berücksichtigt sind. Dazu zählen z. B. die Haftungen des Landes Kärnten für die Verbindlichkeiten der HETA, die seit ihrer Gründung im Jahr 2014 den Staatsschulden zugerechnet werden, oder im Bereich der Bundeshaftungen jene für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Ebenso sind Haftungen für schwer versicherbare Ereignisse (z. B. Naturkatastrophen) nicht enthalten.

Bei den Haftungsständen der Länder und Gemeinden setzte sich im Jahr 2015 der Trend zur Rückführung fort (Tabelle 22): Insgesamt ging der (konsolidierte) **Haftungsstand der Landes- und Gemeindeebene** von **40,8 Mrd EUR oder 12,4% des BIP (2014)** auf **34,6 Mrd EUR oder 10,2% des BIP (2015)** zurück. Der **Haftungsstand der Länder (inklusive Wien)** betrug zum Jahresende 2015 **30,5 Mrd EUR oder 9,0% des BIP (2014: 36,6 Mrd EUR oder 11,1% des BIP)**. Darin waren **Haftungen gegenüber Banken** (exklusive Solidarhaftungen gegenüber der Pfandbriefstelle der Landeshypothekenbanken)⁷³ in Höhe von **16,5 Mrd EUR oder 4,9% des BIP (2015)** enthalten (2014: 20,4 Mrd EUR oder 6,2% des BIP). Demnach waren für den Rückgang des Haftungsobligos vorrangig die Bankenhaftungen verantwortlich. Darin spiegelt sich die Abschaffung der Ausfall- und Gewährträgerhaftungen gegenüber den Landeshypothekenbanken und Sparkassen vom April 2003 wider, die bis dahin zeitlich und betragsmäßig unbegrenzt gewährt wurden und wettbewerbsverzerrend wirkten. Entsprechend der Übergangsregelungen⁷⁴, auf die sich die Europäische Kommission und die Republik Österreich geeinigt haben, reifen die Bankenhaftungen größtenteils bis zum Jahr 2017 ab, wodurch sich das Haftungsvolumen für Banken bis zum Jahr 2017 sukzessive verringern wird. Der **Haftungsstand der Gemeinden (ohne Wien)** ging von **4,2 Mrd EUR oder 1,3% des BIP (2014)** auf **4,1 Mrd EUR oder 1,2% des BIP (2015)** zurück.

Neben dem sukzessiven Abbau der Ausfall- und Gewährträgerhaftungen gegenüber Finanzintermediären wurde die **Entwicklung** des konsolidierten Haftungsobligos der Länder und Gemeinden in den Jahren 2014 und 2015 im Wesentlichen **durch zwei Ereignisse geprägt**:

- Das Haftungsvolumen des Landes **Kärnten** reduzierte sich im Jahr 2014 sprunghaft um 12,3 Mrd EUR, da mit der Gründung der **Abbaugesellschaft HETA** die Verbindlichkeiten der Hypo-Alpe-Adria Bank „verstaatlicht“ wurden (Näheres siehe Abschnitt 4.2).
- Der Haftungsstand **Wiens** erhöhte sich im Jahr 2014 um rund 1 Mrd EUR infolge der Haftungsübernahme für die **Pensionssicherung ehemaliger Bedienstete der Länderbank**.

⁷² Gemäß Richtlinie 2011/85/EU („Sixpack-Meldung“).

⁷³ Diese „zur ungeteilten Hand“ bestehenden Länderhaftungen gingen von 5,5 Mrd EUR (2014) auf 3,3 Mrd EUR (2015) zurück.

⁷⁴ Als Übergangsregelung wurde vereinbart, dass Verbindlichkeiten, die per 2. April 2003 bestehen, bis zum Ende ihrer Laufzeit von der Ausfallhaftung gedeckt sind. Verbindlichkeiten, die im Zeitraum zwischen 3. April 2003 und 1. April 2007 eingegangen wurden, sind von der Ausfallhaftung unter der Bedingung gedeckt, dass ihre Laufzeit nicht über den 30. September 2017 hinausreicht.

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Weiterhin klare Einhaltung der Haftungsobergrenzen, die allerdings kaum restriktiv wirken

In Summe lag die **Haftungsobergrenze für die Länder und Gemeinden** im Jahr 2015 bei 36,7 Mrd EUR oder 10,8% des BIP Ergebnisse (Tabelle 22). Davon betrug die aggregierte Haftungsobergrenze der Länder (inkl. Wien) 27,0 Mrd EUR, jene der Gemeinden (ohne Wien) 9,7 Mrd EUR. Die Summe setzte sich aus risikogewichteten und nicht risikogewichteten Haftungslimits (Länder Oberösterreich, Tirol und Wien sowie Gemeinden Kärntens, Oberösterreichs und der Steiermark) zusammen und war der Summe aus **risikogewichteten und nicht risikogewichteten Haftungswerten** (2015: 16,8 Mrd EUR oder 5,0% des BIP), die aus administrativen, unkonsolidierten Daten⁷⁵ gebildet werden, gegenüberzustellen (Tabelle 22, Grafiken 38 und 39). Damit wurden im Jahr 2015 die **Haftungsobergrenzen wie schon bisher deutlich unterschritten**: Die Unterschreitung durch die Länder und Gemeinden belief sich insgesamt auf 19,9 Mrd EUR. Dies entsprach einer Ausschöpfung der Haftungsobergrenzen von 46%.

Insgesamt ist festzustellen, dass die definierten **Haftungsobergrenzen** des Bundes sowie der Länder und Gemeinden **nicht restriktiv** wirken und auch **kaum Steuerungsrelevanz** entfalten dürften. So können die Obergrenzen per Mehrheitsbeschluss leicht verändert werden. Zudem werden Haftungen gar nicht (z. B. Bankenhaftungen) oder nicht in voller Höhe – etwa durch die Risikogewichtung – in die Haftungsobergrenzen einbezogen. Die zugrunde gelegten Risikogruppen zur Ermittlung der risikogewichteten Haftungswerte bilden das mit den Haftungen tatsächlich verbundene budgetäre Risiko nicht adäquat ab, da sie nicht an der finanziellen Situation der Haftungsempfänger, sondern vorrangig nach dem Beteiligungsausmaß bzw. den Einflussmöglichkeiten der Gebietskörperschaften gegliedert worden sind. Die unterschiedliche Vorgangsweise bei der Festlegung der Obergrenzen erzeugt zudem in hohem Maße **Intransparenz** und steht der eigentlichen Intention der Regelung zur Haftungsbegrenzung im ÖStP 2012 entgegen, einen Beitrag zum gesamtstaatlichen Gleichgewicht und zu nachhaltig gesicherten Haushalten zu leisten. So können die Haftungsobergrenzen keinesfalls ein umfassendes, strategisches und laufendes **Risikomanagement** ersetzen (Siehe auch in Hauth und Grossmann, 2013, oder Rechnungshof, 2015).

