

Budgetdienst



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlamentsdirektion

Analyse des Budgetdienstes

Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020

28. November 2019



Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	5
2	Grundlagen und Inhalt der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020	8
3	Stellungnahme der Europäischen Kommission.....	9
4	Volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	11
4.1	WIFO-Konjunkturprognose.....	11
4.2	Vergleich mit der EK-Herbstprognose	13
5	Fiskalischer Effekt der diskretionären Maßnahmen 2019 und 2020	14
6	Gesamtstaatliche Entwicklung 2019 und 2020	17
6.1	Eckwerte der gesamtstaatlichen Entwicklung.....	17
6.2	Fiskalpolitische Ausrichtung	22
6.3	Einnahmen- und Ausgabenentwicklung.....	24
7	Abwärtsrevision der Budgetprognose	28
7.1	Veränderung der konjunkturellen Rahmenbedingungen.....	28
7.2	Neue diskretionäre Maßnahmen	30
7.3	Vergleich mit der WIFO-Budgetprognose	32
8	Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen und der EU 2020-Ziele.....	35
8.1	Länderspezifische Empfehlungen 2018 und deren Umsetzung	35
8.2	Änderungen im Jahr 2019	37
8.3	Empfehlung Nr. 1 zum mittelfristigen Haushaltsziel, zur fiskalischen Nachhaltigkeit und zur Effizienz öffentlicher Verwaltung.....	39
8.4	Empfehlung Nr. 2 zur Steuerlast auf Arbeit, den Arbeitsmarktergebnissen von Frauen, zur Bildung und zu produktivitätsfördernden Maßnahmen.....	41
8.5	EU 2020-Ziele	44
8.6	Zusammenfassende Bemerkungen.....	51



Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
DB	Detailbudget(s)
EK	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EZB	Europäische Zentralbank
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
GB	Globalbudget(s)
HETA	HETA Asset Resolution AG
iHv	in Höhe von
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MTO	Medium-Term Objective (mittelfristiges Haushaltsziel)
NoVA	Normverbrauchsabgabe
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OeNB	Österreichische Nationalbank
rd.	rund
UG	Untergliederung(en)
WFA	Wirkungsorientierte Folgenabschätzung(en)
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen	11
Tabelle 2:	Vergleich WIFO-Prognose mit EK-Herbstprognose	13
Tabelle 3:	Diskretionäre Maßnahmen 2019 und 2020.....	15
Tabelle 4:	Eckwerte der gesamtstaatlichen Haushaltsplanung.....	17
Tabelle 5:	Revision volkswirtschaftlicher Kennzahlen mit besonderer Budgetrelevanz	29
Tabelle 6:	Diskretionäre Maßnahmen seit dem Frühjahr 2019	31
Tabelle 7:	Vergleich Budgetprognosen BMF und WIFO.....	33
Tabelle 8:	Länderspezifische Empfehlungen 2018.....	36
Tabelle 9:	Übersicht EU 2020-Ziele	45

Grafikverzeichnis

Grafik 1:	Ablauf des Europäischen Semesters	8
Grafik 2:	Maastricht-Saldo und struktureller Budgetsaldo im Zeitverlauf	20
Grafik 3:	Entwicklung des Schuldenstands und Erklärungsfaktoren für die Veränderung der Schuldenquote	21
Grafik 4:	Veränderung des strukturellen Primärsaldos gegenüber dem Vorjahr	23
Grafik 5:	Einnahmenentwicklung 2018 bis 2020.....	24
Grafik 6:	Staatsausgabenentwicklung 2018 bis 2020	26



1 Zusammenfassung

Mit der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 übermittelte das BMF seine Prognose der zentralen Eckwerte der gesamtstaatlichen Haushaltsentwicklung bis 2020 an die Europäische Kommission (EK). Da für 2020 noch kein Budgetentwurf vorliegt, wurde die Prognose unter der Annahme einer unveränderten Politik erstellt.

Der Maastricht-Saldo soll gemäß BMF im Jahr 2019 einen Überschuss iHv 0,3 % des BIP aufweisen, für 2020 wird hingegen ein Defizit iHv 0,1 % des BIP erwartet. Der um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigte strukturelle Budgetsaldo wird für beide Jahre negativ prognostiziert (2019: -0,2 % des BIP, 2020: -0,3 % des BIP). Ausgehend von 74,0 % im Jahr 2018 wird ein Rückgang der Schuldenquote auf 70,0 % des BIP im Jahr 2019 und auf 67,5 % des BIP im Jahr 2020 erwartet.

In der **WIFO-Konjunkturprognose** vom Oktober, die die Grundlage für die vorgelegte Budgetplanung bildet, wird für das kommende Jahr eine Abschwächung der Wachstumsdynamik erwartet. Für 2019 prognostiziert das WIFO wie bereits im Frühjahr ein reales BIP-Wachstum von 1,7 %, für das Jahr 2020 revidierte es seine Wachstumsprognose jedoch um 0,3 %-Punkte auf 1,4 % nach unten. Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt die EK-Herbstprognose, in der für 2019 reales Wirtschaftswachstum von 1,5% und für 2020 von 1,4 % prognostiziert wird. Die Schwäche der Weltwirtschaft dämpft die Export- und Industriedynamik, die weiterhin sehr günstigen Finanzierungsbedingungen, fiskalische Impulse und die robuste inländische Konsumnachfrage wirken einem stärkeren Abschwung jedoch entgegen. Der Arbeitsmarkt ist derzeit noch von einem kräftigen Beschäftigungsaufbau und sinkenden Arbeitslosenzahlen geprägt, es zeichnet sich aber eine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt mit einer leicht steigenden Arbeitslosigkeit und einem geringeren Beschäftigungszuwachs im Jahr 2020 ab. Die für 2019 und 2020 prognostizierte Inflationsrate liegt bei 1,6 % bzw. 1,7 %. Beim Zinsniveau zeichnet sich derzeit noch keine Trendwende ab, gegenüber der Frühjahrsprognose geht das WIFO nun von einem deutlich niedrigeren kurz- und langfristigen Zinssatz aus.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen wird neben der konjunkturellen Entwicklung und dem Zinsniveau maßgeblich von **diskretionären Maßnahmen** (gesetzliche Maßnahmen mit budgetären Effekten) beeinflusst. Im Jahr 2019 bewirken die diskretionären Maßnahmen eine Verschlechterung des Budgetsaldos um knapp 0,2 % des BIP, im Jahr 2020 führen sie zu einem höheren Defizit um knapp 0,3 % des BIP. Auf der Einnahmenseite bewirken insbesondere der Familienbonus und die im Vorfeld der Nationalratswahl beschlossene Entlastung von Geringverdienern niedrigere Steuereinnahmen, die durch steuererhöhende



Maßnahmen (z.B. Erhöhung Tabaksteuer, Einführung Digitalsteuer) nur zum Teil ausgeglichen werden. Auf der Ausgabenseite halten sich 2019 die ausgabenerhöhenden Maßnahmen (z.B. Aufstockung der Mittel für die Universitäten) und die ausgabensenkenden Maßnahmen (z.B. Indexierung der Familienbeihilfe für Ausländer) weitgehend die Waage. Im Jahr 2020 kommt es insbesondere aufgrund der im Vorfeld der Nationalratswahl beschlossenen Maßnahmen im Pensionsbereich zu einem diskretionären Zuwachs der Ausgaben, wobei vor allem die Pensionsanpassung 2020, die eine Pensionserhöhung um bis zu 3,6 % vorsieht, zu erheblichen Mehrausgaben führt.

Nachdem beim **Maastricht-Saldo** im Jahr 2018 ein Überschuss iHv 0,8 Mrd. EUR bzw. 0,2 % des BIP erzielt wurde, erwartet das BMF auch für **2019** einen **Überschuss**, der auf 1,0 Mrd. EUR bzw. 0,3 % des BIP ansteigen soll. Insbesondere die Einnahmen aus den Ertragsteuern (z.B. Lohnsteuer) und den Sozialbeiträgen entwickeln sich im laufenden Jahr infolge der starken Zunahme der Beschäftigung sehr dynamisch, während die Zinszahlungen aufgrund der anhaltend expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) weiterhin stark rückläufig sind. Aus Sicht des Budgetdienstes scheint die Einschätzung des BMF für 2019 aufgrund des bisher positiv verlaufenden Budgetvollzugs 2019 sehr vorsichtig, sodass der Maastricht-Überschuss schlussendlich über dem derzeitigen Vorschauwert des BMF liegen dürfte. Für **2020** prognostiziert das BMF eine deutliche Verschlechterung des Maastricht-Saldos auf -0,3 Mrd. EUR (Defizit von 0,1 % des BIP) und begründet dies mit der sich eintrübenden Konjunktur und der Wirkung mehrerer defiziterhöhender Maßnahmen. Obwohl die Prognose für 2020 noch mit großen Unsicherheiten behaftet ist, ist diese Einschätzung des BMF aus heutiger Sicht und unter Berücksichtigung der aktuellen Konjunkturprognose des WIFO als sehr vorsichtig zu beurteilen. Auch die EK, die aufgrund ihrer eigenen Fiskalprognose für die Jahre 2019 und 2020 Maastricht-Überschüsse iHv 0,4 bzw. 0,2 % des BIP erwartet, beurteilt die Prognose des BMF in ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung als überaus vorsichtig.

Die konjunkturelle Lage wirkt sich derzeit trotz der abnehmenden Wachstumsdynamik, aufgrund der positiven Entwicklung der letzten Jahre insgesamt weiterhin positiv auf die Staatseinnahmen (z.B. Einkommensteuer, Sozialbeiträge) und -ausgaben (z.B. Arbeitslosenleistungen) aus. Der **strukturelle Budgetsaldo**, der diesen Konjunkturreffekt berücksichtigt, fällt daher derzeit schlechter aus als der Maastricht-Saldo. Das BMF prognostiziert hier sowohl für 2019 als auch für 2020 ein Defizit iHv 0,2 bzw. 0,3 % des BIP.

Die **gesamtstaatliche Schuldenquote** lag im Jahr 2018 bei 74,0 % des BIP und soll bis 2020 auf 67,5 % des BIP absinken. Insbesondere aufgrund der ungünstigeren Erwartungen zur Haushaltsentwicklung und der pessimistischeren Konjunkturprognosen geht der Rückgang



damit etwas langsamer voran als das BMF noch im Frühjahr im Stabilitätsprogramm erwartete, das von einer Reduktion auf 66,5 % des BIP ausging. In absoluten Zahlen soll der Schuldenstand von 285,3 Mrd. EUR im Jahr 2018 auf 278,5 Mrd. EUR im Jahr 2020 zurückgehen.

Die in den **Fiskalregeln** der EU vorgegebenen Zielwerte für den Maastricht-Saldo, den strukturellen Budgetsaldo und die Entwicklung des Schuldenstands werden gemäß Planung des BMF sowohl 2019 als auch 2020 eingehalten. Auch die EK geht in ihrer Stellungnahme von einer Einhaltung der Fiskalregeln aus.

Das **BMF** hat seine **Einschätzung der fiskalischen Entwicklung** in den Jahren 2019 und 2020 **gegenüber dem im Frühjahr** vorgelegten Stabilitätsprogramm **deutlich nach unten revidiert**. Für das Jahr 2019 erwartet das BMF nun mit 1,0 Mrd. EUR (0,3 % des BIP) einen um 0,3 Mrd. EUR niedrigeren gesamtstaatlichen Budgetüberschuss als noch im Frühjahr. Für das Jahr 2020 geht das BMF nun sogar von einem geringen Budgetdefizit iHv 0,1 % des BIP aus, während im Stabilitätsprogramm noch ein Budgetüberschuss von 0,2 % des BIP prognostiziert wurde. Diese Revision wird vom BMF insbesondere mit einer Veränderung der konjunkturellen Rahmenbedingungen und dem Beschluss neuer diskretionärer Maßnahmen im Vorfeld der Nationalratswahlen begründet. Aus Sicht des Budgetdienstes kann dies das Ausmaß der Revision der Budgetsalden jedoch nicht hinreichend erklären. Der konjunkturelle Ausblick hat sich zwar grundsätzlich etwas verschlechtert, bei einigen für die fiskalische Entwicklung wichtigen Größen wie der Lohnsumme und der Zinsentwicklung fällt die neue Konjunkturprognose jedoch sogar etwas günstiger aus. Im Hinblick auf die diskretionären Maßnahmen hat das BMF bereits im Frühjahr ein vergleichbares Volumen in der Fiskalprognose berücksichtigt.

Das **WIFO** erwartet in seiner **jüngsten Budgetprognose** vom Oktober, in der bei den diskretionären Maßnahmen ähnliche Annahmen getroffen wurden, sowohl für 2019 als auch für 2020 mit einem Überschuss von 0,6 % bzw. 0,4 % des BIP eine deutlich günstigere Budgetentwicklung als das BMF. Die unterschiedliche Einschätzung für das Jahr 2019 ist vor allem auf abweichende einnahmenseitige Prognosen insbesondere beim Lohnsteuer-aufkommen und bei den SV-Beiträgen zurückzuführen. Über den Basiseffekt wirkt sich die unterschiedliche Einschätzung für 2019 auch 2020 fort, hinzu kommt eine etwas pessimistischere Annahme des BMF bei der Entwicklung der Sozialausgaben.

Die Bundesregierung berichtet in zwei Anhängen zur Übersicht über die Haushaltsplanung über die (neu) getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung der **Länderspezifischen Empfehlungen** der EK sowie zur Erreichung der **EU 2020-Ziele**. Im Wesentlichen erfolgt eine



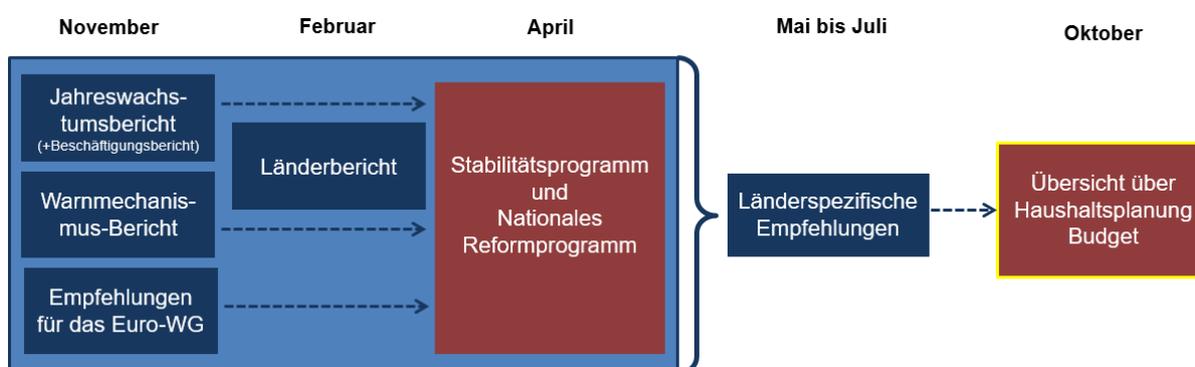
Aktualisierung bzw. ein Verweis auf die konsequente Umsetzung der bereits im Nationalen Reformprogramm angeführten Maßnahmen (wie etwa der Beschluss des Steuerreformgesetzes 2020). Die Analyse des Budgetdienstes stellt die Länderspezifischen Empfehlungen und deren Veränderung gegenüber dem Vorjahr, den aktuellen Zielerreichungsgrad der EU 2020-Ziele sowie die jeweils gemeldeten Maßnahmen zu deren Erreichung dar.