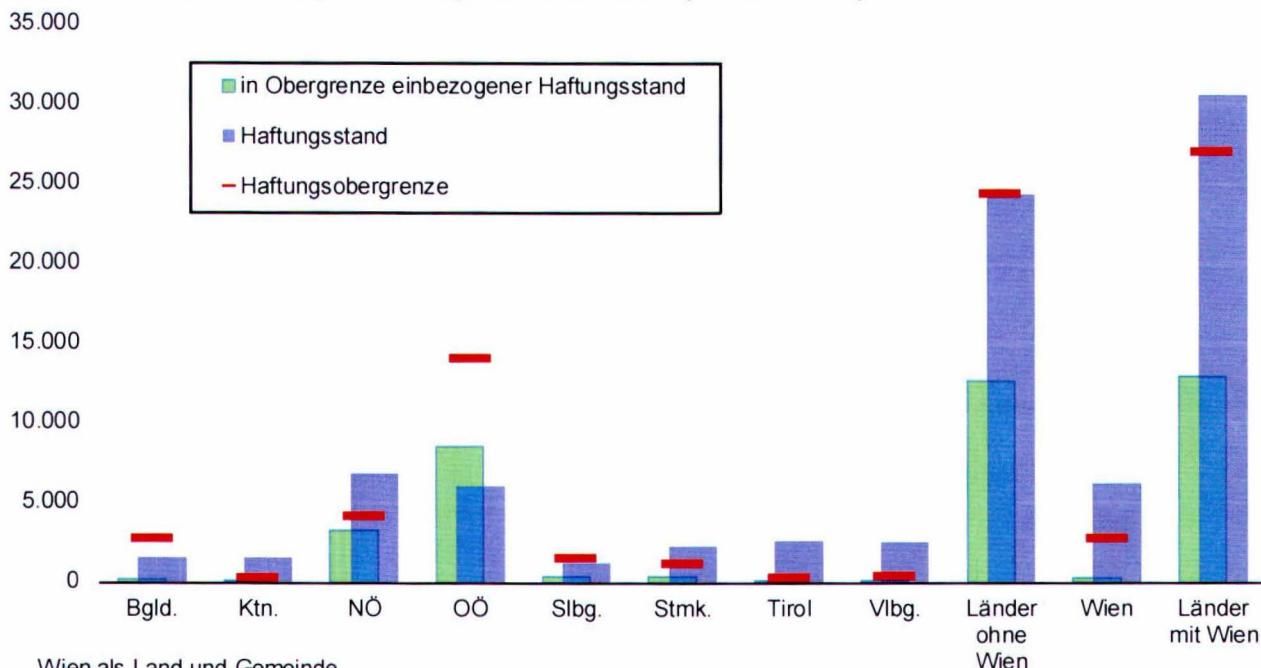
Im Rahmen des **Paktums zum neuen Finanzausgleich** wurde die **einheitliche Abgrenzung der Haftungen und Berechnung der Haftungsobergrenzen** je Gebietskörperschaftsebene vereinbart, die ab 1.1.2019 in Kraft tritt. So dienen in Zukunft für alle Länder und Gemeinden die Einnahmen nach Abschnitt 92 und 93 sowie für den Bund die öffentlichen Abgaben netto (Bundesanteil) nach UG 16 jeweils des Jahres t-2 als Bemessungsgrundlage, die mit einem Faktor (Bund und Länder: 175%, Gemeinden: 75%) multipliziert wird.

⁷⁵ So kann der in die Obergrenze einbezogene Haftungsstand höher als der konsolidierte Haftungsstand sein, wenn etwa innerstaatliche Haftungen einfließen (z. B. Land Oberösterreich).

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Grafik 38:

Haftungsstände, Obergrenzen und risikogewichtete Haftungswerte der Länder (mit Wien) im Jahr 2015 (in Mio EUR)

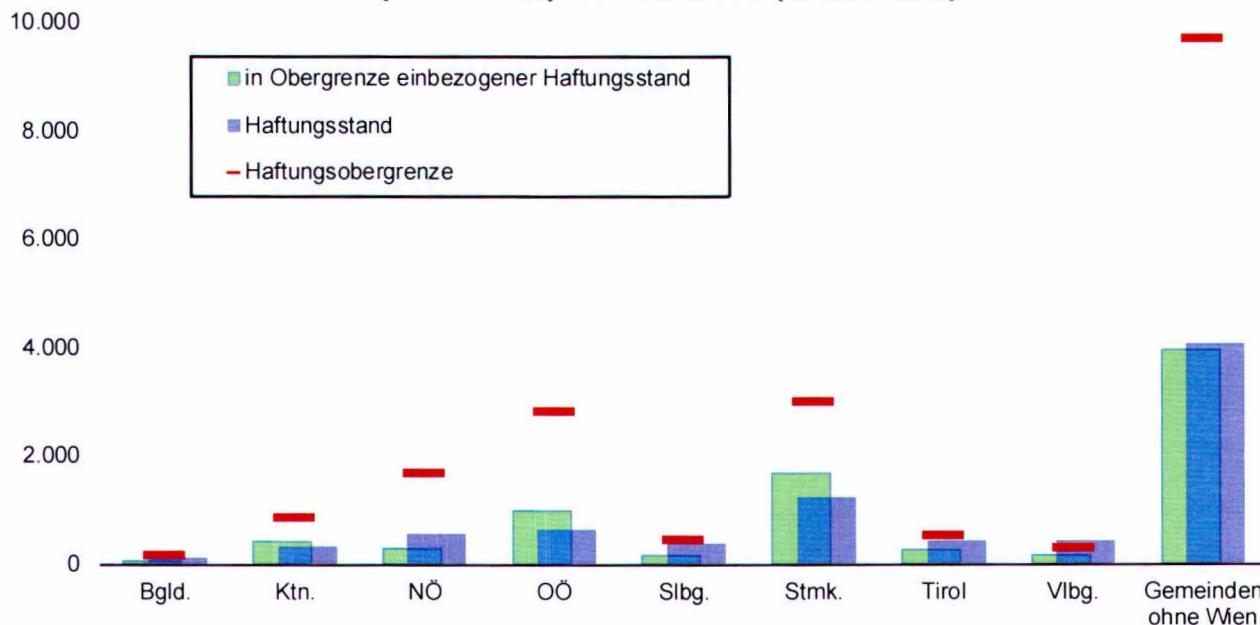


Wien als Land und Gemeinde.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen (Oktober 2016).

Grafik 39:

Haftungsstände, Obergrenzen und risikogewichtete Haftungswerte der Gemeinden (ohne Wien) im Jahr 2015 (in Mio EUR)



Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen (Oktober 2016).

Fiskalposition der Länder und Gemeinden

Tabelle 22: Haftungen¹⁾ der Länder und Gemeinden 2013 bis 2015 (in Mio EUR)

Länder ²⁾											
	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Länder (ohne Wien)	Wien ³⁾	Länder (mit Wien)
Haftungsstände der Länder											
2013	2.306	14.048	8.028	6.767	1.637	2.536	4.684	4.076	44.081	7.061	51.142
2014	2.013	1.772	7.562	6.446	1.542	2.256	3.644	3.317	28.551	8.051	36.601
2015	1.545	1.549	6.783	5.964	1.179	2.255	2.535	2.504	24.314	6.178	30.493
Haftungsobergrenzen											
2015	2.700	212	4.134	14.000	1.507	1.108	275	353	24.289	2.700	26.989
In Obergrenze einbezogene risikogewichtete und nicht risikogewichtete Haftungsstände⁴⁾											
2015	124	19	3.236	8.487	310	306	76	54	12.612	254	12.866
Unterschreitung (+) bzw. Überschreitung (-) der Haftungsobergrenzen											
2015	2.576	193	898	5.513	1.197	802	199	299	11.677	2.446	14.123
Gemeinden											
	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Gemeinden (ohne Wien)		
Haftungsstände der Gemeinden											
2013	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	-		
2014	130	358	542	631	388	1.235	487	468	4.240		
2015	125	320	552	620	384	1.223	424	420	4.070		
Haftungsobergrenzen											
2015	146	857	1.683	2.826	433	2.982	512	277	9.718		
In Obergrenze einbezogene risikogewichtete und nicht risikogewichtete Haftungsstände⁴⁾											
2015	39	406	294	978	166	1.680	251	147	3.961		
Unterschreitung (+) bzw. Überschreitung (-) der Haftungsobergrenzen											
2015	107	451	1.389	1.847	268	1.302	261	130	5.756		
Haftungsstand des Staatssektors S.13						2013	2014	2015	2013	2014	2015
						in Mio EUR			in % des BIP		
Bundesebene						51.660	44.915	43.261	16,0	13,6	12,7
davon bezügl. finanzieller Kapitalgesellschaften (S.12)						4.710	1.441	2.449	1,5	0,4	0,7
Landesebene (ohne Wien)						44.081	28.551	24.314	13,7	8,6	7,2
davon bezügl. finanzieller Kapitalgesellschaften (S.12)						35.257	20.386	16.547	10,9	6,2	4,9
Gemeindeebene (einschl. Wien)						12.131	12.290	10.248	3,8	3,7	3,0
davon bezügl. finanzieller Kapitalgesellschaften (S.12)						6.758	8.741	6.925	2,1	2,6	2,0
Sozialversicherungsträger						0	0	0	0,0	0,0	0,0
Staat insgesamt						107.872	85.756	77.824	33,4	26,0	22,9
Memo: Solidarhaftung gegenüber Pfandbriefstelle						6.115	5.493	3.344	1,9	1,7	1,0

1) Haftungsstände werden konsolidiert dargestellt, d. h. es sind keine Haftungen für Schulden enthalten, die bereits im Maastricht-Schuldenstand des Staatssektors berücksichtigt sind. Ohne Haftungen für schwer versicherbare Ereignisse (z. B. Naturkatastrophen) und für Bankeneinlagensicherungsprogramme.