2 Grundlagen und Inhalt der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) veröffentlichte am 15. Oktober 2019 die Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020. Aufgrund der Nationalratswahlen wurde für das Jahr 2020 kein Budgetentwurf vorgelegt, das BMF erstellte die Übersicht über die Haushaltsplanung daher unter der Annahme einer unveränderten Politik. Eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung soll von der künftigen Bundesregierung bis spätestens April 2020 (Übermittlung des neuen Österreichischen Stabilitätsprogramms und des Nationalen Reformprogramms an die Europäische Kommission (EK)) vorgelegt werden.

Die Übersicht über die Haushaltsplanung ist von den Euro-Mitgliedstaaten jährlich bis 15. Oktober (jedoch nicht vor dem 1. Oktober) an die EK und an die Euro-Gruppe zu übermitteln. Sie stellt den letzten Schritt des Europäischen Semesters dar. Dieser jährliche Zyklus der Überwachung der nationalen Haushaltspolitiken dient der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung innerhalb der EU und des Euro-Währungsgebiets. Der grobe Ablauf des Europäischen Semesters ist der nachfolgenden Grafik zu entnehmen:

Grafik 1: Ablauf des Europäischen Semesters



Quelle: Eigene Darstellung



Mit der Übersicht über die Haushaltsplanung geben die Mitgliedstaaten der EK und dem Rat ihre Haushaltsplanung für das kommende Jahr bekannt. Sie beinhaltet insbesondere die der Planung zugrundeliegenden Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung und die zentralen Eckwerte der Budgetplanung (z.B. Maastricht-Saldo, struktureller Budgetsaldo, Schuldenstand) auf gesamtstaatlicher Ebene in der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 2010).¹ Auf Grundlage dieser Angaben sowie auf Basis ihrer eigenen Prognose nimmt die EK in weiterer Folge eine Beurteilung der Haushaltsplanung insbesondere in Bezug auf die voraussichtliche Einhaltung der Fiskalregeln vor. Die Stellungnahme der EK zur österreichischen Haushaltsplanung 2020 wird im nachfolgenden Abschnitt zusammengefasst.

Zusätzlich enthält die Übersicht über die Haushaltsplanung auch eine Darstellung der in Bezug auf die vom Rat abgegebenen Länderspezifischen Empfehlungen beschlossenen bzw. geplanten Maßnahmen sowie jener Maßnahmen, die zur Erreichung der im Rahmen der Wachstumsstrategie „Europa 2020“ festgelegten EU 2020-Ziele ergriffen wurden. Die Länderspezifischen Empfehlungen für die einzelnen Mitgliedstaaten sollen die Herausforderungen in Bezug auf die Einhaltung der Fiskalregeln, makroökonomische Ungleichgewichte sowie allgemeine wirtschafts- und beschäftigungspolitische Herausforderungen und Strukturprobleme identifizieren und werden jährlich auf Grundlage des Länderberichts der EK und des Nationalen Reformprogramms der Bundesregierung von der EK vorgeschlagen und nach etwaigen Änderungen (für die eine qualifizierte Mehrheit im Rat erforderlich ist) vom Rat beschlossen. Die Budgetplanung für das folgende Jahr sollte dann unter Berücksichtigung dieser Empfehlungen erfolgen.

3 Stellungnahme der Europäischen Kommission

Die EK veröffentlichte am 20. November 2019 ihre Stellungnahmen zu den Haushaltsplanungen der Euro-Mitgliedstaaten für 2020.

In ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung erachtete die EK die der Planung zugrunde gelegte WIFO-Prognose als plausibel, auch wenn sie für 2019 von einem etwas geringeren Wirtschaftswachstum ausgeht (siehe Pkt. 4.2). Die Fiskalprognose des BMF wird von der EK hingegen insbesondere hinsichtlich der

¹ Der Sektor Staat beinhaltet den Bundessektor (Zentralstaat), die Länder und Gemeinden sowie die Sozialversicherung. Dabei werden nicht nur die jeweiligen Kernhaushalte (z.B. Budget des Bundes), sondern auch die Einnahmen und Ausgaben jener Einheiten (z.B. ausgegliederte Einheiten, Abbaubanken, Kammern) erfasst, die gemäß den ESVG-Regeln dem Sektor Staat zugerechnet werden.



angenommenen Einnahmenentwicklung als überaus vorsichtig eingeschätzt. Sie erwartet für die Jahre 2019 und 2020 einen Maastricht-Überschuss iHv 0,4 bzw. 0,2 % des BIP, während das BMF für 2019 zwar noch von einem Überschuss iHv 0,3 % des BIP ausgeht, für 2020 jedoch ein Maastricht-Defizit iHv 0,1 % des BIP prognostiziert.

Sowohl gemäß der vom BMF vorgelegten Haushaltsplanung als auch nach der Fiskalprognose der EK erfüllt Österreich sowohl 2019 als auch 2020 die Vorgaben der EU-Fiskalregeln. Der um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigte strukturelle Budgetsaldo ist laut EK-Prognose in beiden Jahren ausgeglichen. Gemäß BMF-Prognose ergeben sich zwar leichte strukturelle Defizite, diese liegen jedoch unterhalb des mittelfristigen Haushaltsziels eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP. Da die Schuldenquote Österreichs weiterhin über der Maastricht-Grenze von 60 % des BIP liegt, sehen die EU-Fiskalregeln eine hinreichend schnelle Schuldenreduktion vor, die mit einem Absinken von 74,0 % des BIP im Jahr 2018 auf 67,5 % des BIP (BMF) bzw. 67,2 % des BIP (EK) im Jahr 2020 deutlich übererfüllt wird.

Hinsichtlich der für den Bereich der öffentlichen Finanzen abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen beurteilt die EK die im Pensionsbereich ergriffenen Maßnahmen (z.B. Pensionsbonus, Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren, Pensionsanpassung 2020) kritisch, da diese nicht zur langfristigen Tragfähigkeit des Pensionssystems beitragen, sondern die Pensionsausgaben weiter erhöhen, während keine Maßnahmen zur Anpassung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters geplant sind. Gewisse Fortschritte sieht sie hingegen bei der Empfehlung zur Reduktion der Steuerlast auf Arbeit durch die beschlossene Reduktion der Krankenversicherungsbeiträge für Selbständige und BäuerInnen sowie durch die Entlastung niedriger Einkommen für ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen. In Bezug auf die Empfehlung zur Angleichung der Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten auf subnationaler Ebene hat die Bundesregierung nur die Novelle zum Transparenzdatenbankgesetz angeführt. Die EK nimmt diesbezüglich keine Bewertung vor, verweist jedoch auf die Probleme der unvollständigen Einmeldung von Daten und der eingeschränkten Zugriffsberechtigungen, bei denen die Novelle gewisse Verbesserungen vorsieht.



4 Volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen

4.1 WIFO-Konjunkturprognose

Der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 liegt die WIFO-Konjunkturprognose vom Oktober 2019 zugrunde. In dieser sind bereits die noch vor der Nationalratswahl beschlossenen Maßnahmen, wie die Pensionsanpassung 2020 (gestaffelte Pensionserhöhung um bis zu 3,6 %) und die im Rahmen des Steuerreformgesetzes 2020 sowie des Abgabenänderungsgesetzes 2020 beschlossenen steuerlichen Änderungen (z.B. Entlastung niedriger Einkommen), berücksichtigt. In der nachstehenden Tabelle wird neben dem Ergebnis der aktuellen WIFO-Prognose vom Oktober 2019 auch die Revision gegenüber der März-Prognose, die die Grundlage für das im Frühjahr vorgelegte Österreichische Stabilitätsprogramm 2018 bis 2023 (Stabilitätsprogramm 2019) war, dargestellt:

Tabelle 1: Volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen

Veränderungen ggü. VJ in %	Prognose			Revision ggü. März-Prognose		
				in %-Punkten		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Bruttoinlandsprodukt						
Real	2,4	1,7	1,4	-0,3	0,0	-0,3
Nominell	4,2	3,6	3,2	-0,2	-0,1	-0,5
Nominell, absolut in Mrd. EUR	385,7	399,8	412,4	-0,4	-0,9	-3,1
Konsumausgaben						
Private Haushalte, real	1,1	1,5	1,6	-0,5	-0,2	-0,1
Private Haushalte, nominell	3,3	3,2	3,3	-0,5	-0,3	-0,2
Staatlich, real	0,9	1,3	0,9	0,7	0,6	0,4
Bruttoanlageinvestitionen, real	3,9	2,9	1,5	0,7	0,6	-0,4
Außenhandel						
Exporte, real	5,9	2,3	2,3	1,5	-0,7	-1,2
Importe, real	4,6	2,4	2,5	1,7	-0,1	-0,5
Arbeitsmarkt						
Unselbständig aktiv Beschäftigte	2,5	1,6	1,0	0,0	0,0	-0,1
Arbeitslosenquote						
Nationale Definition	7,7	7,4	7,5	0,0	0,1	0,2
in % der unselbstständig Erwerbspersonen						
Eurostat	4,9	4,6	4,6	0,0	0,0	0,0
Lohn- und Gehaltssumme, brutto	5,0	4,4	2,7	0,3	0,4	-0,4
Inflationsrate (VPI) in %	2,0	1,6	1,7	0,0	-0,1	-0,1
Zinssatz (Jahresdurchschnitt) in %						
Kurzfristig	-0,3	-0,4	-0,5	0,0	-0,1	-0,6
Langfristig	0,7	0,0	-0,2	0,0	-0,7	-2,0

Quelle: WIFO-Konjunkturprognose vom Oktober 2019, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2018 bis 2023



Die Wachstumsdynamik wird sich im kommenden Jahr gegenüber den Vorjahren abschwächen. Für 2019 prognostiziert das WIFO wie bereits im Frühjahr ein reales BIP-Wachstum von 1,7 %, für das Jahr 2020 revidierte es seine Wachstumsprognose jedoch um 0,3 %-Punkte auf 1,4 % nach unten. Die Schwäche der Weltwirtschaft dämpft die Export- und Industriedynamik. Allerdings stützen die weiterhin sehr günstigen Finanzierungsbedingungen, fiskalische Impulse und die robuste Konsumnachfrage die Konjunktur und wirken einem stärkeren Abschwung entgegen.

Für den realen Privatkonsum werden 2019 und 2020 Wachstumsraten von 1,5 % bzw. 1,6 % prognostiziert. Die Prognose ist damit zwar etwas pessimistischer als noch im Frühjahr, der Privatkonsum ist jedoch weiterhin eine maßgebliche Stütze für die Konjunkturentwicklung. Positive Impulse gehen dabei insbesondere von der guten Beschäftigungsentwicklung und von fiskalpolitischen Maßnahmen (v.a. Familienbonus, Pensionserhöhung 2020) aus.

Die Investitionsdynamik schwächte sich bereits im Frühjahr 2019 merklich ab. Aufgrund eines Nachholeffekts im Bereich der Fahrzeuginvestitionen stiegen die Ausrüstungsinvestitionen im 4. Quartal 2018 und im 1. Quartal 2019 jedoch kräftig, sodass sie 2019 insgesamt noch deutlich expandieren dürften. Ab 2020 schlägt sich dann die Konjunkturabflachung auch in einem geringeren Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen nieder. Die Baukonjunktur verlor bislang zwar kaum an Schwung, allerdings sank die Anzahl der Baubewilligungen bereits 2018 deutlich, was auf eine Wachstumsverlangsamung hindeutet. Insgesamt werden die Bruttoanlageinvestitionen 2019 mit 2,9 % noch deutlich zunehmen, im Jahr 2020 dürfte die schwächere Konjunktur ein wesentlich niedrigeres Wachstum iHv 1,5 % bewirken.

Die Exporte dürften im Prognosezeitraum mit einem erwarteten Zuwachs von jeweils 2,3 % mit merklich geringeren Raten expandieren als in den Vorjahren, wobei sie sich im 1. Halbjahr 2019 noch vergleichsweise robust entwickelt haben. Dämpfend wirkt hier die Verlangsamung des Weltwirtschaftswachstums, u.a. wegen des Handelskonflikts zwischen den USA und China und dem unsicheren Ausgang der Brexit-Verhandlungen. Zudem wirkt sich die Schwäche der deutschen Industrie dämpfend auf die Exportnachfrage aus. Die Zuwächse bei den Importen verlangsamten sich ebenfalls merklich, u.a. aufgrund der schwächeren Ausrüstungsinvestitionen.

Im Jahr 2019 kam es noch zu einem kräftigen Beschäftigungsaufbau, die Dynamik hat sich im Jahresverlauf jedoch deutlich verlangsamt. Für 2020 zeichnet sich auf dem Arbeitsmarkt eine Trendwende mit einer leicht steigenden Arbeitslosigkeit ab. Die Zahl der unselbständig aktiv Beschäftigten dürfte 2019 mit 1,6 % merklich weniger stark steigen als im Vorjahr, der Beschäftigungszuwachs dürfte sich 2020 auf 1,0 % verlangsamen. Die Arbeitslosenquote geht



nach nationaler Definition im Jahresdurchschnitt 2019 auf 7,4 % zurück. Für 2020 ist mit einem leichten Anstieg auf 7,5 % zu rechnen, weil die verringerte Beschäftigungsdynamik die Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes nicht mehr ausgleichen kann.

Die für 2019 und 2020 prognostizierte Inflationsrate liegt bei 1,6 % bzw. 1,7 %. Angesichts der abflauenden Weltkonjunktur dürften die Importpreise von Rohstoffen und Waren nur mäßig steigen. Die Lohnstückkosten werden 2019 zwar ähnlich stark steigen wie im Vorjahr, für 2020 wird aber eine moderatere Lohnentwicklung erwartet. Beim Zinsniveau zeichnet sich derzeit noch keine Trendwende ab, gegenüber der Frühjahrsprognose geht das WIFO nun von einem deutlich niedrigeren kurz- und langfristigen Zinssatz aus.

4.2 Vergleich mit der EK-Herbstprognose

Die am 7. November 2019 veröffentlichte EK-Herbstprognose weist für die Jahre 2019 und 2020 für Österreich ein vergleichbares makroökonomisches Umfeld wie die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde gelegte WIFO-Prognose aus. Ein Vergleich ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 2: Vergleich WIFO-Prognose mit EK-Herbstprognose

Veränderungen ggü VJ in %	2018	2019		2020	
		WIFO	EK	WIFO	EK
Bruttoinlandsprodukt, real	2,4	1,7	1,5	1,4	1,4
Privatkonsum, real	1,1	1,5	1,5	1,6	1,5
Bruttoanlageinvestitionen, real	3,9	2,9	2,9	1,5	1,2
Exporte, real	5,9	2,3	2,3	2,3	2,3
Importe, real	4,6	2,4	2,6	2,5	2,3
Arbeitslosenquote Eurostat in %	4,9	4,6	4,6	4,6	4,6
Harmonisierte Inflationsrate (HVPI)	2,1	1,6	1,5	1,7	1,6

Quelle: WIFO-Prognose vom Oktober 2019, EK-Herbstprognose vom November 2019

Für 2019 ist die EK-Herbstprognose mit einem realen BIP-Wachstum von 1,5 % etwas pessimistischer als die WIFO-Prognose (1,7 %). Die EK erwartet in ihrer Prognose ein etwas stärkeres Wachstum der Importe im Dienstleistungsbereich und ein etwas schwächeres Wachstum des öffentlichen Konsums. Während das WIFO von einem leicht positiven Wachstumsbeitrag der Nettoexporte ausgeht, ist der Außenbeitrag in der EK-Prognose aufgrund des stärkeren Importwachstums leicht negativ.