2) Länder gemäß ÖStP 2012: inklusive außerbudgetärer Einheiten, ohne Landeskammern.

3) Wien als Land und Gemeinde.

4) Für Obergrenze relevanter Haftungsstand der Länder Oberösterreich, Tirol und Wien sowie für die Gemeinden Steiermark und Tirol ohne Risikogewichtung.

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

7. ÜBERPRÜFUNG DER EINHALTUNG DER EU-FISKALREGELN FÜR ÖSTERREICH 2015 BIS 2017

7.1 Aktuelle Vorgaben für Österreich seitens der Europäischen Union

Fiskalpolitischer Rahmen der EU sieht mehrdimensionale Fiskalregeln, nationale Fiskalräte und Minimumstandards für Transparenz vor

Zur Förderung der Budgetdisziplin finden 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**⁷⁶ zur Überwachung der Regeleinhaltung umfassen. Die **Fiskalregeln** verfolgen vorwiegend **zwei Hauptziele** (Grossmann et al., 2016):

- die Staatsschuldenquote auf ein langfristig tragfähiges Niveau zurückzuführen
- den budgetären Handlungsspielraum zu generieren, um auf Konjunkturschwankungen und Schocks reagieren zu können und eine antizyklische Budgetpolitik zu verfolgen

Das erste Ziel stellt ein mittelfristiges Ziel dar, ohne den Weg zur Zielerreichung konkret zu definieren. Das zweite Ziel bestimmt den budgetären Konsolidierungspfad zur Erreichung der angestrebten Schuldenquote, der bei einer antizyklischen Ausrichtung nicht linear, sondern abhängig von der Konjunkturlage erfolgen soll. Diese beiden Zielvorgaben geben auch den Rahmen für das **geltende EU-Fiskalregelwerk** vor, das gesamtstaatliche **Obergrenzen** für

- die Höhe des **Budgetdefizits**
- die Entwicklung und Höhe des **strukturellen Budgetdefizits**
- die Entwicklung der **realen Ausgaben** des Staates und für
- die Entwicklung und den Stand der **Staatsverschuldung**

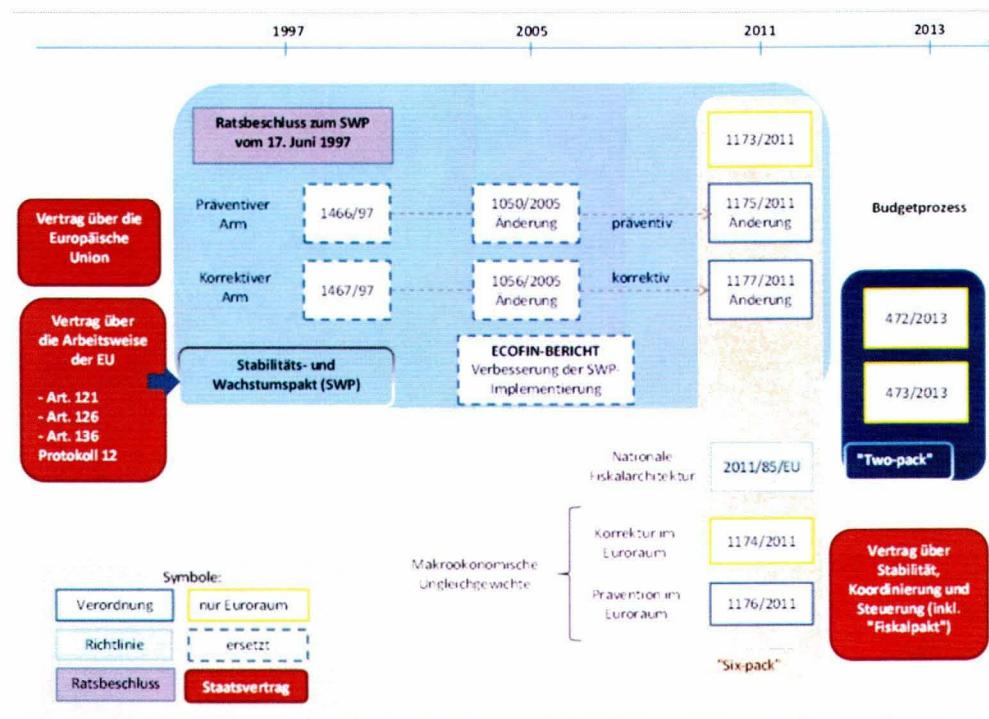
festlegt. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) mit den Ergänzungen des „Sixpack“, der **Fiskalpolitische Pakt** als Teil des völkerrechtlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU sowie der „Twopack“ bilden gemeinsam seit dem Jahr 2013 die Basis der verstärkten **regelgebundenen Fiskalpolitik** in der EU (Grafik 40). Sie definieren **Mindeststandards für eine solide Budgetpolitik**, die nicht direkt in die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten eingreifen. Die Bestimmungen dieser Legislativpakete werden regelmäßig einer **Evaluierung** seitens der **Europäischen Kommission** unterzogen und zunehmend konkretisiert und verfeinert.⁷⁷

⁷⁶ In Österreich wurde der Staatsschuldenuausschuss 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.

⁷⁷ Eine umfassende, ausführliche Zusammenstellung der aktuellen Rechtslage und deren Auslegung findet sich im „Vade Mecum on the Stability and Growth Pact“ (Europäische Kommission, 2016a).

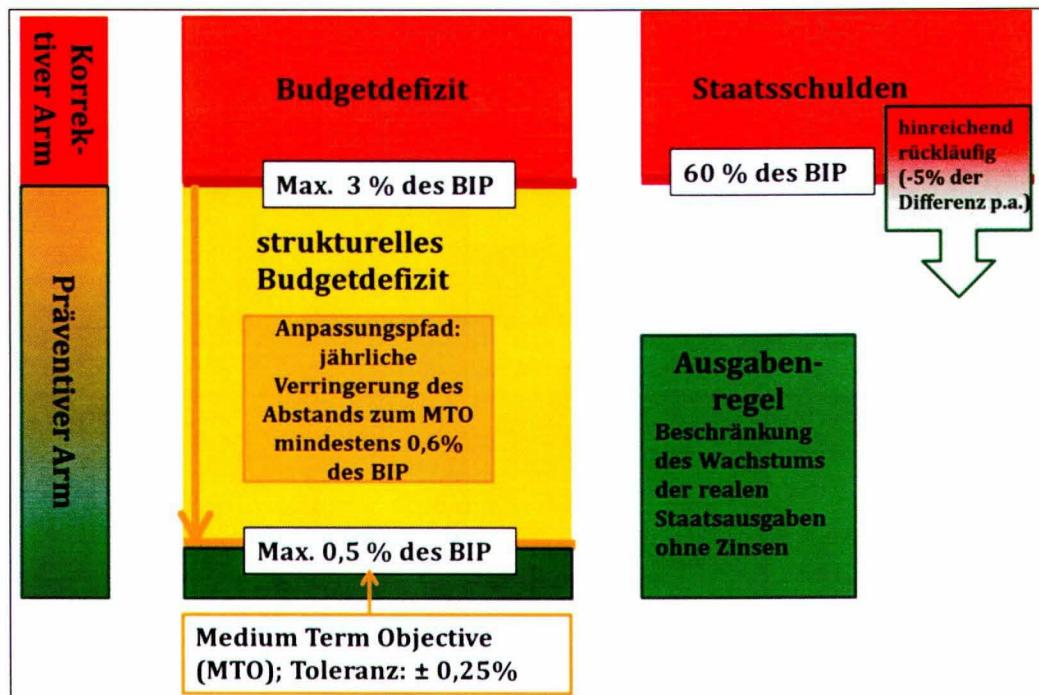
Anwendung der EU-Fiskalregeln

Grafik 40: Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Zeitablauf



Quelle: Europäische Kommission und eigene Darstellung.