Im Jahr 2020 erwarten sowohl das WIFO als auch die EK ein reales Wirtschaftswachstum von 1,4 %, das in beiden Prognose vom Privatkonsum getragen wird, wobei die EK ein geringfügig schwächeres Wachstum des Privatkonsums erwartet. Da die EK auch von einem schwächeren Zuwachs der Bruttoanlageinvestition ausgeht, wird auch ein niedrigeres Importwachstum erwartet. In der EK-Prognose ist der Außenbeitrag daher leicht positiv, in der WIFO-Prognose leisten die Nettoexporte keinen Wachstumsbeitrag.



5 Fiskalischer Effekt der diskretionären Maßnahmen 2019 und 2020

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen wird neben der konjunkturellen Entwicklung und dem Zinsniveau maßgeblich von diskretionären Maßnahmen beeinflusst. Der Budgetdienst hat dazu eine Zusammenstellung der wesentlichen diskretionären Maßnahmen vorgenommen, wobei die ausgewiesenen Werte für die finanziellen Auswirkungen in den meisten Fällen den in den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen bzw. in den Initiativanträgen angeführten Planwerten entsprechen. In einigen Fällen wurden jedoch auch andere Informationen (z.B. aus den Fachressorts) aufgegriffen oder eigene Berechnungen durchgeführt. Die Darstellung umfasst jene Maßnahmen, die 2019 bzw. 2020 zu einer Veränderung der Einnahmen oder Ausgaben führen und somit einen diskretionären Effekt auf die Saldenentwicklung haben. Indirekte Effekte der Maßnahmen, die sich aus der Wirkung von Maßnahmen auf makroökonomische Variablen (z.B. auf das verfügbare Einkommen oder die Beschäftigung) ergeben, fließen über die zugrunde gelegte Konjunkturprognose in die Budgetprognose ein, sofern die betreffende Maßnahme in der Konjunkturprognose berücksichtigt wurde.

In der nachstehenden Tabelle werden die wesentlichen Maßnahmen dargestellt, wobei die ausgewiesenen Werte die diskretionäre Wirkung gegenüber dem Vorjahr darstellen, d.h. die für die einzelnen Jahre ausgewiesenen Werte zeigen die Veränderung der staatlichen Einnahmen bzw. Ausgaben gegenüber dem Vorjahr² und stellen nicht den Gesamteffekt der jeweiligen Maßnahme³ dar.

² Erläuterung anhand des in der Tabelle ausgewiesenen Familienbonus: Im Jahr 2019 führt der Familienbonus laut WFA zur Regierungsvorlage zu Mindereinzahlungen iHv 750 Mio. EUR. Der Einnahmenentfall 2019 betrifft jene Fälle, die den Familienbonus über die Lohnverrechnung beziehen. Im Jahr 2020 steigen die Mindereinnahmen auf insgesamt 1,5 Mrd. EUR an, da dann auch jene Fälle budgetwirksam werden, die den Familienbonus über den Veranlagungsweg geltend machen. Der diskretionäre Effekt 2020 (Veränderung zwischen 2020 und 2019) beträgt daher auch 750 Mio. EUR.

³ Beispielsweise führt die höhere Forschungsprämie auch 2020 zu Mehrausgaben von 100 Mio. EUR, gegenüber 2019 kommt es aber zu keiner Ausgabenerhöhung aufgrund dieser Maßnahme. Der Gesamteffekt für die beiden Jahre liegt bei 200 Mio. EUR, d.h. die Ausgaben sind im Betrachtungszeitraum um insgesamt 200 Mio. EUR höher als ohne Erhöhung der Forschungsprämie.



Tabelle 3: Diskretionäre Maßnahmen 2019 und 2020

<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Mio. EUR</i>	2019	2020
Einnahmenseitige Maßnahmen	-846	-587
Familienbonus	-750	-750
Abschaffung Kinderfreibetrag und Absetzbarkeit d. Kinderbetreuungskosten		310
Senkung Umsatzsteuer auf Übernachtungen	-100	
Senkung Arbeitslosenversicherungsbeitrag für niedrige Einkommen	-70	
Senkung AUVA Beitrag	-110	
Jahressteuergesetz 2018	50	
Abschaffung Auflösungsabgabe		-70
Erhöhung Pensionistenabsetzbetrag		-110
Senkung KV-Beitrag für Selbständige und LandwirtInnen		-100
Steuerliche Zuschreibungsobergrenze nach Umgründungen		75
Erträge aus der Digitalsteuer		25
Erträge aus der Meldepflicht für Online-Plattformen		30
Sonstige (z.B. Abschaffung Topfsonderausgaben)	134	3
Ausgabenseitige Maßnahmen	-105	562
Erhöhung Uni Rahmenplan	280	110
Erhöhung Forschungsprämie auf 14%	100	
Beschäftigungsbonus	-50	-100
Investitionsprämie für KMU und große Unternehmen	-24	-42
Kommunales Investitionsgesetz	-152	
Indexierung Familienbeihilfe für Ausländer	-114	
Anhebung Mindestalter Altersteilzeit	-60	-82
Pensionsanpassung 2019	56	-3
Pensionsanpassung 2020		367
Pensionsbonus		60
Entfall Wartezeit Pensionsanpassung		30
Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren		70
EUGH Urteil Anrechnung Vordienstzeiten		150
Sonstige (z.B. Verpflichtendes Integrationsjahr, Ausbildungsgarantie bis 25)	-141	2
Gesamteffekt (Erhöhung des Defizits)	741	1.149

Quellen: WFA zu Gesetzesvorlagen, Initiativanträge, eigene Berechnungen

Insgesamt verschlechtern die diskretionären Maßnahmen den Budgetsaldo im Jahr 2019 um rd. 741 Mio. EUR (knapp 0,2 % des BIP) und rd. 1,1 Mrd. EUR (knapp 0,3 % des BIP) im Jahr 2020. Dabei führen 2019 die einnahmenseitigen Maßnahmen zu einer Verschlechterung des Budgetsaldos um rd. 0,8 Mrd. EUR, während die ausgabenseitigen Maßnahmen den Budgetsaldo leicht verbessern. Im Jahr 2020 sind die defiziterhöhenden Effekte von einnahmen- und ausgabenseitigen Maßnahmen in etwa gleich hoch.

Einnahmenseitig führt insbesondere der Familienbonus sowohl 2019 als auch 2020 zu geringeren Steuereinnahmen. Im Jahr 2019 betragen diese laut WFA zur Regierungsvorlage 750 Mio. EUR, im Jahr 2020 steigt der Einnahmenentfall auf 1,5 Mrd. EUR an, weshalb der



diskretionäre Effekt 2020 ebenfalls 750 Mio. EUR beträgt (Veränderung gegenüber 2019).⁴ Im Jahr 2020 kommt es zu einem gegenläufigen Effekt aus der Abschaffung des Kinderfreibetrags und der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten, die mit der Einführung des Familienbonus im Jahr 2019 beschlossen wurden. Da diese über den Veranlagungsweg geltend gemacht werden, ist deren Abschaffung erst 2020 budgetwirksam. Weitere wesentliche Maßnahmen, die bereits 2019 zu Mindereinnahmen führen, sind die Senkung der Umsatzsteuer auf Übernachtungen von 13 % auf 10 %, die Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags für niedrige Einkommen⁵ und die Senkung des AUVA-Beitrags von 1,3 % auf 1,2 %. Im Jahr 2020 führen neben der bereits in der vorletzten Legislaturperiode beschlossenen Abschaffung der Auflösungsabgabe die im Zuge des Steuerreformgesetz 2020 beschlossene Entlastung niedriger Einkommen zu Mindereinnahmen. Mit dem Steuerreformgesetz 2020 und dem Abgabenänderungsgesetz 2020 wurden jedoch auch einige Maßnahmen beschlossen, die ab 2020 zu Mehreinnahmen führen. Für eine ausführliche Darstellung dieser Maßnahmen wird auf die Analyse des Budgetdienstes zu den diesbezüglichen Initiativanträgen verwiesen.⁶

Auf der Ausgabenseite halten sich 2019 die ausgabenerhöhenden und ausgabensenkenden Maßnahmen weitgehend die Waage. Zu Mehrausgaben führen 2019 insbesondere die Aufstockung der Mittel für die Universitäten, die Erhöhung der Forschungsprämie auf 14 % und die gestaffelte Pensionsanpassung 2019⁷. Zu einem Ausgabenrückgang führen insbesondere das Auslaufen mehrerer noch in der vorletzten Legislaturperiode beschlossener Fördermaßnahmen. Zudem führen im Jahr 2019 die in der letzten Legislaturperiode beschlossene Indexierung der Familienbeihilfe für AusländerInnen und die Anhebung des Mindestalters bei der Altersteilzeit zu Minderausgaben. Im Jahr 2020 kommt es insbesondere aufgrund der im Vorfeld der Nationalratswahl beschlossenen Maßnahmen im Pensionsbereich zu einem diskretionären Zuwachs der Ausgaben, wobei vor allem die Pensionsanpassung 2020⁸ zu erheblichen Mehrausgaben führt.

⁴ Der laufende Budgetvollzug deutet darauf hin, dass der Einnahmenentfall 2019 etwas geringer ausfallen dürfte als ursprünglich erwartet wurde, weil weniger Personen als angenommen den Familienbonus über die Lohnverrechnung beziehen dürften. Dadurch würde es zu einer Verschiebung des fiskalischen Effekts von 2019 hin zu 2020 kommen.

⁵ Mit 1. Juli 2018 wurden die Einkommensstaffeln für verminderte Dienstnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung angehoben. Da die Maßnahme erst zur Jahresmitte 2018 in Kraft trat, kommt es auch noch 2019 zu einer diskretionären Wirkung von 70 Mio. EUR. Insgesamt führt die Maßnahme zu Mindereinnahmen iHv 140 Mio. EUR pro Jahr.

⁶ Siehe Analyse des Budgetdienstes zu den [Initiativanträgen zum Steuerreformgesetz 2020, zum Abgabenänderungsgesetz 2020 und zum Finanz-Organisationsgesetz](#).

⁷ Die angeführten Mehrausgaben iHv 56 Mio. EUR beziehen sich auf die Kosten aufgrund der über die Inflationsrate hinausgehenden Erhöhung der Pensionen bis zu einer Pensionshöhe von 1.500 EUR.

⁸ Auch hier bezieht sich der angeführte diskretionäre Effekt von 367 Mio. EUR auf Mehrkosten aufgrund der über die Inflationsrate hinausgehenden Erhöhung der Pensionen. Pensionen bis 1.111 EUR monatlich werden um 3,6 %, darüber liegende Pensionen



6 Gesamtstaatliche Entwicklung 2019 und 2020

6.1 Eckwerte der gesamtstaatlichen Entwicklung

Die nachfolgende Tabelle stellt die wesentlichen budgetären Eckwerte gemäß Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 dar und vergleicht diese mit den im Frühjahr 2019 erwarteten Werten gemäß Stabilitätsprogramm 2019:

Tabelle 4: Eckwerte der gesamtstaatlichen Haushaltsplanung

	ÜHP 2020			Revision ggü. SP 2019		
	<i>in % des BIP</i>	2018	2019	2020	2018	2019
Staatseinnahmen	48,8	48,5	48,2	+0,2	+0,2	+0,5
Staatsausgaben	48,6	48,2	48,3	+0,2	+0,3	+0,7
Maastricht-Saldo	0,2	0,3	-0,1	+0,1	-0,1	-0,3
<i>Beitrag Bund</i>	-0,1	0,0	-0,3	+0,1	-0,0	-0,3
<i>Beitrag Länder (ohne Wien)</i>	0,2	0,2	0,1	+0,0	-0,0	+0,0
<i>Beitrag Gemeinden (mit Wien)</i>	0,0	0,0	0,0	+0,0	+0,0	-0,0
<i>Beitrag SV-Träger</i>	0,1	0,1	0,1	+0,0	-0,1	+0,0
Primärsaldo	1,8	1,7	1,3	+0,0	-0,1	-0,3
Struktureller Budgetsaldo	-0,3	-0,2	-0,3	+0,1	-0,1	-0,2
Struktureller Primärsaldo	1,3	1,3	1,0	+0,0	-0,2	-0,3
Öffentliche Verschuldung	74,0	70,0	67,5	+0,2	+0,4	+1,0

	ÜHP 2020			Revision ggü. SP 2019		
	<i>in Mrd. EUR</i>	2018	2019	2020	2018	2019
Staatseinnahmen	188,4	193,9	198,8	+0,8	+0,5	+0,5
Staatsausgaben	187,6	192,9	199,0	+0,4	+0,8	+1,6
Maastricht-Saldo	0,8	1,0	-0,3	+0,3	-0,3	-1,1
<i>Beitrag Bund</i>	-0,5	0,0	-1,2	+0,2	-0,0	-1,3
<i>Beitrag Länder (ohne Wien)</i>	0,7	0,6	0,6	+0,0	-0,1	+0,1
<i>Beitrag Gemeinden (mit Wien)</i>	0,1	0,0	0,0	+0,1	+0,0	-0,0
<i>Beitrag SV-Träger</i>	0,6	0,4	0,3	+0,1	-0,2	+0,0
Primärsaldo	7,0	7,0	5,3	+0,2	-0,3	-1,3
Struktureller Budgetsaldo	-1,2	-0,8	-1,3	+0,3	-0,6	-0,9
Struktureller Primärsaldo	5,1	5,1	4,2	+0,1	-0,6	-1,1
Öffentliche Verschuldung	285,3	279,7	278,5	+0,5	+0,8	+2,0

Quellen: Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 (ÜHP 2020), Stabilitätsprogramm 2018 bis 2023 (SP 2019)

Die Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung weist für 2019 einen positiven **Maastricht-Saldo** iHv 0,3 % des BIP (1,0 Mrd. EUR) aus. Das BMF ist damit für das laufende Jahr etwas pessimistischer als im Frühjahr und erwartet ein um rd. 0,1 % des BIP (0,3 Mrd. EUR) schlechteres Maastricht-Ergebnis, wobei vor allem beim Ergebnis der Sozialversicherungsträger ein geringerer Überschuss als noch im Stabilitätsprogramm

bis 5.220 EUR zumindest um den Anpassungsfaktor von 1,8 % erhöht. Liegt das Pensionseinkommen über 5.220 EUR monatlich so beträgt die Erhöhung 94 EUR pro Monat.



angenommen wird. Deutlich stärker fiel die Revision für das Jahr 2020 aus, für das in der Frühjahrsplanung des BMF noch ein Überschuss iHv 0,2 % des BIP (0,8 Mrd. EUR) ausgewiesen wurde, während nunmehr mit -0,1 % des BIP (-0,3 Mrd. EUR) ein negativer Maastricht-Saldo prognostiziert wird. Die in den Fiskalregeln der EU vorgegebene Grenze eines Maastricht-Defizits von maximal 3 % des BIP wird in beiden Jahren deutlich unterschritten. Die EK ist in ihrer Herbstprognose etwas optimistischer als das BMF und geht für 2019 und 2020 von einem Maastricht-Überschuss iHv 0,4 % des BIP bzw. 0,2 % des BIP aus. Die Fiskalprognose des BMF wird in der Stellungnahme der EK zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung insbesondere hinsichtlich der angenommenen Einnahmenentwicklung als überaus vorsichtig eingeschätzt.