Grafik 41: Überblick über die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts



Quelle: Eigene Darstellung.

Ergänzend zu den numerischen Fiskalregeln gibt es verschiedene **Flexibilisierungsmechanismen** (Box 8), wie z. B. Konsolidierungsvorgaben in Abhängigkeit von der Konjunkturlage und den Nachhaltigkeitsrisiken, Ausnahmetatbestände in Bezug auf spezielle krisenhafte Ereignisse und temporäre Ab-

Anwendung der EU-Fiskalregel

weichungen bei wachstumsfördernden Investitionen oder Strukturreformen. So stellen beispielsweise die **Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber** ein „**außergewöhnliches Ereignis**“ im Sinne des korrektriven und präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) dar (Europäische Kommission, 2015b), das im Ausmaß seiner budgetären Auswirkung eine Abweichung von den Zielvorgaben erlaubt (Box 9).

Zur **Evaluierung der Regeleinhaltung** sieht das EU-Regelwerk einen mehrstufigen Prozess vor, bei dem der Entscheidungsprozess über die Einhaltung bzw. über die Verfehlung der Regeln zunächst bei der EK und in weiterer Folge beim ECOFIN bzw. dem Europäischen Rat (umgekehrtes Mehrheitsverfahren) angesiedelt ist. Die Verhängung von (finanziellen) Sanktionen ist sowohl im präventiven als auch im korrektriven Arm des SWP vorgesehen.

Österreich unterliegt den Bestimmungen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Für Österreich sind **seit dem Jahr 2014** die **Bestimmungen des präventiven Arms des SWP** gültig. Sie geben Folgendes vor (Grafik 41):⁷⁸

- **Nachhaltige Einhaltung** des „**Medium Term Objective**“ (MTO, ein länderspezifisches strukturelles Defizitziel), das in Österreich bis zum Jahr 2016 –0,45% des BIP beträgt und für den Zeitraum 2017–2019 auf –0,5% des BIP geändert wurde.⁷⁹ Durch die Erreichung des MTO im Jahr 2015 kommt diese Bestimmung – bei einer Toleranzgrenze von 0,25 Prozentpunkten („margin of tolerance“) – für die Jahre 2016 und 2017 zum Tragen.
- **Jährliche Anpassung des strukturellen Budgetsaldos** (konjunkturbereinigter gesamtstaatlicher Budgetsaldo abzüglich Einmalmaßnahmen) **bis zur Erreichung des MTO**. Die Rückführung eines über dem MTO liegenden strukturellen Defizits hat **0,6% des BIP** p. a. bei normaler Konjunkturlage und vor Anwendung von Flexibilisierungsklauseln zu betragen. Durch das **außergewöhnliche Ereignis der hohen Flüchtlingszuwanderung** 2015 unterliegt Österreich in den kommenden Jahren jedoch Sonderbestimmungen (Box 9). **Gemäß EK** hätte Österreich **im Jahr 2015** – durch die Erreichung des MTO im Jahr 2014 und unter Berücksichtigung der Zusatzkosten 2015 für die außergewöhnliche Flüchtlingszuwanderung in Höhe von 0,1% des BIP („zulässige Abweichung“) – die strukturelle Defizitquote des Staates um 0,2 Prozentpunkte erhöhen dürfen. Für 2016 ist laut EK eine strukturelle Verschlechterung von 0,6% des BIP zulässig, im Jahr 2017 muss die strukturelle Defizitquote um 0,3 Prozentpunkte zurückgeführt werden. In diesen Vorgaben wurden bereits die zulässigen Abweichungen im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten 2015 gegenüber dem Vorjahr berücksichtigt. Zusätzlich werden diese Vorgaben noch nachträglich im Ausmaß der festgestellten Flüchtlingszusatzkosten sowie Zusatzausgaben zur Terrorbekämpfung jeweils des Jahres 2016 gegenüber dem Vorjahr (im Rahmen der Gesamtbeurteilung im Frühjahr 2017)⁸⁰ „gelockert“, sodass die **endgültigen Vorgaben** aus gegenwärtiger Sicht eine **zulässige strukturelle Verschlechterung** der strukturellen Defizitquote **für 2016** in Höhe von **1,0 Prozentpunkten** und **für 2017** in Höhe von 0,1 Prozentpunkten erlauben werden.

⁷⁸ Detaillierte Ausführungen sind unter <https://www.fiskalrat.at/Publikationen/fiskalregelberichte.html> zu finden.

⁷⁹ Siehe BMF (2016), Stabilitätsprogramm für die Jahre 2015–2020.

⁸⁰ Gegenwärtig werden diese von der EK in Summe mit 0,4% des BIP angesetzt.

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Box 8: Flexibilisierungselemente seit 2015 (Europäische Kommission, 2015a):

- **Zahlungen** im Zusammenhang mit der **Investitionsoffensive für Europa bleiben** bei der Beurteilung der Fiskalregeln – sowohl im korrektriven als auch präventiven Arm des SWP – **außer Ansatz**:
 - **Beiträge zum EFSI** (European Fund for Strategic Investments) von Mitgliedstaaten gelten als Einmalmaßnahmen bzw. bei Feststellung übermäßiger Defizite oder eines Verstoßes gegen das Schuldenkriterium als „relevante Faktoren“ und lösen kein ÜD-Verfahren aus.
 - Bei **Kofinanzierungen** von Projekten, die aus dem EFSI finanziert werden, kommt die „Investitionsklausel“ (siehe unten) zur Anwendung.
- Die Anwendung der „**Investitionsklausel**“ im präventiven Arm des SWP wurde **erleichtert**:
 - Ein Mitgliedstaat kann nun die Investitionsklausel anwenden, wenn das **nationale BIP-Wachstum** negativ oder die negative **Outputlücke** größer als 1,5% des BIP ist. Die öffentlichen Investitionen dürfen keinen rückläufigen Verlauf aufweisen und das MTO muss innerhalb von vier Jahren erreicht werden.
 - Der Kreis **anrechenbarer Investitionsausgaben** für von der EU kofinanzierte Projekte (z. B. in den Bereichen der Struktur- und Kohäsionspolitik und der transeuropäischen Netze) wurde um Kofinanzierungen im Rahmen des **EFSI** ausgeweitet.
- Die Kriterien für „**bedeutende Strukturreformen**“ wurden gelockert:
 - Die Voraussetzung einer „**bedeutenden Strukturreform**“ wird auch dann erfüllt, wenn mehrere **kleine Reformen zu einem Bündel** zusammengefasst werden und gemeinsam merklich positive Budgeteffekte auslösen.
 - Als **langfristig positive budgetäre Effekte** können – neben nachhaltigen Einsparungen z. B. durch Pensions- oder Gesundheitsreformen – auch erwartete zusätzliche Einnahmen gewertet werden, die durch höheres Potenzialwachstum erzielt werden.
 - Von einer **vollständigen Umsetzung** einer Strukturreform kann **bereits ex ante** ausgegangen werden, wenn quantifizierte Maßnahmen im Rahmen eines glaubwürdigen mittelfristigen **Strukturreformplans** mit Zeitplan zur Verfügung steht.
- Die **strukturellen Anpassungserfordernisse** zur Erreichung des MTO werden im präventiven Arm stärker nach der jeweiligen konjunkturellen Situation eines Mitgliedstaates und damit **verstärkt antizyklisch ausgerichtet**:
 - Der Richtwert einer erforderlichen jährlichen Anpassung des strukturellen Budgetdefizits von 0,5% des BIP darf in konjunkturell schlechten Zeiten deutlich unterschritten werden, während in wirtschaftlich guten Zeiten die Konsolidierungsanforderungen bis zu 1,0% des BIP erreichen können.
 - Zur Beurteilung der konjunkturellen Situation und der daran anknüpfenden Konsolidierungsvorgaben wird neben dem realen BIP-Wachstum und der Outputlücke auch ein direkter Vergleich des realen BIP-Wachstums mit dem Potenzialwachstum herangezogen.
 - In **Österreich** dürfte der Anpassungspfad des strukturellen Budgetsaldos im Regelfall bei 0,6% des BIP liegen, da die Konjunkturzyklen schwach ausgeprägt sind und sich die Outputlücke nach der EK-Methode meist in der Bandbreite von -1,5 bis +1,5 bewegt.
- Massive **Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber**, aber auch außerordentliche Ausgaben zur **Terrorbekämpfung** gelten als „Ausnahmetatbestand“ und ermöglichen eine zulässige, temporäre Abweichung von den Vorgaben im selbigen Ausmaß.