Die budgetäre Lage wird derzeit stark durch die sehr niedrigen Zinsen auf Staatsanleihen begünstigt. Im Jahr 2018 betrug die staatlichen Zinsausgaben 6,3 Mrd. EUR bzw. 1,6 % des BIP und sollen in den Jahren 2019 und 2020 um jeweils rd. 0,1 % des BIP zurückgehen. Rechnet man die Zinsausgaben aus dem Maastricht-Saldo heraus, so ergibt sich der sogenannte **Primärsaldo**, der für Österreich im Jahr 2018 einen Überschuss iHv 1,8 % des BIP aufwies. Bis 2020 verschlechtert sich der Primärsaldo gemäß BMF-Prognose um 0,5 %-Punkte auf 1,3 % des BIP. Die Verschlechterung fällt hier deutlicher aus als beim Maastricht-Saldo, weil der dämpfende Effekt der sinkenden Zinsausgaben beim Primärsaldo entfällt.

Für die Berechnung des **strukturellen Budgetsaldos** wird der Maastricht-Saldo um Konjunkturreffekte und um sogenannte Einmalmaßnahmen, die zu keiner nachhaltigen Veränderung der Budgetlage führen,⁹ bereinigt. Die Bereinigung des Budgetsaldos um Konjunkturreffekte erfolgt über die Schätzung einer zyklischen Budgetkomponente, die den Effekt der Konjunkturlage auf den Budgetsaldo angibt und deren Höhe von zwei Faktoren bestimmt wird:

- **Output-Lücke:** Für die Berechnung der Output-Lücke ist zunächst eine Schätzung des Produktionspotenzials notwendig, das die Wirtschaftsleistung bei einer durchschnittlichen Auslastung misst, bei der es zu keiner Erhöhung oder Reduktion der Inflationsrate aufgrund einer Über- bzw. Unterauslastung der Produktionsfaktoren kommt. Die Output-Lücke misst die prozentuelle Abweichung des BIP vom

⁹ Beispiele für Einmalmaßnahmen sind der defiziterhöhende Vermögenstransfer aus der Eingliederung der HETA Asset Resolution AG in den Sektor Staat (2014) und die einmaligen Einkünfte in den Jahren 2013 und 2014 aus den Steuerabkommen mit der Schweiz und mit Liechtenstein zur Abgeltung von in Österreich bislang noch nicht versteuertem Kapitalvermögen. Für die von der Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 umfassten Jahre liegen keine Einmalmaßnahmen vor.



Produktionspotenzial im jeweiligen Jahr. Ist die Wirtschaft aufgrund der schlechten Konjunkturlage unterausgelastet, so ist die Output-Lücke negativ, bei einer Überauslastung ist die Output-Lücke positiv.

- **Budgetsensitivität:** Neben der Output-Lücke wird für die Berechnung der zyklischen Budgetkomponente auch eine Schätzung der Budgetsensitivität benötigt, die angibt wie stark das Budgetdefizit auf eine Veränderung der Output-Lücke reagiert. Für die Berechnungen der EK wird für Österreich eine Budgetsensitivität von 0,571 verwendet, d.h. eine Output-Lücke von -1 % verursacht eine konjunkturell bedingte Budgetverschlechterung (zyklische Budgetkomponente) von 0,571 %-Punkten.

Aufgrund der vorgenommenen Bereinigung kann der strukturelle Budgetsaldo als Grundlage für eine Beurteilung der generellen fiskalpolitischen Ausrichtung herangezogen werden (siehe Pkt. 5.2). Außerdem stellt er eine zentrale Kennzahl im Rahmen der Fiskalregeln der EU dar, weil er für die Definition des **mittelfristigen Haushaltsziels** – MTO (Medium-Term Objective) verwendet wird. Das MTO wird jeweils für einen Zeitraum von 3 Jahren festgelegt und kann dabei von jedem Land frei gewählt werden, wobei jedoch Mindestkriterien eingehalten werden müssen. Die Mitgliedstaaten des Fiskalpakts¹⁰ haben sich zum MTO eines strukturellen Budgetsaldos von zumindest -0,5 % des BIP verpflichtet, solange die Schuldenquote 60 % des BIP nicht deutlich unterschreitet. Österreich hat für den Zeitraum ab 2017 ein MTO von -0,5 % des BIP gewählt.

Nach der Hochkonjunktur im Jahr 2018 beginnt sich die Wachstumsdynamik 2019 und insbesondere 2020 abzuschwächen, sodass sich auch die Output-Lücke ausgehend von +0,9 % des Produktionspotenzials (Wirtschaftsleistung liegt 0,9 % über dem geschätzten Potenzial) schrittweise auf +0,8 % im Jahr 2019 und auf +0,4 % im Jahr 2020 reduziert. Wird der Maastricht-Saldo um diesen konjunkturellen Effekt bereinigt, dann bleibt die fiskalische Position auch im Jahr 2019 mit einem strukturellen Budgetsaldo iHv -0,2 % des BIP (-0,8 Mrd. EUR) negativ (2018: -0,3 % des BIP). Im Jahr 2020 wird der strukturelle Budgetsaldo laut aktueller Schätzung des BMF bei -0,3 % des BIP (-1,3 Mrd. EUR) liegen. Der Zielwert eines strukturellen Budgetsaldos von zumindest -0,5 % des BIP würde damit 2019 und 2020 erreicht werden, sodass das mittelfristige Haushaltsziel nach derzeitiger Planung erfüllt wird. Dies wird auch in der Stellungnahme der EK zur Übersicht über die österreichische

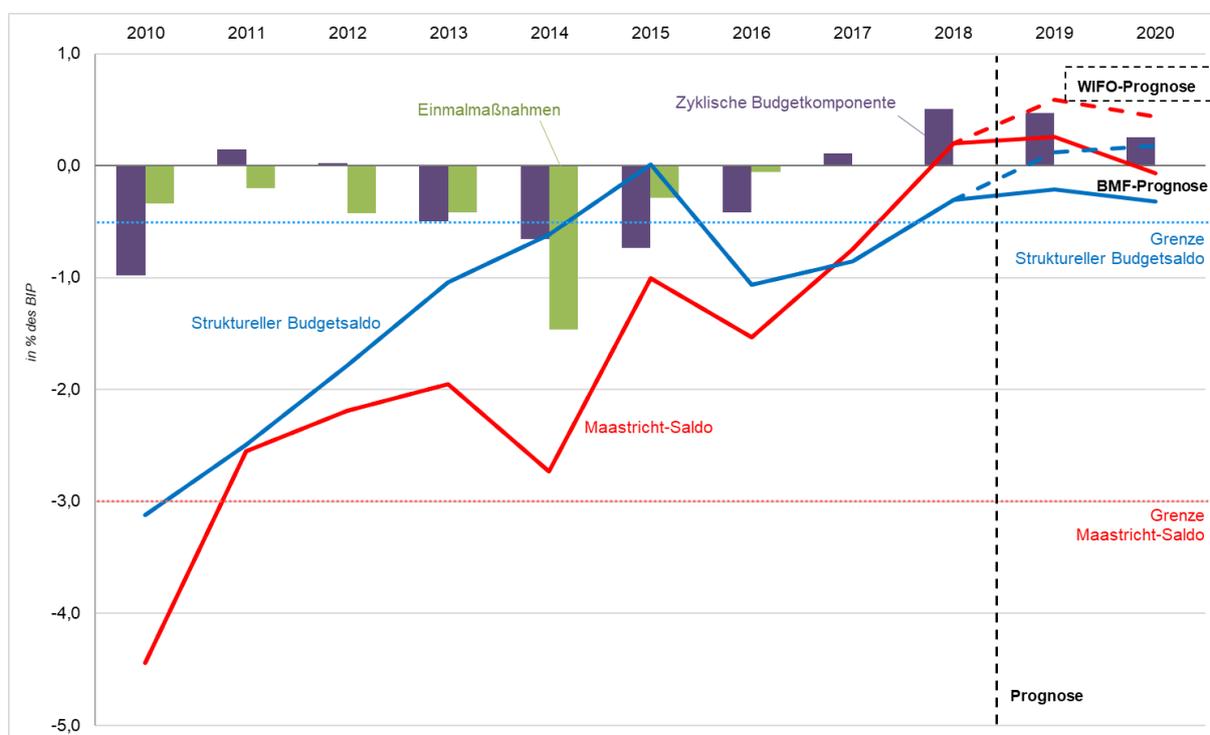
¹⁰ Der Fiskalpakt ist seit 2013 als Teil des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion in Geltung. Er verschärft einzelne Regelungen des Sixpacks und schreibt eine Verpflichtung zu deren Umsetzung in nationales Recht, vorzugsweise im Wege von Verfassungsbestimmungen, fest. Der Fiskalpakt ist für die 19 Euro-Mitgliedstaaten sowie für Bulgarien, Dänemark und Rumänien bindend.



Haushaltsplanung bestätigt. In ihrer eigenen Fiskalprognose geht die EK sowohl für 2019 als auch für 2020 von einem ausgeglichenen strukturellen Saldo aus, sodass auch aus dieser eine Einhaltung des MTO ergibt.

Die nachfolgende Grafik stellt die Entwicklung des Maastricht-Saldos und des strukturellen Budgetsaldos im Zeitverlauf dar. Die Balken im oberen Teil der Grafik weisen die bei der Berechnung des strukturellen Saldos berücksichtigte zyklische Budgetkomponente (auf die Position im Konjunkturzyklus zurückzuführender Teil des Maastricht-Saldos) sowie die einbezogenen Einmalmaßnahmen aus. Zur besseren Einordnung der BMF-Prognose wird auch die aktuelle Budgetprognose des WIFO in der Grafik dargestellt (strichlierte Linien). Ein systematischer Vergleich der Budgetprognosen des BMF und des WIFO erfolgt in Pkt. 6.3.

Grafik 2: Maastricht-Saldo und struktureller Budgetsaldo im Zeitverlauf

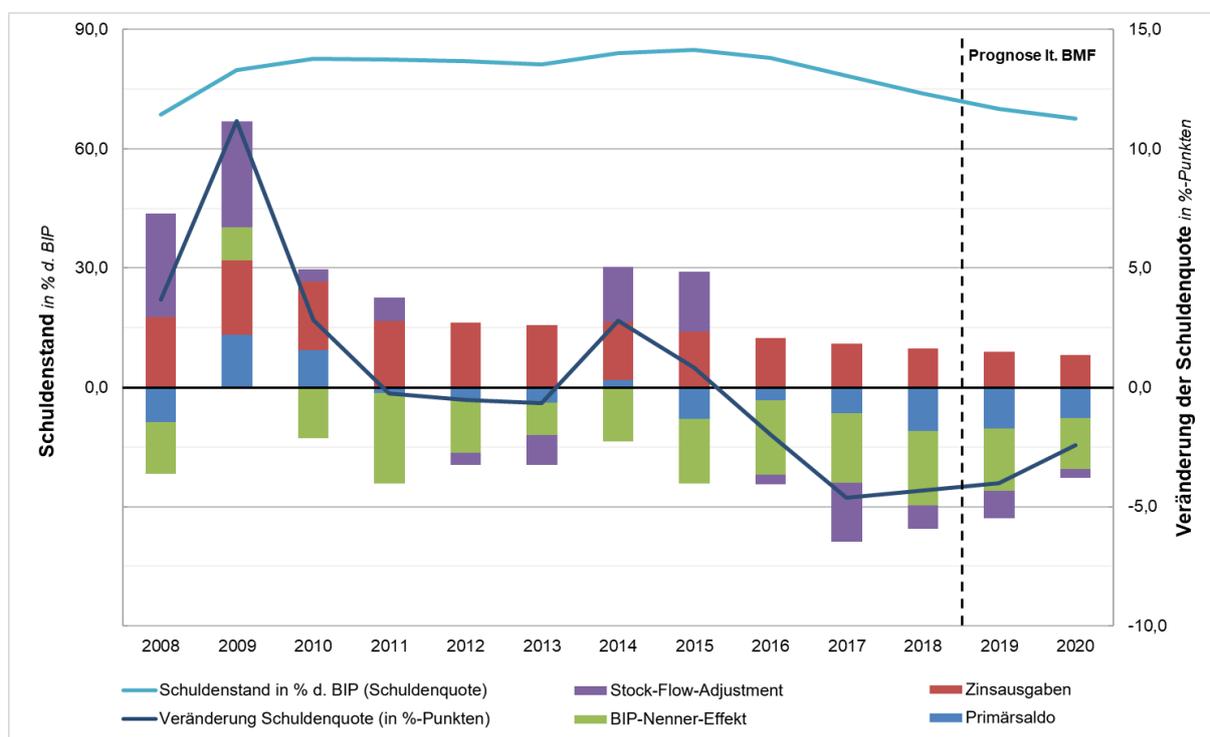


Quellen: Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020, WIFO-Prognose (Oktober 2019)

Die **gesamtstaatliche Verschuldung** lag im Jahr 2018 gemäß der aktuellen budgetären Notifikation der Statistik Austria vom 30. September 2019 bei 285,3 Mrd. EUR (74,0 % des BIP). Die nachfolgende Grafik zeigt die längerfristige Entwicklung des Schuldenstands als Anteil am BIP und die Erklärungsfaktoren für die Veränderung dieser Schuldenquote.



Grafik 3: Entwicklung des Schuldenstands und Erklärungsfaktoren für die Veränderung der Schuldenquote



Quellen: Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020, Statistik Austria, eigene Berechnungen

Die Schuldenquote soll nach aktueller Planung des BMF im Jahr 2019 auf 70,0 % des BIP und im Jahr 2020 auf 67,5 % des BIP absinken. Der Rückgang der Schuldenquote geht damit langsamer voran als im Frühjahr erwartet. Hier war das BMF für 2020 noch von einer Schuldenquote iHv 66,5 % des BIP ausgegangen. Die geringere Reduktion der Schuldenquote ist neben der schlechteren öffentlichen Haushaltsentwicklung und der höheren Ausgangsbasis im Jahr 2018¹¹ auch auf die pessimistischere Konjunkturerwartung zurückzuführen, durch die der BIP-Nenner-Effekt kleiner ausfällt (BIP 2020 wird nun um 0,7 % niedriger erwartet als im Stabilitätsprogramm 2019). Insbesondere im Jahr 2019 spielt für die Schuldenentwicklung auch das Stock-Flow-Adjustment eine wesentliche Rolle. Dieses spiegelt Faktoren wider, die aufgrund der beim Schuldenstand angewendeten Bruttobetrachtung zwar zu einer Veränderung des Schuldenstands, nicht jedoch zu einer Veränderung des Maastricht-Saldos führen. Im Jahr 2019 wirken sich beispielsweise die Rückflüsse aus dem im Jahr 2015 geschlossenen Bayern-Vergleich iHv 1,23 Mrd. EUR, der Abbau von HETA-Verbindlichkeiten in Folge der erwarteten Ausschüttung von

¹¹ Gegenüber der vorangegangenen Notifikation vom März 2019, die die Planungsgrundlage für das Stabilitätsprogramm 2019 darstellte, wurde der Schuldenstand um 0,5 Mrd. EUR nach oben revidiert, sodass sich auch ein um diesen Betrag höherer Ausgangspunkt für die Folgejahre ergibt.



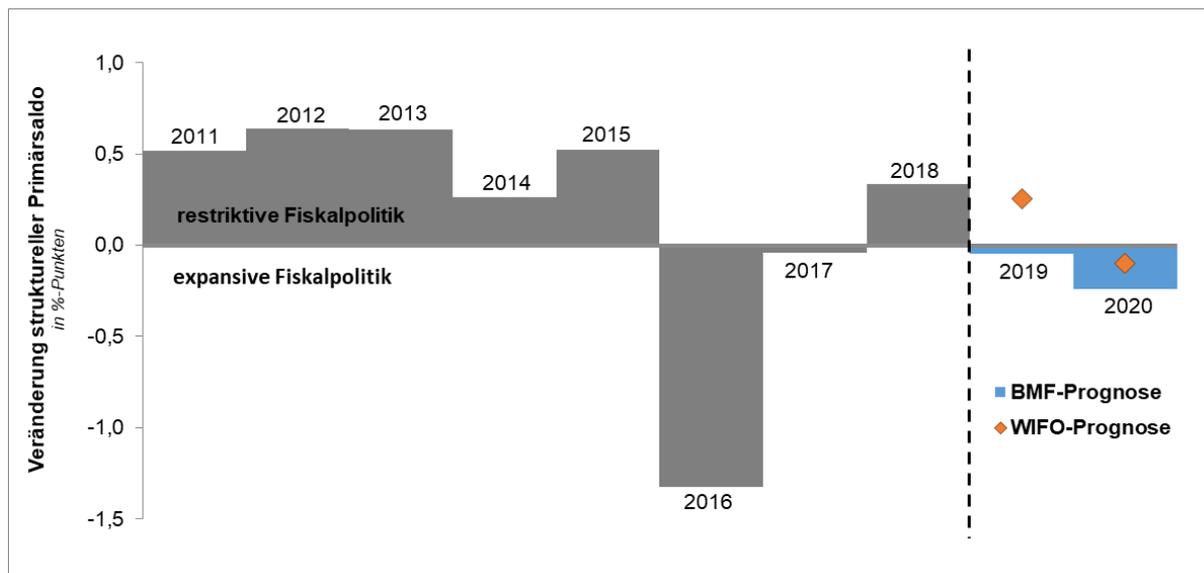
Barmittelreserven an die Gläubiger sowie Über-Pari-Aufstockungen bestehender Anleihen senkend auf den Schuldenstand aus, obwohl diese Tatbestände defizitneutral sind. In einer längerfristigen Betrachtung sind aus der Grafik die sinkenden Zinsausgaben (rote Balken) ersichtlich, durch die die Reduktion der Schuldenquote wesentlich erleichtert wird.

Da der gesamtstaatliche Schuldenstand derzeit die Obergrenze von 60 % des BIP überschreitet, ist für die Einhaltung der Fiskalregeln der EU eine hinreichende Reduktion der Schuldenquote erforderlich.¹² Der Verschuldungspfad gemäß Übersicht über die Haushaltsplanung erfüllt diese Regel klar. Dies wird auch in der Stellungnahme der EK bestätigt.

6.2 Fiskalpolitische Ausrichtung

Vor dem Hintergrund einer stabilitätsorientierten Fiskalpolitik ist es üblich, die **fiskalpolitische Ausrichtung** anhand der **Veränderung des strukturellen Primärsaldos** (struktureller Budgetsaldo ohne Zinsausgaben) darzustellen. Diese Betrachtungsweise klammert die Effekte von Zinsen und Konjunktur weitestgehend aus und ermöglicht so eine Beurteilung, ob die Fiskalpolitik expansiv, neutral oder restriktiv ausgerichtet ist. Veränderungen des strukturellen Primärsaldos sind beispielsweise auf das Wirken diskretionärer gesetzgeberischer Maßnahmen und auf den Progressionseffekt bei der Einkommensteuer zurückzuführen. Die folgende Grafik zeigt die Veränderung des strukturellen Primärsaldos gemäß den Budgetprognosen des BMF und des WIFO.

¹² Der Abstand zu 60 % muss um durchschnittlich 5 % pro Jahr verringert werden (sogenannte 1/20-Regel).


Grafik 4: Veränderung des strukturellen Primärsaldos gegenüber dem Vorjahr


Anmerkung: Die ausgewiesenen strukturellen Primärsalden werden unter Verwendung der vom WIFO nach der Methode der EK geschätzten Output-Lücke berechnet. Das WIFO nimmt im Rahmen seiner Mittelfristprognose auch eine Schätzung der Output-Lücke mit einer eigenen Methode vor, aus der sich 2019 und 2020 etwas niedrigere strukturelle Primärsalden ergeben (größere positive Output-Lücke).

Quellen: Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020, WIFO-Prognose (Oktober 2019), eigene Berechnungen

Die fiskalpolitische Ausrichtung war in den Jahren 2011 bis 2015 insbesondere in Folge der 2011 und 2012 beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen restriktiv und setzte damit, trotz der teils schwachen Wirtschaftslage, keine fiskalischen Impulse für die Konjunktur. Im Jahr 2016 wurde dann durch das Inkrafttreten großer Teile der Steuerreform 2015/16 der größte expansive Impuls der vergangenen Jahre ausgelöst. Nach einer neutralen Fiskalpolitik im Jahr 2017, verbesserte sich der strukturelle Primärsaldo im Jahr 2018 um rd. 0,3 %-Punkte (restriktive Fiskalpolitik). Dies war u.a. auf den Rückgang der Ausgaben im Asylbereich, den Progressionseffekt bei der Einkommensteuer, die Rücknahme expansiver Maßnahmen sowie auf die außergewöhnlich hohen Steuereinnahmen (v.a. Sonderfaktoren bei Körperschaftsteuer, Grunderwerbsteuer)¹³ zurückzuführen. Gemäß der Budgetprognose des BMF bleibt der strukturelle Primärsaldo im Jahr 2019 weitgehend unverändert und verschlechtert sich im Jahr 2020 leicht um 0,2 %-Punkte. Demnach würde die fiskalpolitische Ausrichtung in diesen Jahren neutral bis leicht expansiv ausfallen. Die optimistischere Fiskalprognose des WIFO ergibt für 2019 hingegen eine Verbesserung des strukturellen Primärsaldos, was auf eine weiterhin leicht restriktive Ausrichtung der Fiskalpolitik hindeutet. Im Jahr 2020 ist die fiskalische Ausrichtung gemäß WIFO-Prognose weitgehend neutral.

¹³ Grundsätzlich erfolgt bei der Berechnung des strukturellen Budgetsaldos eine zyklische Bereinigung, die insbesondere auch die höheren Steuereinnahmen in konjunkturell guten Zeiten berücksichtigt. Bei der Einnahmenentwicklung 2018 kamen jedoch mehrere Sonderfaktoren zum Tragen, die nicht von dieser zyklischen Bereinigung umfasst sind.



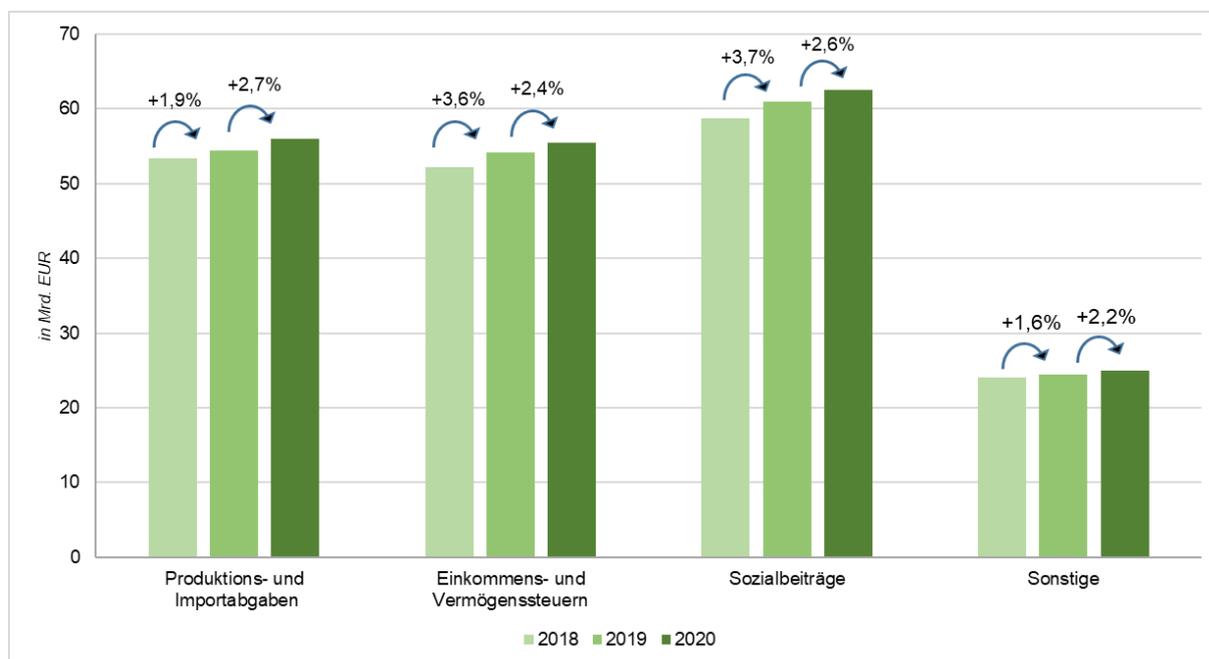
6.3 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

6.3.1 Staatseinnahmen

Die **Staatseinnahmen** betragen im Jahr 2018 insgesamt 188,4 Mrd. EUR (48,8 % des BIP). Bis 2020 sollen sie gemäß BMF-Prognose um durchschnittlich 2,7 % pro Jahr auf 198,8 Mrd. EUR ansteigen. Das konjunkturelle Umfeld wirkt insbesondere 2020 leicht dämpfend auf die Einnahmenentwicklung, zudem führen einige diskretionäre Maßnahmen (z.B. Familienbonus) zu Mindereinnahmen. Da der Einnahmestieg im Planungshorizont geringer ausfällt als das nominelle BIP-Wachstum (2018 bis 2020 durchschnittlich 3,4 % pro Jahr), sinkt die Staatseinnahmenquote bis 2020 auf 48,2 % des BIP ab. Dies gilt auch für die **Steuer- und Abgabenquote**, die gemäß BMF-Prognose von 42,3 % des BIP im Jahr 2018 auf 41,9 % im Jahr 2020 zurückgehen soll. Aufgrund der geringeren steuerlichen Entlastung im Jahr 2020, einigen nach Vorlage des Stabilitätsprogramm beschlossenen steuererhöhenden Maßnahmen (z.B. Erhöhung Tabaksteuer, Einführung Digitalsteuer) und aufgrund der etwas schwächeren nominellen BIP-Entwicklung geht der Rückgang etwas langsamer voran als im Frühjahr bei der Erstellung des Stabilitätsprogramms 2019 geplant. Dieses sah für 2020 noch eine Steuer- und Abgabenquote iHv 41,5 % des BIP vor.

Die folgende Grafik stellt die vom BMF prognostizierte Entwicklung der wesentlichen Einnahmenkategorien in den Jahren 2018 bis 2020 dar:

Grafik 5: Einnahmenentwicklung 2018 bis 2020



Anmerkung: Die Kategorie „Sonstige“ umfasst Einnahmen aus Produktionserlösen, Vermögenseinkommen, Vermögenstransfers und sonstigen laufenden Transfers.

Quelle: Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020, eigene Berechnungen



Die **Produktions- und Importabgaben** (2018: 53,4 Mrd. EUR), zu denen sämtliche Gütersteuern (z.B. Umsatzsteuer, Mineralölsteuer) und sonstige Produktionsabgaben (z.B. FLAF-Beitrag, Stabilitätsabgabe) zählen, entwickeln sich mit Zuwächsen von 1,9 % bzw. 2,7 % nur moderat. Für 2019 deutet auch der aktuelle Budgetvollzug auf eine verhaltene Entwicklung bei diesen Abgabenarten hin, das Umsatzaufkommen war von Jänner bis September etwa um 2,3 % höher als im Vergleichszeitraum des Vorjahres. Auf Maßnahmenebene trägt 2019 vor allem die Senkung der Umsatzsteuer auf Übernachtungen zur moderaten Aufkommensentwicklung bei. Im Jahr 2020 ist die fiskalische Wirkung der steuersenkenden Maßnahmen (z.B. Erhöhung Kleinunternehmergrenze, Ermäßigter Steuersatz für E-Books und E-Papers) in dieser Einnahmenkategorie etwas höher als jene der steuererhöhenden Maßnahmen (z.B. Erhöhung Tabaksteuer, Einführung Digitalsteuer).

Für die **Einkommen- und Vermögensteuern** (2018: 52,2 Mrd. EUR) erwartet das BMF für 2019 und 2020 Zuwächse von 3,6 % bzw. 2,4 %. Der laufende Budgetvollzug deutet bei den in dieser Kategorie wichtigen Abgaben (v.a. Lohnsteuer, Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer) für 2019 allerdings auf einen deutlich stärkeren Zuwachs hin, auch die Prognose für 2020 erscheint eher pessimistisch. Bei den diskretionären Maßnahmen führt insbesondere der Familienbonus sowohl 2019 als auch 2020 zu erheblichen Mindereinnahmen.¹⁴ Zu Mehreinnahmen ab 2020 führt hingegen die gleichzeitig beschlossene Abschaffung des Kinderfreibetrags und der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten. Bei den seit dem Frühjahr beschlossenen steuerlichen Maßnahmen, die ab 2020 budgetwirksam sind, halten sich die steuererhöhenden (z.B. Steuerabzug für ausländische Arbeitgeber) und steuersenkenden (z.B. Erhöhung Pensionistenabsetzbetrag) Maßnahmen weitgehend die Waage.

Die größte Einnahmenkategorie sind die **Sozialbeiträge** (2018: 58,8 Mrd. EUR), für die das BMF 2019 und 2020 Zuwächse von 3,7 % bzw. 2,6 % erwartet. Der laufende Budgetvollzug und die weiterhin gute Beschäftigungsentwicklung deuten sowohl 2019 als auch 2020 auf eine vorsichtige Einschätzung des BMF hin. Auf Maßnahmenebene bewirken im Jahr 2019 die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen und des AUVA-Beitrags von 1,3 % auf 1,2 % Mindereinnahmen. Im Jahr 2020 kommt es durch die Senkung der Krankenversicherungsbeiträge für Selbständige und LandwirtInnen zu Mindereinnahmen in dieser Einnahmenkategorie.

¹⁴ In der WFA zur Regierungsvorlage wurde davon ausgegangen, dass die Hälfte der Anspruchsberechtigten den Familienbonus über die Lohnverrechnung geltend machen, wodurch es bereits 2019 zu Mindereinnahmen iHv 750 Mio. EUR kommen würde. Der laufende Budgetvollzug deutet allerdings darauf hin, dass weniger Personen als erwartet den Familienbonus bereits im Zuge der Lohnverrechnung erhalten, wodurch es zu einer Verschiebung der fiskalischen Kosten ins Jahr 2020 kommt.