Anwendung der EU-Fiskalregel

- Beschränkung des jährlichen **realen Ausgabenzuwachses** des Staates (u. a. ohne Zinszahlungen und ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen) mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen. Solange das MTO nicht erreicht wird, ist der Ausgabenzuwachs stärker zu dämpfen, während eine Übererfüllung des MTO zusätzlichen Spielraum beim Ausgabenzuwachs eröffnet („Zuschlag“). Die Höhe des Ab- bzw. Zuschlags („convergence margin“) hängt von der jeweiligen jährlichen Vorgabe im Zusammenhang mit der strukturellen Budgetregel ab. Ausgehend von einer durchschnittlichen Potenzialwachstumsrate von 1,1% für die Jahre 2015 bis 2017, betrug laut EK die **Obergrenze** für den realen Ausgabenzuwachs (bereinigt) im Jahr 2015 1,4% sowie in den Folgejahren 2,3% (2016) und 0,5% (2017). Die „nachträgliche“ Anpassung der strukturellen Vorgabe aufgrund der anrechenbaren Flüchtlingszusatzkosten und der Zusatzausgaben zur Terrorbekämpfung des Jahres 2016 erhöht entsprechend die **zulässigen Wachstumsraten der Staatsausgaben** aus gegenwärtiger Sicht auf 3,1% (2016) bzw. 1,4% (2017).
- **Ausnahmetatbestände** (Krisen, Umweltkatastrophen etc.) sowie **Flexibilisierungsklauseln** (siehe Box 8), die bei der Überprüfung der Regeln als berücksichtigungswürdige Gründe geltend gemacht werden können.

Zudem werden die **Regeln des korrekten Arms des SWP** – die sogenannten **Maastricht-Kriterien** – weiterhin in den EU-Überwachungsprozess einbezogen. Um ein „Übermäßiges-Defizit-Verfahren“ zu vermeiden, müssen folgende zwei Bestimmungen erfüllt sein:

- Unterschreitung einer **gesamtstaatlichen Maastricht-Defizitquote** von 3% des BIP
- Unterschreitung einer **gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenquote** von 60% oder **Rückführung der Staatsschuldenquote** im Einklang mit der Schuldenregel. Dem wird entsprochen, wenn sich der Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP in den letzten drei Jahren (Jahre $t-1$ bis $t-3$; „vergangenheitsbezogene Benchmark“) oder auf Basis der Prognose der EK (No-Policy-Change-Annahmen; Jahre $t-1$, t und $t+1$; „zukunftsgerichtete Benchmark“) um durchschnittlich 5% pro Jahr verringert. Zudem ist zu überprüfen, ob eine Verfehlung der Schuldenregel Folge eines Konjunkturabschwungs ist („konjunkturbereinigte Benchmark“). Im dreijährigen **Übergangszeitraum** nach Einstellung eines ÜD-Verfahrens (in Österreich in den Jahren 2014 bis 2016) gilt allerdings die lineare **Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos** („minimum linear structural adjustment“ – MLSA) als Benchmark, die am Ende des Übergangszeitraums die Einhaltung der Schuldenregel sicherstellt. So ist 2015 laut EK eine Verschlechterung des strukturellen Budgetsaldos von 0,6 Prozentpunkten, im Jahr 2016 von 1,9 Prozentpunkten zulässig, ohne gegen die Schuldenregel im Übergangszeitraum zu verstößen. Ab 2017 kommt für Österreich erstmals die Schuldenregel des präventiven Arms „uneingeschränkt“ zur Anwendung.

Komplexität der Fiskalregeln erschwert Überprüfung und Interpretation der Regeleinhaltung

Bei der Anwendung der numerischen Fiskalregeln sind mehrere **Aspekte** zu beachten:

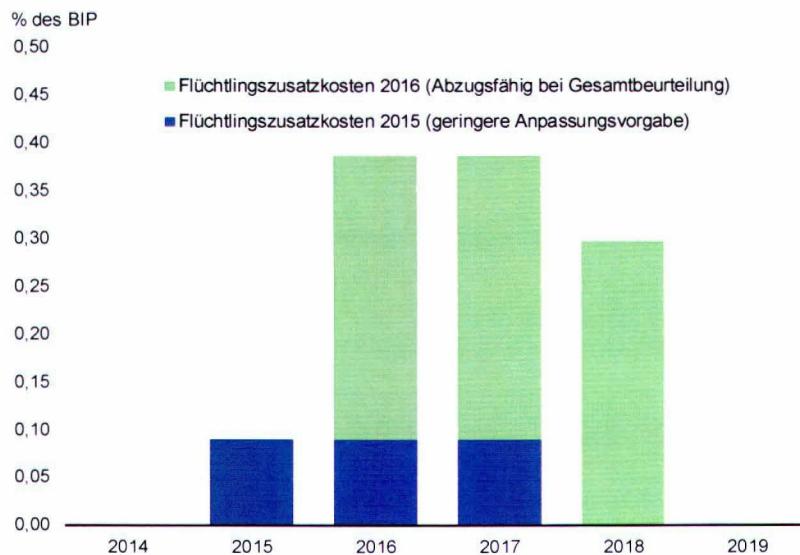
- Erstens **reagieren die Ergebnisse** zur Berechnung der numerischen Fiskalregeln und somit die Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Regeln – angesichts vorgegebener, **numerischer Schwellenwerte** – sensibel auf **Änderungen in der zugrunde gelegten Datenbasis**. Bei knappen Ergebnissen können bereits geringe Datenrevisionen zu unterschiedlichen Beurteilungen führen.
- Zweitens wirken sich **Änderungen bei den Wachstumsaussichten** im Sinne einer Trendbetrachtung auf das (nach den Methoden der EK ermittelte) **aktuelle Potenzialwachstum** und die

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Box 9: Strukturelle Budgetregel bei Flüchtlingszusatzkosten in Österreich

Die **Zusatzausgaben durch die Flüchtlingszuwanderung** stellen ein „außergewöhnliches Ereignis“ im Sinne des korrekten und präventiven Arms des SWP dar, das im Ausmaß seiner budgetären Auswirkung der Jahre 2015 und 2016 jeweils im Vorjahresvergleich eine **temporäre Abweichung** (für jeweils 3 Jahre) von den Zielvorgaben erlaubt (Europäische Kommission, 2016b).

Grafik 42: Effekte der „abzugsfähigen“ Flüchtlingszusatzkosten¹⁾ 2015 und 2016



1) Werte auf Basis der FISK-Herbstprognose 2016.