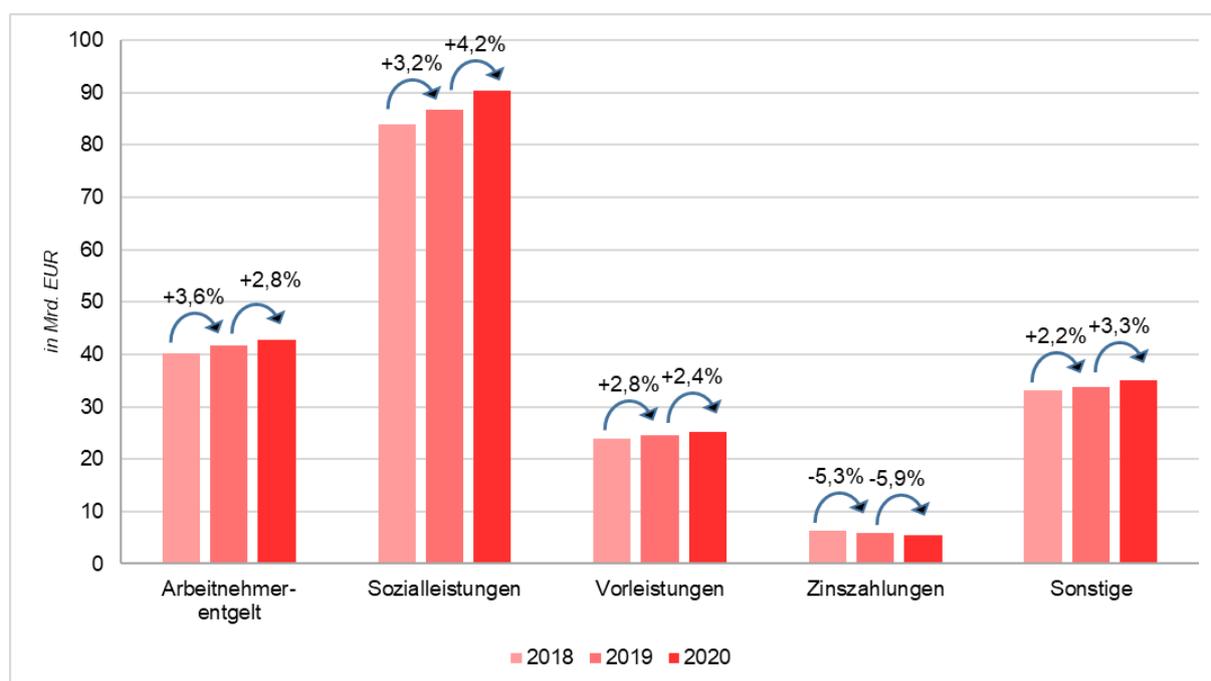


6.3.2 Staatsausgaben

Die **Staatsausgaben** betragen im Jahr 2018 insgesamt 187,6 Mrd. EUR (48,6 % des BIP). Bis 2020 werden sie laut BMF-Prognose um durchschnittlich 3,0 % pro Jahr auf 199,0 Mrd. EUR ansteigen, die Staatsausgabenquote würde damit um 0,3 %-Punkte auf 48,3 % des BIP zurückgehen.

Die folgende Grafik stellt die vom BMF prognostizierte Entwicklung der wesentlichen Ausgabenkategorien in den Jahren 2018 bis 2020 dar:

Grafik 6: Staatsausgabenentwicklung 2018 bis 2020



Anmerkung: Die Kategorie „Sonstige“ umfasst Ausgaben für Produktions- und Importabgaben, Subventionen, bezahlte Einkommen- und Vermögensteuern, Vermögenstransfers, sonstige laufende Transfers sowie den Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.

Quelle: Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020, eigene Berechnungen

Der öffentliche Sektor tätigte im Jahr 2018 Ausgaben für **Arbeitnehmerentgelte** iHv 40,3 Mrd. EUR (10,4 % des BIP), die laut BMF-Prognose bis 2020 auf 42,9 Mrd. EUR ansteigen sollen. In Relation zum nominellen BIP würden sie weitgehend konstant bleiben. Die Arbeitnehmerentgelte umfassen sämtliche Geld- und Sachleistungen, die der Staat an die öffentlich Bediensteten für deren Arbeitsleistung bezahlt.¹⁵ Die wesentlichen Faktoren, die die

¹⁵ Diese setzen sich aus den Teilkomponenten Bruttolöhne und -gehälter, tatsächliche Sozialbeiträge der Arbeitgeber und unterstellte Pensionsversicherungsbeiträge für die Beamtinnen und Beamten zusammen.



Ausgabenentwicklung beeinflussen, sind die Lohnabschlüsse im öffentlichen Sektor, die wiederum eng an die Inflationsentwicklung geknüpft sind, die Planstellenentwicklung sowie Struktureffekte bei den öffentlich Bediensteten. Ausgabensteigernd wirken sich hier unter anderem die Erhöhung der Mittel für die Universitäten (2019 und 2020) und das EuGH-Urteil im Zusammenhang mit der Anrechnung von Vordienstzeiten öffentlich Bediensteter (2020) aus.

Für **Sozialleistungen** (monetäre Sozialleistungen, soziale Sachleistungen) wurden im Jahr 2018 Ausgaben iHv 84,0 Mrd. EUR (21,8 % des BIP) getätigt, sie stellen damit die mit Abstand größte öffentliche Ausgabenkategorie dar. Das BMF erwartet hier für 2019 und 2020 Zuwächse iHv 3,2 % bzw. 4,2 %. Der erwartete kräftige Anstieg der Ausgaben für Sozialleistungen im Jahr 2020 ist insbesondere auf die Pensionsanpassung 2020, mit der niedrige Pensionen um mehr als den Anpassungsfaktor erhöht werden, sowie auf weitere im Pensionsbereich beschlossene Maßnahmen (z.B. Pensionsbonus, Entfall der Wartezeit), zurückzuführen.

Die öffentlichen Ausgaben für **Vorleistungen**, die den Wert der im Produktionsprozess verbrauchten Waren und Dienstleistungen messen, betragen im Jahr 2018 24,0 Mrd. EUR (6,2 % des BIP). Das BMF prognostiziert hier für die Jahre 2019 und 2020 relativ moderate Steigerungen iHv 2,8 % bzw. 2,4 %. Zu den typischen Ausgaben in diesem Bereich zählen Werkleistungen, Mieten, Instandhaltung von Gebäuden und Fahrzeugen, Lizenzgebühren (Software), Energiekosten, geringwertige Wirtschaftsgüter etc.

Die Ausgaben für zu leistende **Zinszahlungen** sind derzeit aufgrund des sehr günstigen Zinsumfelds stark rückläufig. Während der Staat im Jahr 2009 noch Zinszahlungen iHv 3,1 % des BIP (9,1 Mrd. EUR) leisten musste, machten diese im Jahr 2018 nur noch 1,6 % des BIP (6,3 Mrd. EUR) aus. Derzeit ist keine Trendwende der expansiven geldpolitischen Ausrichtung der Europäischen Zentralbank (EZB) absehbar, das WIFO geht in seiner Prognose daher davon aus, dass im Jahr 2020 nicht nur bei kurzfristigen Finanzierungen, sondern auch bei österreichischen Staatsanleihen mit 10-jähriger Laufzeit Negativzinsen anfallen werden. Damit dürften die öffentlichen Zinsausgaben weiterhin deutlich absinken, weil höherverzinsten alte Anleihen durch günstigere neue ersetzt werden. Das BMF erwartet für 2019 und 2020 jeweils Rückgänge jenseits der 5 %.



7 Abwärtsrevision der Budgetprognose

Das BMF hat seine Einschätzung der fiskalischen Entwicklung in den Jahren 2019 und 2020 gegenüber dem im Frühjahr vorgelegten Stabilitätsprogramm deutlich revidiert. Für das Jahr 2019 erwartet das BMF nun mit 1,0 Mrd. EUR (0,3 % des BIP) einen um 0,3 Mrd. EUR niedrigeren Budgetüberschuss als noch im Frühjahr. Für das Jahr 2020 geht das BMF nun sogar von einem geringen Budgetdefizit iHv 0,1 % des BIP aus, während im Stabilitätsprogramm noch ein Budgetüberschuss von 0,2 % des BIP prognostiziert wurde. Dies entspricht einer Revision des Budgetsaldos um -1,1 Mrd. EUR.

Diese Revision wird vom BMF insbesondere mit einer Veränderung der konjunkturellen Rahmenbedingungen und dem Beschluss neuer diskretionärer Maßnahmen im Vorfeld der Nationalratswahlen begründet. Aus Sicht des Budgetdienstes kann dies das Ausmaß der Revision der Budgetsalden jedoch nicht hinreichend erklären. Der konjunkturelle Ausblick hat sich zwar grundsätzlich verschlechtert, bei einigen für die fiskalische Entwicklung wichtigen Größen wie der Lohnsumme und der Zinsentwicklung ist die neue Konjunkturprognose jedoch sogar etwas günstiger. Im Hinblick auf die diskretionären Maßnahmen hat das BMF bereits im Frühjahr ein vergleichbares Volumen in der Fiskalprognose berücksichtigt. Nachstehend werden die voraussichtlichen Auswirkungen dieser Faktoren auf die Budgetentwicklung betrachtet und zudem ein Vergleich mit der Budgetprognose des WIFO vorgenommen.

7.1 Veränderung der konjunkturellen Rahmenbedingungen

Gemäß der aktuellen Wirtschaftsprognose wird sich die Wachstumsdynamik im kommenden Jahr gegenüber den Vorjahren abschwächen. Für 2019 prognostiziert das WIFO wie bereits im Frühjahr ein reales BIP-Wachstum von 1,7 %, für das Jahr 2020 revidierte es seine Wachstumsprognose jedoch um 0,3 %-Punkte auf 1,4 % nach unten. Für die besonders budgetrelevanten volkswirtschaftlichen Kennzahlen ist die Revision der aktuellen WIFO-Prognose gegenüber der März-Prognose, die die Grundlage für das im Frühjahr vorgelegte Stabilitätsprogramm war, der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

**Tabelle 5: Revision volkswirtschaftlicher Kennzahlen mit besonderer Budgetrelevanz**

	aktuelle WIFO Prognose			Revision ggü. März-Prognose		
	in Mrd. EUR			in Mrd. EUR		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Bruttoinlandsprodukt, nominell	385,7	399,8	412,4	-0,4	-0,9	-3,1
Konsum privat, nominell	199,7	206,1	213,0	0,2	-0,4	-0,8
Betriebsüberschuss, nominell	153,5	158,4	164,6	-0,9	-2,3	-3,5
Lohn- und Gehaltssumme, brutto	152,4	159,2	163,5	0,6	1,3	0,6
	in 1.000 Personen			Veränd. in 1.000 Pers. p.a.		
Unselbständig Aktiv-Beschäftigte	3.661,1	3.721,1	3.757,1	0,0	0,0	-4,0
Arbeitslose	312,1	302,1	309,1	0,0	3,0	8,0
	in %			Veränd. in %-Punkten p.a.		
Inflationsrate	2,0	1,6	1,7	0,0	-0,1	-0,1
Zinsen auf 10-jährige Bundesanleihen	0,7	0,0	-0,2	0,0	-0,7	-2,0
Zinsen, kurzfristig	-0,3	-0,4	-0,5	0,0	-0,1	-0,6

Quellen: WIFO-Konjunkturprognose vom März bzw. Oktober 2019

Eine Betrachtung der besonders budgetrelevanten Variablen zeigt, dass sich im Jahr 2019 insbesondere das nominelle BIP, der nominelle Privatkonsum und der Betriebsüberschuss schwächer entwickeln dürften als im Stabilitätsprogramm erwartet. Daraus ergibt sich ein dämpfender Effekt etwa auf die Aufkommensentwicklung der Verkehrs- und Verbrauchsabgaben. Gleichzeitig wird jedoch bei der Lohn- und Gehaltssumme (brutto) ein um 1,3 Mrd. EUR höheres Volumen erwartet, sodass sich auch die von der Lohnsumme abhängigen Abgaben (v.a. Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer) besser als erwartet entwickeln dürften. Die Zahl der Arbeitslosen ist 2019 nur geringfügig höher als im Frühjahr erwartet wurde. Einer deutliche Revision nach unten erfolgte bei der Zinsprognose, woraus sich ein dämpfender Effekt auf die Entwicklung der Zinsausgaben des Staates, aber auch auf die Einnahmen aus der Kapitalertragsteuer auf Zinsen ergibt. Insgesamt hat die Revision der Wirtschaftsprognose für das Jahr 2019 keinen größeren Effekt auf die Entwicklung des Budgetsaldos.

Für das Jahr 2020 ist das WIFO hingegen bei den meisten budgetär relevanten Variablen pessimistischer als noch im Frühjahr. Dies gilt für das nominelle BIP ebenso wie für den nominellen Konsum und die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen. Die für 2020 angenommene Lohn- und Gehaltssumme (brutto) ist hingegen geringfügig höher als noch im Frühjahr prognostiziert wurde. Die Prognose für die kurzfristigen und vor allem für die langfristigen Zinsen wurde angesichts der expansiven Signale der EZB deutlich nach unten revidiert. Eine konjunkturbedingte Abwärtsrevision des Budgetdefizits für 2020 ist nachvollziehbar, die Auswirkung dürfte allerdings unter Zugrundelegung der vorliegenden Konjunkturprognose nicht sehr groß sein.



7.2 Neue diskretionäre Maßnahmen

Seit der Vorlage des Stabilitätsprogramms im Frühjahr wurden einige Maßnahmen mit maßgeblichen finanziellen Auswirkung ab dem Jahr 2020 beschlossen. Die meisten dieser Maßnahmen wurden im Stabilitätsprogramm nicht berücksichtigt und können daher grundsätzlich eine Abwärtsrevision des Budgetsaldos erklären. Nur für die noch von der alten Koalitionsregierung geplante Entlastung von Geringverdienern war bereits ein bedeutendes Volumen in die Budgetplanung im Stabilitätsprogramm eingepreist.

Während die Tabelle in Pkt. 4 alle Maßnahmen mit einer diskretionären Wirkung 2019 und 2020 umfasst (auch die, die bereits vor der Vorlage des Stabilitätsprogramms im Frühjahr beschlossen wurden), werden in der nachstehenden Tabelle nur jene neuen Maßnahmen dargestellt, die nach Vorlage des Stabilitätsprogramms beschlossen wurden:



Tabelle 6: Diskretionäre Maßnahmen seit dem Frühjahr 2019

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Mio. EUR	2020
Einnahmenseitige Maßnahmen	-121
Abgabenänderungsgesetz 2020 und Steuerreformgesetz 2020	
Erhöhung Pensionistenabsetzbetrag	-110
Senkung KV-Beitrag für Selbständige und LandwirtInnen	-100
Steuerliche Zuschreibungsobergrenze nach Umgründungen	75
Erträge aus der Digitalsteuer	25
Steuerabzug für ausländische Arbeitgeber	30
Meldepflicht für Leistungen von Dolmetschern, Übersetzern und Sachverständiger	5
Meldepflicht für aggressive Steuerplanungsgestaltungen	13
Erhöhung Kleinunternehmergrenze (Ust)	-20
Vorsteuerabzug für Elektrofahrräder	-8
Steuerliche Anpassung bei Biogas und Wasserstoff	-8
Eigenstrombefreiung Photovoltaik	-8
Steuerliche Förderung LNG	-5
Ermäßigter Steuersatz für E-Books und E-Papers	-16
Erträge aus der Meldepflicht für Online-Plattformen	30
Erhöhung Tabaksteuer	22
Mehraufkommen Umsatzsteuer aus Tabaksteuererhöhung	4
Steuerliche Änderungen bei der Ausgleichszulage	-30
Sondersitzung 19. September	
keine NoVA für Behinderte	-20
Ausgabenseitige Maßnahmen	824
Beschlüsse Juli	
EuGH Urteil Anrechnung Vordienstzeiten	150
Pensionsbonus	60
Papamonat	15
Valorisierung Pflegegeld	55
Entgeltfortzahlung Katastrophen	10
Anträge gem. § 27 GOG-NR	
Pensionsanpassung 2020	367
Zweckzuschuss aufgrund der Abschaffung des Pflegeregress*	-
Vorbelastungsgesetz (Abschluss von Verkehrsdienstverträgen)**	-
Abgabenänderungsgesetz 2020	
Medienförderung	15
Sondersitzung 19. September	
Entfall Wartezeit Pensionsanpassung	30
Abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren	70
Aufstockung Arbeitsmarktfinanzierungsgesetz	25
Sonstiges	
Aufstockung Raus-aus-Öl-Bonus	12
Ausstattung von e-cards mit Lichtbildern	9
Sonstige Maßnahmen (z.B. Reduktion Gerichtsbühren,...)	6
Gesamteffekt (Erhöhung des Defizits)	945

* Das BMF (Tabelle 13 in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020) weist hier 196 Mio. EUR aus, allerdings handelt es sich hierbei um einen innerstaatlichen Transfer. Der diskretionäre Effekt aus dieser Maßnahme trat aus gesamtstaatlicher Sicht zum Zeitpunkt der Abschaffung des Pflegeregresses im Jahr 2018 ein, seitdem resultiert eine diskretionäre Wirkung nur aus allfälligen schwer abschätzbaren Ausgabensteigerungen infolge einer verstärkten Inanspruchnahme von Pflegeleistungen, die durch die Abschaffung des Pflegeregresses bedingt ist. Gegenüber dem Frühjahr kam es beim Pflegeregress aus gesamtstaatlicher Sicht zu keiner Änderung. Neu beschlossen wurde nur, dass der Bund die Kosten übernimmt.