Quelle: Eigene Darstellung

Im Fall Österreichs wurden im Rahmen der Ex-post-Beurteilung der Fiskalregeln der EK im Frühjahr 2016 für das Jahr 2015 temporäre Zusatzkosten gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 0,1% des BIP infolge der außergewöhnlich hohen Flüchtlingszuwanderung festgestellt. Diese Zusatzkosten des Jahres 2015 dürfen 2015, aber auch in den beiden Folgejahren 2016 und 2017 unmittelbar durch entsprechende **Reduktion der strukturellen Anpassungsvorgabe** geltend gemacht werden (Grafik 42). Zusätzlich werden die Anpassungsvorgaben für die Jahre 2016 bis 2018 „nachträglich“ jeweils um die von der EK im Frühjahr 2017 anzuerkennenden **Zusatzkosten** (gegenüber dem Vorjahr) **für die Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2016** gelockert. Bis dahin werden die (prognostizierten) Zusatzkosten 2016 – gegenwärtig werden diese von der EK mit 0,3% des BIP angesetzt – **im Rahmen der Gesamtbeurteilung** des Stabilitätsprogramms bzw. des Haushaltsplans berücksichtigt. Durch das Zusammenspiel der **Zusatzkosten bei der Vorgabe** und bei der **Gesamtbeurteilung** kommt in den Jahren 2016 und 2017 eine („kumulierte“) zulässige Abweichung gegenüber dem Basisjahr 2014 zum Tragen. Dieser Gesamteffekt erreicht rund 0,4 Prozentpunkte und repräsentiert das zulässige Ausmaß, vom mittelfristigen Budgetziel in den Jahren 2016 und 2017 abzuweichen.⁸¹

Bei der Bestimmung der Flüchtlingszusatzkosten sowie der Auslegung des SWP durch die EK bestehen allerdings folgende **Unsicherheiten**:

- **Anerkennung** vom BMF **gemeldeter Kosten** durch die EK: Die Abgrenzung der hierfür relevanten Kosten erfolgt derart, dass ausschließlich vorübergehende Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr in direktem Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung berücksichtigt werden dürfen.

81 Auch auf Basis der FISK-Herbstprognose 2016 sowie des HHP 2017 der Bundesregierung beläuft sich der Gesamteffekt auf 0,4% des BIP.

Anwendung der EU-Fiskalregel

Durch bestehende Unschärfen in der Grenzziehung im Generellen und zwischen vorübergehenden bzw. nachhaltigen Ausgaben wurden bislang Teile der Bereiche innere und äußere Sicherheit und Integration seitens der EK nicht berücksichtigt.

- **Höhe der Zusatzkosten 2015:** Durch die nachträgliche Einbeziehung der Ausgaben für die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) könnte der bereits in den EK-Empfehlungen vom Mai 2016 festgestellte („eingefrorene“) Wert von 0,09% des BIP noch angehoben werden. In weiterer Folge wäre auch der Zuwachs 2016 gegenüber dem Vorjahr neu zu bewerten. Während das BMF gemäß aktuellem HHP von einem Zuwachs in Höhe von 0,13% des BIP (2015) und 0,27% des BIP (2016) ausgeht, legt die FISK-Prognose – nach Rücksprache mit der EK – den „eingefrorenen“ Wert von 0,09% des BIP (2015) und 0,30% des BIP (2016) zugrunde. Die endgültige Festlegung der anrechenbaren Flüchtlingszusatzkosten 2016 gegenüber dem Vorjahr wird im Frühjahr 2017 erfolgen.

Outputlücke auch ex-post aus. So können z. B. zukünftige Wachstumsperioden c. p. die aktuelle Outputlücke erhöhen und bei gleichbleibendem Budgetsaldo in weiterer Folge den strukturellen Budgetsaldo reduzieren (und vice versa). Beim **strukturellen Budgetsaldo** handelt es sich um eine geschätzte, analytische Kenngröße, bei der sich Datenrevisionen mehrfach niederschlagen.⁸²

- Drittens unterliegt die Fiskalprognose des FISK einer „**No-Policy-Change-Annahme**“. Nur bereits spezifizierte budgetrelevante Maßnahmen des Gesamtstaates (in der Abgrenzung des ESVG 2010) sind Gegenstand der Einnahmen- und Ausgabenschätzungen.
- Viertens sind für die Interpretation der Ergebnisse **Detailkenntnisse zur Konzeption** der einzelnen **Fiskalregeln** erforderlich. So werden z. B. bei der Ausgabenregel keine Bereinigungen in Bezug auf Einmalmaßnahmen (z. B. Bankenrettungsmaßnahmen) vorgenommen, die allerdings in den letzten Jahren die Budgetentwicklung wesentlich beeinflussten. Zudem könnten buchungstechnische Veränderungen (Übergang von einer Brutto- zu einer Nettobuchung von einnahmen- und ausgabenseitigen Zahlungsströmen) das Ergebnis der Ausgabenregel verzerrten. Durch das Bruttoschuldenkonzept (kein Abzug von finanziellen Aktiva) wirken sich Sonderfaktoren wie die Einrichtung von Abbaugesellschaften für verstaatlichte Banken erheblich auf die Schuldenquote aus.

7.2 Fiskalposition Österreichs auf Basis der EU-weiten Fiskalregeln

Der folgende Abschnitt liefert Informationen über die Einhaltung der mehrdimensionalen EU-Fiskalregeln im korrekiven und präventiven Arm des SWP für Österreich auf Basis der **FISK-Prognoseergebnisse** für die Jahre 2016 und 2017.⁸³

Maastricht-Kriterien bzw. Regeln des korrekтивs Arms des SWP in den Jahren 2016 und 2017 klar erfüllt

Auf Basis der FISK-Herbstprognose wird das **gesamtstaatliche Budgetdefizit** im Jahr 2016 mit 1,5% des BIP und im Jahr 2017 mit 1,3% des BIP die **Maastricht-Obergrenze** von 3% des BIP **deutlich unterschreiten** (Tabelle 23). Die Unterschreitung wird trotz beträchtlicher Zusatzausgaben (u. a. infolge des anhaltenden Flüchtlingszustroms seit Mitte 2015 und der Ausweitung der Offensivmaßnahmen) sowie der Steuerreform 2015/2016 erreicht.

⁸² Eine Analyse der Revision einzelner Komponenten des strukturellen Budgetsaldo findet sich in Grossmann et al., 2016.

⁸³ Näheres zur Einhaltung des ÖStP 2012 siehe Abschnitt 6.1.

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Um die **Schuldenregel im Übergangszeitraum** zu erfüllen, dürfte sich der strukturelle Budgetsaldo Österreichs – ausgehend von einem geringen Überschuss von 0,1% des BIP im Jahr 2015 – im Jahr 2016 um 1,9 Prozentpunkte verschlechtern. Auf Basis der FISK-Herbstprognose wird Österreich 2016 ein strukturelles Budgetdefizit von 1,1% des BIP erreichen. Folglich bleibt **im Jahr 2016** die strukturelle Verschlechterung um 1,2 Prozentpunkte deutlich unter dem zulässigen Ausmaß. Ab dem Jahr 2017 kommt die Schuldenregel ohne Ausnahmeregelungen des Übergangszeitraums zur Anwendung. Dennoch werden **im Jahr 2017** vor dem Hintergrund des hohen Rückgangs der Staatschuldenquote (u. a. Asset-Portfolioabbau im Bankenbereich) **alle drei Benchmarks der Schuldenregel** erfüllt.

Tabelle 23: Fiskalposition Österreichs vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln

Staat insgesamt	EK 2015 ¹⁾	FISK-Schätzung			BMF-Schätzung		
		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 (Haushaltplan, Oktober 2016), WIFO (Prognose, September 2016), EK-Herbstprognose (November 2016) und eigene Berechnungen.

Keine „erheblichen Verfehlungen“ der strukturellen Budgetvorgaben in den Jahren 2016 und 2017 zu erwarten

Mit dem zu erwartenden strukturellen Budgetdefizit von 1,1% des BIP gemäß FISK-Herbstprognose **im Jahr 2016** geht eine Verschlechterung der strukturellen Budgetposition gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 1,2 Prozentpunkten einher. Da laut EK eine Verschlechterung nur im Ausmaß von 0,6% des BIP (Unterschreitung des MTO im Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte zuzüglich 0,1% des BIP für die Berücksichtigung der Flüchtlingszusatzkosten 2015) zulässig ist, weicht das strukturelle Defizit Österreichs im Jahr 2016 zunächst um (gerundet) 0,7 Prozentpunkte ab.⁸⁴ Allerdings werden zusätzlich im Rahmen der „EK-Gesamtbeurteilung“ der Fiskalregeleinhaltung noch die Flüchtlingszusatzkosten sowie die Zusatzausgaben zur Terrorbekämpfung jeweils des Jahres 2016 – nach derzeitigem Stand in Summe von 0,4% des BIP – berücksichtigt, wodurch die **Abweichung von der strukturellen Budgetvorgabe** auf 0,3 Prozentpunkte reduziert wird und **unter der „Erheblichkeitsgrenze“** von 0,5% des BIP zu liegen kommt (1-Jahres-Beurteilung). Die prognostizierte Reduktion des strukturellen Budgetdefizits 2017 um 0,1 Prozentpunkte auf 1,0% des BIP liegt nur geringfügig unter der von der EK im Frühjahr 2016 fest-

84 Dies ergäbe eine „erhebliche“ Verfehlung gemäß EU-Definition von der strukturellen Anpassungsvorgabe.

Anwendung der EU-Fiskalregel

gelegten Anpassungsvorgabe 2017 (bereits unter Berücksichtigung der Flüchtlingszusatzkosten 2015) von 0,3% des BIP.⁸⁵ Nach zusätzlicher Berücksichtigung der Flüchtlingszusatzkosten und Zusatzausgaben zur Terrorbekämpfung 2016 (0,4% des BIP) im Rahmen der Gesamtbeurteilung **entspricht die strukturelle Anpassung 2017 den EU-Vorgaben** (1-Jahres-Betrachtung), in der 2-Jahres-Betrachtung des Jahres 2017 besteht aufgrund der ausgeprägten Erhöhung des strukturellen Budgetdefizits im Jahr 2016 eine geringe (durchschnittliche) Abweichung. **Insgesamt** wird vor diesem Hintergrund unter Berücksichtigung der Flüchtlingszusatzkosten 2015 und 2016 sowie der Zusatzausgaben zur Terrorbekämpfung 2016 das **mittelfristige Budgetziel Österreichs** (einschließlich Toleranzbereich) in den Jahren **2016 und 2017** erreicht.

Im Jahr 2016 beträgt der **zulässige Ausgabenzuwachs laut EK** 2,3% und setzt sich aus dem Durchschnitt der Potenzialwachstumsrate von 1,1% und einem Zuschlag von 1,2 Prozentpunkten infolge der Erzielung eines strukturellen Budgetüberschusses im Vorjahr 2015 zusammen. Folglich liegt der prognostizierte **Zuwachs des realen Ausgabenaggregats** von **1,2% im Jahr 2016 deutlich unter der Obergrenze**. Aus der deutlichen Verschlechterung der strukturellen Fiskalposition 2016 resultiert ein entsprechender Abschlag für die Obergrenze des Ausgabenanstiegs 2017, die mit 0,5% ermittelt wird. Vor diesem Hintergrund liegt das prognostizierte (reale) Ausgabenwachstum im Jahr 2017 von 1,8% zunächst „erheblich“ im Sinne der EU-Definition über der Obergrenze. Allerdings werden die „anrechenbaren“ Flüchtlingszusatzkosten und Zusatzkosten zur Terrorbekämpfung 2016 – analog zur strukturellen Budgetregel – noch im Rahmen der **Gesamtbeurteilung der EK** berücksichtigt, wodurch sich das **letztendlich zulässige Ausgabenwachstum** für das Jahr 2017 noch nachträglich auf **1,4%** erhöht.⁸⁶ Folglich ist die **Verfehlung der Ausgabenregel im Jahr 2017 nicht erheblich**.

Im Vergleich zur FISK-Herbstprognose wird gemäß **HHP 2017 der Bundesregierung** vom Oktober 2016 das strukturelle Budgetdefizit der Jahre 2016 und 2017 jeweils (gerundet) 0,9% des BIP erreichen. Unter Berücksichtigung der erlaubten Abweichungen im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten der Jahre 2015 und 2016 sowie der Zusatzkosten zur Terrorbekämpfung 2016 liegt das strukturelle Defizit im Jahr 2016 klar innerhalb des Toleranzbereichs, jenes des Jahres 2017 sogar geringfügig unter dem MTO.⁸⁷ Damit gilt **das MTO in den Jahren 2016 und 2017** gemäß **aktueller HHP und einschließlich der Flexibilisierungsklauseln als erreicht**. Hinsichtlich der **strukturellen Anpassung** im Prognosezeitraum bestehen auf Basis der HHP 2017 **geringfügige Abweichungen von den Vorgaben**, die im Jahr 2016 in der 1-Jahres-Betrachtung, im Jahr 2017 in der 2-Jahres-Betrachtung feststellbar sind.

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: Im Jahr 2016 weicht Österreich zwar vom mittelfristigen Budgetziel eines strukturellen Defizits von max. 0,45% des BIP ab, bleibt aber innerhalb des Toleranzbereichs. Die Abweichung um 0,3 Prozentpunkte vom strukturellen Anpassungspfad dürfte unter der „Erheblichkeitsgrenze“ bleiben. Im Jahr 2017 wird die strukturelle Budgetregel erfüllt. Ebenso sollte die Verfehlung der Ausgabenregel im Jahr 2017 nicht zum Tragen kommen, da im Rahmen der Gesamtbeurteilung der Fiskalposition durch die EK zusätzlich die (erlaubten) Abweichungen im Kontext der Flüchtlingszusatzkosten sowie der Terrorbekämpfung berücksichtigt werden.

⁸⁵ 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“).

⁸⁶ Die erlaubten Zusatzkosten 2016 gehen erst dann direkt in die Berechnung der Referenzrate für das zulässige Ausgabenwachstum ein, wenn sie endgültig im Rahmen der Gesamtbeurteilung des Frühjahrs 2017 in die Anpassungsvorgabe für 2016 und 2017 im Rahmen der strukturellen Budgetregel übernommen wurden.

⁸⁷ 2016 fällt die „Inanspruchnahme“ des Toleranzbereichs äußerst knapp aus.

Anwendung der EU-Fiskalregeln

7.3 Empfehlungen des Rates der Europäischen Union für Österreich vom Juni 2016

Die EK führte im Mai 2016 – dem Ablauf des „Europäischen Semesters“ folgend – eine **Bewertung**⁸⁸ des aktuellen **österreichischen Stabilitätsprogramms** für die Jahre 2015 bis 2020 (April 2016) gemeinsam mit dem **Nationalen Reformprogramm** Österreichs 2015⁸⁹ durch. Auf dieser Grundlage **formulierte** der **Rat der Europäischen Union** folgende **Empfehlungen**⁹⁰ für den Budgetpfad Österreichs, die auch **strukturelle Anpassungsvorgaben für 2016 und 2017** enthielten:

- **Abweichungen vom mittelfristigen Budgetziel** in den Jahren **2016 und 2017** auf das erlaubte Ausmaß der budgetwirksamen Zusatzkosten im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung **zu beschränken**; vor diesem Hintergrund besteht für das Jahr **2017 struktureller Anpassungsbefehl** in Höhe von **0,3% des BIP**;
- die **föderalen Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen** in Österreich zu straffen und zu **vereinfachen**;
- Maßnahmen zur Stärkung der **Nachhaltigkeit des Gesundheits- und Pensionssystems** (v. a. durch Kopplung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung) **sicherzustellen**;
- Maßnahmen zur **Erhöhung der Erwerbsbeteiligung** von Frauen und zur **Anhebung des Bildungsniveaus benachteiligter Kinder**, insbesondere jener mit Migrationshintergrund, zu forcieren;
- **Zugangs- und Ausübungsbeschränkungen** für Dienstleistungsanbieter und im Bereich interdisziplinärer Unternehmen zu **beseitigen**.