** Rechtsverbindliche finanzielle Auswirkungen sind erst nach Abschluss der Verträge bekannt. Es erhöht nur jener Teil das gesamtstaatliche Defizit, der auf die Privatbahnen entfällt, die nicht Teil des Sektor Staat sind. Da der Großteil an die dem Sektor Staat zugerechnete ÖBB-Personenverkehr AG gehen wird, wird der defiziterhöhende Effekt gering ausfallen.

Quelle: WFA zu Gesetzesvorlagen, Initiativanträge, eigene Berechnungen



Insgesamt bewirken die seit dem Frühjahr neu beschlossenen Maßnahmen im Jahr 2020 ein um 945 Mio. EUR höheres Defizit (0,23 % des BIP), wobei mit 824 Mio. EUR der Großteil auf ausgabenseitige Maßnahmen entfällt. Vor allem die Maßnahmen im Pensionsbereich (insb. Pensionsanpassung 2020, abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren, Pensionsbonus) und das EuGH-Urteil im Zusammenhang mit der Anrechnung von Vordienstzeiten öffentlich Bediensteter führen 2020 zu Mehrausgaben.¹⁶

Demnach wäre eine Revision des Budgetdefizits im Jahr 2020 aufgrund neuer diskretionärer Maßnahmen grundsätzlich nachvollziehbar, allerdings war bereits im Stabilitätsprogramm für die Entlastung von Geringverdienern ein Volumen iHv 950 Mio. EUR für 2020 eingepreist. Durch die Entlastung von Geringverdienern kommt es jedoch nun im Jahr 2020 nur zu Mindereinnahmen iHv 210 Mio. EUR, weil der Großteil erst 2021 budgetwirksam wird¹⁷ und insgesamt ein geringeres Volumen für die Entlastung von Geringverdienern vorgesehen ist.¹⁸ Im Stabilitätsprogramm war damit für 2020 bereits ein erhebliches defiziterhöhendes Volumen für diskretionäre Maßnahmen eingepreist, das mit den damals berücksichtigten Maßnahmen bei Weitem nicht ausgeschöpft werden wird, nunmehr aber gleichsam für die anderen neuen Maßnahmen (vor allem im Pensionsbereich) zur Verfügung steht. Daraus ergibt sich, dass der fiskalische Effekt der neuen diskretionären Maßnahmen nur in geringem Ausmaß die Revision beim Defizit gegenüber dem Stabilitätsprogramm erklären kann.

7.3 Vergleich mit der WIFO-Budgetprognose

Die jüngsten Fiskalprognosen des WIFO und des BMF unterscheiden sich sowohl für das Jahr 2019 als auch für das Jahr 2020, obwohl sie auf der gleichen Makroprognose basieren und auch bei den diskretionären Maßnahmen ähnliche Annahmen getroffen worden sein dürften. In der nachstehenden Tabelle werden die beiden Prognoseergebnisse gegenüber gestellt und auch mit den jeweiligen Prognosen aus dem Frühjahr (Stabilitätsprogramm bzw. WIFO-Prognose vom März) verglichen:

¹⁶ Gewisse Unsicherheiten gehen ausgabenseitig von den öffentlichen Investitionen im Zusammenhang mit der Anschaffung weiterer Black-Hawk-Hubschrauber für das Bundesheer und der Entwicklung der ÖBB-Investitionen aus. Der derzeit gültige ÖBB Rahmenplan 2018-2023 deutet auf ein Investitionswachstum im Jahr 2020 hin, das tatsächliche Investitionswachstum könnte aber niedriger ausfallen als im Rahmenplan vorgesehen ist. Bei den neuen Hubschraubern ist der Lieferzeitpunkt für die Verbuchung als Ausgabe gem. ESVG maßgeblich, der derzeit noch nicht feststeht.

¹⁷ Die Entlastung erfolgt bei den ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen nicht wie ursprünglich vorgesehen über eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge sondern über einen Zuschlag zum Verkehrsabsatzbetrag und eine Erhöhung der Negativsteuer (SV-Rückerstattung) ab 2020. Da diese nur über den Veranlagungsweg geltend gemacht werden können, ist diese Maßnahme erst 2021 budgetwirksam. Bei den PensionistInnen ist nur die Erhöhung des Pensionistenabsatzbetrages bereits 2020 budgetwirksam. Zudem wird die Senkung des KV-Beitrags für Selbständige und LandwirtInnen zu Mindereinnahmen im Jahr 2020 führen.

¹⁸ Der Budgetdienst schätzt das gesamte Entlastungsvolumen dieser Maßnahme inkl. der Senkung der Krankenversicherungsbeiträge für Selbständige und LandwirtInnen auf 650 Mio. EUR.



Tabelle 7: Vergleich Budgetprognosen BMF und WIFO

	Frühjahr 2019 (BMF Stabilitätsprogramm bzw. WIFO-Prognose vom März)		Herbst 2019 (Übersicht über die Haushaltsplanung bzw. WIFO-Prognose vom Oktober)		Revision gegenüber Frühjahr	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
	Maastricht-Saldo <i>in % des BIP</i>				<i>in %-Punkten</i>	
BMF	0,3	0,2	0,3	-0,1	-0,1	-0,3
WIFO	0,4	0,7	0,6	0,4	0,1	-0,3
	Maastricht-Saldo <i>in Mrd. EUR</i>				<i>in Mrd. EUR</i>	
BMF	1,3	0,8	1,0	-0,3	-0,3	-1,1
WIFO	1,8	3,0	2,3	1,8	0,6	-1,2

Quellen: WIFO-Konjunkturprognosen vom März bzw. Oktober 2019, Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2018 bis 2023, Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020

Während im Frühjahr BMF und WIFO für das Jahr 2019 noch zu sehr ähnlichen Einschätzungen gelangten (Überschuss von 0,3 % bzw. 0,4 % des BIP), ist das BMF nun für das Jahr 2019 deutlich pessimistischer als das WIFO (Überschuss von 0,3 % vs. 0,6 %). In Absolutbeträgen geht das BMF jetzt von einem um rd. 0,3 Mrd. EUR niedrigeren Überschuss als noch im Frühjahr aus, das WIFO hingegen erwartet nun für 2019 einen um 0,6 Mrd. EUR günstigeren Budgetsaldo als im Frühjahr. Die unterschiedliche Einschätzung für das Jahr 2019 ist vor allem auf abweichende einnahmenseitige Prognosen, insbesondere beim Lohnsteueraufkommen und bei den SV-Beiträgen zurückzuführen.¹⁹ Das BMF geht in der Übersicht über die Haushaltsplanung bei den SV-Beiträgen nur von einem Anstieg um 3,7 % gegenüber 2018 aus, obwohl die WIFO-Makroprognose für 2019 einen Zuwachs der Lohnsumme um 4,4 % prognostiziert, d.h. das BMF unterstellt hier eine Elastizität von deutlich unter 1.²⁰ Die unterjährigen Vollzugsdaten deuten ebenfalls auf ein deutlich stärkeres Wachstum der SV-Beiträge hin (1. Quartal +4,9 %, 2. Quartal +4,6 %). Auch der vom BMF angenommene Zuwachs bei den Einkommen- und Vermögensteuern (v.a. Lohnsteuer, Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftssteuer, Kapitalertragssteuern) erscheint mit 3,6 %, insbesondere im Hinblick auf den bisherigen Budgetvollzug, als zu pessimistisch.²¹

¹⁹ Auch die EK-Herbstprognose ist auf der Einnahmenseite deutlich optimistischer als das BMF und erwartet 2019 um 0,3 % des BIP höhere staatliche Einnahmen als das BMF. Für den gesamtstaatliche Budgetsaldo erwartet die EK für 2019 einen Überschuss von 0,4 % des BIP.

²⁰ Durch die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Geringverdiener und des AUVA-Beitrags kommt es zwar zu Mindereinzahlungen von ungefähr 180 Mio. EUR, die vom BMF erwarteten Einzahlungen aus Sozialbeiträgen sind jedoch um 0,4 Mrd. EUR niedriger als bei einer Fortschreibung der Beiträge 2018 mit dem für 2019 prognostizierten Lohnsummenwachstum.

²¹ Das vom Volumen her wichtige Lohnsteueraufkommen liegt etwa per Ende September um 5,1 % über dem vergleichbaren Vorjahreswert. Auch das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer (+4,2 %) und der Veranlagten Einkommensteuer (+13,1 %) entwickelt sich im bisherigen Budgetvollzug dynamisch.



Die unterschiedliche Einschätzung für 2019 wirkt über den Basiseffekt auch 2020 fort und erklärt einen Teil der Abweichung der beiden Prognosen für das Jahr 2020. Hinzu kommt eine etwas pessimistischere Annahme des BMF bei der Entwicklung der monetären Sozialleistungen im Jahr 2020.²² Bezüglich der hierfür maßgeblichen diskretionären Maßnahmen (v.a. Pensionserhöhung, abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren) sowie der anderen diskretionären Maßnahmen (z.B. steuerliche Entlastung von Geringverdienern) dürften allerdings sehr ähnliche Annahmen getroffen worden sein. Die Anrechnung der Vordienstzeiten (wirkt auf die VGR-Kategorie Arbeitnehmerentgelte) wurde hingegen vom WIFO nicht berücksichtigt und schlägt sich in der BMF-Prognose mit 150 Mio. EUR nieder.

Für das Jahr 2020 wiesen die Prognosen des BMF und des WIFO bereits im Frühjahr deutliche Unterschiede auf (Überschuss von 0,2 % beim BMF vs. 0,7 % des BIP beim WIFO). Die Prognoseunterschiede im Frühjahr waren aber zumindest zum Teil (ca. 0,25 %-Punkte) durch unterschiedliche Annahmen bei den diskretionären Maßnahmen zu erklären, da das BMF in seiner Frühjahrsprognose im Gegensatz zum WIFO für die Entlastung niedriger Einkommen bereits 0,95 Mrd. EUR berücksichtigt hat.²³ Trotz dieses Unterschiedes bei den bereits im Frühjahr berücksichtigten Maßnahmen, fiel die nunmehr vorgenommene Revision bei BMF und WIFO sehr ähnlich aus (jeweils -0,3 % des BIP), sodass der Abstand zwischen den beiden Prognosen weiterhin erhalten bleibt.

Die Abwärtsrevision der WIFO-Fiskalprognose für 2020 dürfte zu etwa zwei Dritteln auf neue diskretionäre Maßnahmen und zu einem Drittel auf die schwächere Konjunktur zurückzuführen sein. In der BMF-Prognose wurde hingegen bereits im Frühjahr ein entsprechendes Volumen für diskretionäre Maßnahmen im Jahr 2020 berücksichtigt (allerdings für andere Maßnahmen), sodass hier zusätzliche Faktoren maßgeblich sein müssen.

²² Die EK-Herbstprognose ist für das Jahr 2020 ausschließlich auf der Einnahmenseite optimistischer als das BMF und erwartet um 0,5 % des BIP höhere staatliche Einnahmen aber auch um 0,1 % des BIP höhere Ausgaben. Für den gesamtstaatlichen Budgetsaldo erwartet die EK für 2020 einen Überschuss von 0,2 % des BIP.

²³ Diese Maßnahme floss folglich auch nicht in die WIFO-Makroprognose ein. Hätte das WIFO diese Maßnahme in seine Makroprognose aufgenommen, hätte sich aufgrund der Selbstfinanzierung in der BMF-Fiskalprognose ein etwa günstigerer Budgetsaldo ergeben. Der Budgetsaldo des WIFO hätte sich hingegen etwas verschlechtert und der BMF-Prognose angenähert.



8 Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen und der EU 2020-Ziele

Das BMF legte im Rahmen der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 eine Liste über die seit der Übermittlung des Nationalen Reformprogramms an die EK im April 2019 getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen der EK vor (Tabelle 14 in der Übersicht über die Haushaltsplanung). Es bezog sich dabei auf die einzelnen Teilaspekte der Länderspezifischen Empfehlungen 2019, die gegenüber dem Jahr 2018 leicht adaptiert wurden.

8.1 Länderspezifische Empfehlungen 2018 und deren Umsetzung

Seit dem Jahr 2013 bewertet die EK den Grad der Umsetzung für jede Empfehlung sowie für die einzelnen Sub-Komponenten anhand einer fünfstufigen Skala, für die folgendes Bewertungsschema herangezogen wird: „keine Fortschritte“, „begrenzte Fortschritte“, „einige Fortschritte“, „substanzielle Fortschritte“ und „vollständig umgesetzt“.

Im Rahmen des Länderberichts 2019 hat die EK eine Bewertung der Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen 2018 vorgenommen. Insgesamt stellte die EK fest, dass Österreich bei der Umsetzung der beiden Empfehlungen „einige Fortschritte“ (bei Empfehlung Nr. 1 „begrenzte“ und bei Empfehlung Nr. 2 „einige“) erzielt habe. Der nachstehenden Tabelle ist die Gesamtbewertung der EK zu den beiden Empfehlungen sowie die Bewertung der einzelnen Teilaspekte zu entnehmen²⁴:

²⁴ Eine detaillierte Analyse findet sich in der Analyse des Budgetdienstes [„BD – Nationales Reformprogramm 2019 und Länderspezifische Empfehlungen der Europäischen Kommission“](#) vom 21. Juni 2019.

**Tabelle 8: Länderspezifische Empfehlungen 2018**

Länderspezifische Empfehlungen Der Rat empfahl, dass Österreich 2018 und 2019...	Gesamtbewertung der Europäischen Kommission Bewertung der Teilaspekte
Empfehlung Nr. 1 ...die Tragfähigkeit des Gesundheits- und Langzeitpflegesystems sowie des Pensionssystems auch durch die Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters und die Einschränkung der Frühpensionierung gewährleistet; die öffentlichen Dienstleistungen effizienter macht, unter anderem durch eine Angleichung der Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten.	Begrenzte Fortschritte <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Einige</u> Fortschritte bei der Gewährleistung der Tragfähigkeit des Gesundheitssystems ▪ <u>Begrenzte</u> Fortschritte bei der Gewährleistung der Tragfähigkeit des Langzeitpflegesystems ▪ <u>Begrenzte</u> Fortschritte bei der Gewährleistung der Tragfähigkeit des Pensionssystems ▪ <u>Begrenzte</u> Fortschritte bei der Erhöhung der Effizienz öffentlicher Dienstleistungen
Empfehlung Nr. 2 ...die Steuer- und Abgabenbelastung besonders für Geringverdiener durch eine Verlagerung der Steuerlast auf weniger wachstumsschädliche Quellen verringert; die Arbeitsmarktergebnisse der Frauen verbessert; die Grundkompetenzen benachteiligter junger Menschen und von Menschen mit Migrationshintergrund verbessert; das Produktivitätswachstum durch die Förderung der Unternehmensdigitalisierung und des Firmenwachstums sowie durch den Abbau regulierungsbedingter Hürden im Dienstleistungssektor unterstützt.	Einige Fortschritte <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Einige</u> Fortschritte bei der Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung, besonders für Geringverdiener ▪ <u>Einige</u> Fortschritte bei der Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse der Frauen ▪ <u>Begrenzte</u> Fortschritte bei der Verbesserung der Grundkompetenzen benachteiligter Menschen bzw. von Menschen mit Migrationshintergrund ▪ <u>Einige</u> Fortschritte bei der Förderung der Unternehmensdigitalisierung ▪ <u>Begrenzte</u> Fortschritte bei der Förderung des Firmenwachstums und beim Abbau regulierungsbedingter Hürden

Quelle: EK Länderbericht 2019



8.2 Änderungen im Jahr 2019

Die von der EK vorgeschlagenen **Länderspezifischen Empfehlungen 2019** bleiben inhaltlich gegenüber dem Vorjahr mit einigen Adaptierungen weitgehend aufrecht. Die bisherige Empfehlung Nr. 2 wurde jedoch in zwei Empfehlungen aufgeteilt.