Insgesamt stellte der Rat der Europäischen Union zum damaligen Zeitpunkt (Juni 2016) fest, dass Österreich sein bereits 2015 erreichtes **MTO** im Jahr **2016 verfehlt** könnte und im Jahr **2017 die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom MTO** besteht. Unter Berücksichtigung der Zusatzkosten für die Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2016 (aus gegenwärtiger Sicht 0,3% des BIP) als „zulässige“ Abweichung wäre allerdings eine Einhaltung des SWP 2016 und im Jahr 2017 eine Verfehlung unterhalb der „Erheblichkeitsgrenze“ zu erwarten.⁹¹

Um die **Einhaltung des SWP** gewährleisten zu können, empfahl der Rat, die geplanten Maßnahmen zur Gewährleistung des Budgetpfads Österreichs ab dem Jahr 2017 näher zu spezifizieren, zusätzliche Maßnahmen (u. a. in den Bereichen der Kompetenzverteilung, Pensionen und Bildungswesen) und weitere Schritte zur Reduktion der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit – etwa durch Umschichtung zu weniger wachstumshemmenden Steuergegenständen – zu setzen. Zudem besteht nach Auffassung des Rates ein fiskalisches Nachhaltigkeitsrisiko in der mittleren Frist durch die alterungsspezifischen Ausgabenbereiche (Gesundheit, Pflege, Pensionen) sowie besondere Herausforderungen, um die Vielzahl der Flüchtlinge in das heimische Schulsystem und in den Arbeitsmarkt zu integrieren.⁹² Das grundlegende makroökonomische Szenario des Stabilitätsprogramms (mittelfristige Prognose des WIFO vom März 2016) wurde als plausibel eingestuft. **Strukturelle Reformen** und die Konkretisie-

88 Siehe http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2016/20_at_scps_en.pdf.

89 Im Nationalen Reformprogramm werden die inhaltliche Ausgestaltung der Reformmaßnahmen auf nationaler Ebene zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele gemäß „Europa 2020-Strategie“ (Hebung der Beschäftigungsquote, der F&E-Quote und des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch sowie Verringerung der Anzahl der Schulabrecher und jener der Armutgefährdeten) konkretisiert und der aktuelle Umsetzungsgrad der länderspezifischen Rats-Empfehlungen dargestellt. Siehe <https://www.bka.gv.at/site/4892/default.aspx>.

90 Siehe <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9223-2016-INIT/de/pdf>.

91 Näheres zur aktuellen Einschätzung des FISK im Abschnitt 7.2.

92 Ein Überblick über den Status struktureller Reformmaßnahmen der Bundesregierung, die teils durch die EK bzw. den Rat eingemahnt wurden, befindet sich in Abschnitt 2.2.

Anwendung der EU-Fiskalregel

rung konkreter Maßnahmen zur nachhaltigen Sicherung des Pensions- und Gesundheitssystems sowie zur Regelung der intergovernmentalen Finanzbeziehungen wurden im Rahmen der **Stellungnahme der EK zum HHP 2017** erneut eingemahnt. Allerdings wurde nach Erstellung des HHP 2017 das Paktum zum Finanzausgleich 2017 bis 2021 beschlossen, das im Bereich des Gesundheitswesens (u. a. Fortsetzung des Kostendämpfungspfades) sowie der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (u. a. partielle Vereinfachung der finanziellen Verflechtungen) Reformmaßnahmen vorsieht (Abschnitt 6).

Im Rahmen ihrer **aktuellen Herbstprognose** (November 2016) geht die **EK** weiterhin von einer markanten Erhöhung des strukturellen Budgetdefizits **im Jahr 2016** auf 1,0% des BIP aus (2015: 0,0% des BIP).⁹³ Diese strukturelle Verschlechterung des Budgetsaldos 2016 entspricht aber **keiner „erheblichen“ Abweichung** im Sinne des SWP, da die als außergewöhnlich einzustufenden Zusatzkosten für Flüchtlinge und Asylwerber sowie zur Terrorbekämpfung berücksichtigt werden dürfen. **Im Jahr 2017** wird nunmehr von einem leichten Rückgang der strukturellen Defizitquote auf 0,9% des BIP ausgegangen, während die EK im Frühjahr 2016 noch mit einem Anstieg auf 1,2% des BIP gerechnet hatte. **Insgesamt** kam die **EK im Herbst 2016 zur Einschätzung**, dass Österreich die **EU-Vorgaben in den Jahren 2016 und 2017 weitgehend erfüllt**. Ferner stellte die EK fest, dass Österreich nur begrenzte Fortschritte erzielt hat, die länderspezifischen Empfehlungen vom Juli 2016 hinsichtlich struktureller Reformen umzusetzen.

Die Einschätzung der EK über den **zukünftigen Budgetpfad Österreichs** ist den **Ergebnissen des Fiskalrates** gemäß Herbstprognose 2016 **sehr ähnlich**, obschon die jeweiligen Erkenntnisse auf unterschiedlichen Prognosen beruhen.⁹⁴

⁹³ Gemäß EK-Frühjahrsprognose wurden folgende strukturelle Defizitquoten erwartet: 0,0% des BIP (2015), 0,9% des BIP (2016) und 1,2% des BIP (2017).

⁹⁴ Unterschiedliche Prognoseergebnisse schlagen sich sowohl bei der Berechnung der Vorgaben als auch bei der Beurteilung der Regelerfüllung nieder.

Literatur

8. LITERATUR

Batini, N. und Stepanyan, A. (2016): Austria: Selected Issues, IMF Country Report 16/51.

Berger, J., Biffl, G., Graf, N., Schuh, U. und L. Strohner (2015): Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich, Studie der Donau-Universität Krems und EcoAustria im Auftrag des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres und der Wirtschaftskammer Österreich.

Blöchliger, H. und J. Kim (Ed.) (2016). Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. OECD Publishing, Paris.

Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates. BGBl. I Nr. 149/2013.

Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2016 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008), BGBl. I Nr. 103/2007 i. d. g. F.

Bundeskanzleramt (2016). Nationales Reformprogramm Österreich 2016. Wien.

Bundesministerium für Finanzen (2016). Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2015 bis 2020. Wien.

Bundesministerium für Finanzen (2016). Übersicht über die österreichische Haushaltspannung 2017. Wien.

Bundesministerium für Finanzen (2016). Bundesfinanzgesetz 2017. Wien.

Büro des Fiskalrates (2015). Zusammenfassung – FISK-Workshop vom 24. März 2015: "Föderalismusreform in Österreich: Steuerautonomie als Kernelement?" Information des Büros des Fiskalrates vom 24. März 2015. <https://www.fiskalrat.at/workshops/foederalismus-in-oesterreich.html>

Darvas Z. und A. Simon (2015). Filling the Gap: Open Economy Considerations for More Reliable Potential Output Estimates. Bruegel Working Papers 2015/11.

Deutsche Bundesbank (2014). On the Reliability of International Organisations' Estimates of the Output Gap. Monthly Report April 2014.

European Commission (2015a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact. January 13, 2015. Strasbourg.

European Commission (2015b). Communication from the Commission. 2016 Draft budgetary plans: overall assessment. November 16, 2015. Brussels.

European Commission (2016a). Vade mecum on the Stability and Growth Pact. Institutional Paper 021. March 2016. Brussels.

European Commission (2016b). Assessment of the 2016 Stability Programme for Austria. May 26, 2016. Brussels