Die Länderspezifischen Empfehlungen 2019 sehen vor, dass Österreich 2019 und 2020 Maßnahmen ergreift, um

- 1. die Tragfähigkeit des Gesundheits- und Langzeitpflegesystems sowie des Pensionssystems auch durch die Anpassung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters vor dem Hintergrund der voraussichtlich steigenden Lebenserwartung zu gewährleisten; die Finanzbeziehungen und Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen zu vereinfachen und zu rationalisieren und die Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten anzugleichen;*
- 2. die Besteuerung von der Arbeit auf Quellen zu verlagern, die einem inklusiven und nachhaltigen Wachstum weniger abträglich sind; in fortgesetzter Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern die Vollzeitbeschäftigung von Frauen zu unterstützen, unter anderem durch verbesserte Kinderbetreuungsangebote, und die Arbeitsmarktergebnisse der Geringqualifizierten zu steigern; die Grundkompetenzen benachteiligter Gruppen, darunter Menschen mit Migrationshintergrund, zu verbessern;*
- 3. die investitionsbezogene Wirtschaftspolitik auf Forschung und Entwicklung, Innovation, Digitalisierung und Nachhaltigkeit auszurichten und dabei regionale Unterschiede zu berücksichtigen; das Produktivitätswachstum durch die Förderung der Unternehmensdigitalisierung und des Unternehmenswachstums sowie durch den Abbau regulierungsbedingter Hürden im Dienstleistungssektor zu unterstützen.*

Gegenüber den Länderspezifischen Empfehlungen 2018 wurden folgende **Adaptierungen** vorgenommen:

- In Empfehlung Nr. 1 wurde beim Teilaspekt „Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit des **Pensionssystems**“ der Verweis auf die „Einschränkung der Frühpensionierung“ gestrichen und die „Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters“ durch die Formulierung „Anpassung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters vor dem Hintergrund der voraussichtlich steigenden Lebenserwartung“ ersetzt.



- Die Zielsetzung „öffentliche Dienstleistungen effizienter machen“ wurde noch stärker auf die Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften zugeschnitten und durch die Formulierung „Finanzbeziehungen und Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen zu vereinfachen und zu rationalisieren und die Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten anzugleichen“ ersetzt.
- In Empfehlung Nr. 2 wurde im Teilaspekt der Verlagerung der **Steuerlast vom Faktor Arbeit** der Verweis auf die Geringverdiener gestrichen. In der neuen Formulierung kommt deutlicher zum Ausdruck, dass der Faktor Arbeit entlastet und die Steuerlast auf Steuerquellen verlagert werden soll, die einem inklusiven und nachhaltigen Wachstum weniger abträglich sind. In den Erläuterungen wurde auf periodische Immobiliensteuern, Vermögensteuern und Umweltsteuern verwiesen.
- Die bisherige generelle Empfehlung hinsichtlich Verbesserung von **Arbeitsmarktergebnissen von Frauen** wurde konkretisiert: In Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern²⁵ soll die Vollzeitbeschäftigung von Frauen, unter anderem durch verbesserte Kinderbetreuungsangebote, unterstützt und die Arbeitsmarktergebnisse der Geringqualifizierten gesteigert werden.
- Der Teilaspekt „**Grundkompetenzen benachteiligter Gruppen**“ war bisher auf junge Menschen fokussiert und wurde nun auf sämtliche benachteiligte Gruppen ausgeweitet, Menschen mit Migrationshintergrund werden speziell erwähnt.
- Der bisher in der Empfehlung Nr. 2 enthaltene Teilaspekt „Produktivitätswachstum durch die Förderung der **Unternehmensdigitalisierung** und des **Unternehmenswachstums** sowie durch den Abbau regulierungsbedingter Hürden im Dienstleistungssektor zu unterstützen“ wurde in die Empfehlung Nr. 3 verschoben.
- Neu in die Empfehlung Nr. 3 aufgenommen wurde der Teilaspekt „**investitionsbezogene Wirtschaftspolitik auf Forschung und Entwicklung, Innovation, Digitalisierung und Nachhaltigkeit** auszurichten und dabei regionale Unterschiede zu berücksichtigen“. Die EK begründet die Aufnahme dieser Empfehlung damit, dass die Investitionen in Forschung und Entwicklung nicht vollumfänglich zu besseren Innovationsergebnissen und Produktivitätswachstum geführt haben und

²⁵ Als Begründung für die Erwähnung der Sozialpartner findet sich in den Erläuterungen der Länderspezifischen Empfehlungen 2019 folgende Passage: „Die Sozialpartner sind traditionell stark in den Entscheidungsprozess im Zusammenhang mit solchen Maßnahmen eingebunden, doch wird ihre Beteiligung in Frage gestellt.“



bessere Verbindungen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft als zielführender erachtet werden. Die EK verweist darauf, dass die öffentlichen Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen im Umwelt- und Energiebereich unter dem EU-Durchschnitt liegen und geht davon aus, dass Investitionen in Gebäuderenovierung, Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und nachhaltige Mobilität der österreichischen Wirtschaft wichtige Impulse geben könnten.

In den folgenden Teilabschnitten werden die von der Bundesregierung in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 genannten Maßnahmen zu den jeweiligen Teilaspekten der Länderspezifischen Empfehlungen aus dem Jahr 2019 erläutert (Das BMF stellt diese jedoch weiterhin anhand von 2 und nicht 3 Empfehlungen dar). Die Reaktionen der Bundesregierung auf die Länderspezifischen Empfehlungen 2019 erfolgen erst mit dem Nationalen Reformprogramm 2020 (vorzulegen im April 2020).

8.3 Empfehlung Nr. 1 zum mittelfristigen Haushaltsziel, zur fiskalischen Nachhaltigkeit und zur Effizienz öffentlicher Verwaltung

Die Empfehlung Nr. 1 betrifft unterschiedliche Aspekte nachhaltiger und effizienter öffentlicher Haushalte. Im Jahr 2018 ist insbesondere eine Empfehlung zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit des Langzeitpflegesystems hinzugekommen. Die nachfolgende Gliederung teilt die Empfehlung in die angesprochenen Teilaspekte auf und stellt die **wesentlichen** im Nationalen Reformprogramm 2019 sowie in den Anhängen angeführten bereits beschlossenen oder in den nächsten 12 Monaten geplanten Maßnahmen dar.²⁶ Die Einschätzung der EK zur Zielerreichung aus dem Länderberichts 2019 wird bei den jeweiligen Überschriften in Klammer dargestellt.

8.3.1 Tragfähigkeit des Gesundheitssystems (einige Fortschritte)

Die öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen liegen über dem EU-Durchschnitt (7,0 % gegenüber 6,8 % des BIP im Jahr 2016²⁷) und dürften sich laut dem **Ageing Report 2018** der Europäischen Kommission ([Link Ageing Report](#)) in den nächsten Jahrzehnten deutlich auf 8,3 % des BIP im Jahr 2070 erhöhen.

²⁶ Das Nationale Reformprogramm 2019 wurde noch von der früheren Bundesregierung vorgelegt, die geplanten Maßnahmen beruhen daher auf dem Regierungsprogramm und den Plänen dieser Bundesregierung. Ob und inwieweit diese umgesetzt werden ist daher auch von den aktuellen politischen Entwicklungen abhängig.

²⁷ Ageing Report 2018 der EK



Die EK erkennt erste Reformschritte mit der Einführung von Ausgabenobergrenzen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs und der Reform zur Stärkung der medizinischen Primärversorgung an. Als **neue Maßnahmen** führt die Bundesregierung wiederum die Stärkung der Primärversorgung durch die Etablierung von Primärversorgungseinheiten sowie den Abschluss eines bundesweiten Gesamtvertrags zwischen dem Hauptverband und der Österreichischen Ärztekammer an. Darüber hinausgehende Maßnahmen werden nicht genannt.

8.3.2 Tragfähigkeit des Langzeitpflegesystems (begrenzte Fortschritte)

Die Ausgaben für Langzeitpflege werden sich laut EK bis 2070 voraussichtlich von 1,9 % auf 3,8 % des BIP verdoppeln. Die Bundesregierung berichtet keine zusätzlichen Maßnahmen zu diesem Ziel, in den **budgetwirksamen Maßnahmen** werden jedoch die Valorisierung des Pflegegeldes, die Neuregelung des Zweckzuschusses zur Abschaffung des Pflegeregresses sowie die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Pflegekarenz und -teilzeit angeführt.

8.3.3 Tragfähigkeit des Pensionssystems (begrenzte Fortschritte)

Laut dem Bericht über die Bevölkerungsalterung 2018 (*Ageing Report 2018*) deutet der projizierte Anstieg der Ausgaben für Pensionen, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege mittel- bis langfristig auf ein mittleres Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hin. Die öffentlichen Pensionsausgaben Österreichs sollen bis 2070 um 0,5 %-Punkte auf 14,3 % des BIP ansteigen.

Im Länderbericht 2019 weist die EK darauf hin, dass, sofern die derzeitigen Pensionsleistungen beibehalten werden sollen, zusätzliche Finanzierungsquellen erschlossen werden müssten. Im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse der Pensionsausgaben verweist die EK darauf, dass sich die Einführung einer automatischen Koppelung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters an die veränderte Lebenserwartung stark dämpfend auf die Pensionsausgaben auswirken würde. Diese Maßnahme wurde im Nationalen Reformprogramm von der Regierung dezidiert abgelehnt. In den Länderspezifischen Empfehlungen 2019 bekräftigt die EK diese Maßnahme mit einer leicht adaptierten Formulierung, die die „Anpassung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters vor dem Hintergrund der voraussichtlich steigenden Lebenserwartung“ anstatt wie bisher die „Anhebung des Pensionsantrittsalters“ empfiehlt.



Die Bundesregierung berichtet **keine zusätzlichen Maßnahmen** zu diesem Ziel. Allerdings werden mehrere budgetwirksame Maßnahmen angeführt, wie etwa die Erhöhung der Mindestpension ab 2020, die Erhöhung der Pensionen gemäß Pensionsanpassungsgesetz 2020 sowie die abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren.

8.3.4 Angleichung der Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten (begrenzte Fortschritte)

Im Länderbericht 2019 kommt die EK zur Auffassung, dass Österreichs Finanzausgleich nur schwache Anreize für ein effizientes Ausgabenverhalten durch die öffentliche Hand bietet, insbesondere auf subnationaler Ebene. Das Finanzausgleichsgesetz 2017 hat zwar zur Straffung der Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen beigetragen, indem eine aufgabenorientierte Finanzierung eingeführt, die Verteilung zwischenstaatlicher Transfers vereinfacht und den Ländern eine eigene Einnahmequelle (Wohnbauförderungsbeitrag) übertragen wurde. Der Finanzausgleich bleibt laut Einschätzung der EK jedoch nach wie vor übermäßig kompliziert und die mangelnde Übereinstimmung zwischen Ausgabenbefugnissen und der Verantwortung für die Steuererhebung bleibt beträchtlich.

Als **einzigste Maßnahme** in diesem Bereich führt die Bundesregierung den Beschluss zum Transparenzdatenbankgesetz an, das etwa die Einmeldung von Förderungen bereits zum Zeitpunkt der Leistungszusage vorsieht und die Abfrageberechtigungen von Förderungseinrichtungen erweitert. In Hinblick auf die empfohlene Angleichung der Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten handelt es sich um eine indirekte Maßnahme.

8.4 Empfehlung Nr. 2 zur Steuerlast auf Arbeit, den Arbeitsmarktergebnissen von Frauen, zur Bildung und zu produktivitätsfördernden Maßnahmen

Die Empfehlung Nr. 2 aus dem Jahr 2018 umfasst unterschiedliche Aspekte, die in den Länderspezifischen Empfehlungen 2019, wie oben dargestellt, in zwei Empfehlungen aufgegliedert wurden.

8.4.1 Steuerlast auf Arbeit (einige Fortschritte)

Das Nationale Reformprogramm 2019 beschrieb die wesentlichen Elemente der damals geplanten Steuerreform sowie des Digitalsteuergesetzes. Diese Maßnahmen führt die Bundesregierung nunmehr in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 als getroffene Maßnahmen an.



Die EK erkennt an, dass die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und Geringverdiener durch die jüngsten Reformmaßnahmen reduziert wurden und weitere Reformmaßnahmen geplant seien. Allerdings bemängelt sie, dass als weniger wachstumsschädlich geltende Einnahmequellen, wie z.B. periodische Immobiliensteuern, nicht ausgeschöpft würden.

Daher empfiehlt die EK eine Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit hin zu stärker wachstums- und inklusivitätsfördernden Einnahmequellen. Die EK führt näher aus, dass der Anteil der Körperschaftsteuer, der Steuern auf Kapital und Umwelt und der Vermögensteuern am Gesamtsteueraufkommen unter dem EU-Durchschnitt liegen. Weiters hebt die EK hervor, dass „Erbchaften und Schenkungen oder Nettovermögen nicht besteuert werden, und die niedrigen periodischen Immobiliensteuern – insbesondere vor dem Hintergrund der bemerkenswerten Ungleichverteilung der Vermögen in Österreich – Spielräume für Steuerverlagerungen zur Entlastung des Faktors Arbeit“ bieten.

Die Bundesregierung führt neben dem Digitalsteuergesetz 2020 die Maßnahmen des Steuerreformgesetzes 2020 an (siehe Punkt 4), durch die Steuerentlastungen auch des Faktors Arbeit erreicht werden. Veränderungen der Steuerstruktur finden sich nur in Ansätzen, etwa durch einzelne Elemente einer Ökologisierung.

8.4.2 Arbeitsmarktergebnisse von Frauen (einige Fortschritte)

Die EK anerkannte die Verbesserung der Lage von Frauen am Arbeitsmarkt, verwies aber auf weiterhin bestehende Herausforderungen bei bestimmten Gruppen (z.B. Menschen mit Migrationshintergrund). Das Nationale Reformprogramm 2019 führte umfangreiche Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles an. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird jedoch nur auf den Beschluss des **Bildungsinvestitionsgesetzes**, das Mittel für den bedarfsorientierten Ausbau ganztägiger Schulformen zur Verfügung stellt, verwiesen.

8.4.3 Grundkompetenzen benachteiligter junger Menschen, v.a. von Menschen mit Migrationshintergrund (begrenzte Fortschritte)

Die österreichischen Bildungsergebnisse liegen laut der letzten PISA-Studie aus dem Jahr 2015 bei den Grundkompetenzen insgesamt unter dem EU-Durchschnitt. Besonders hohes Verbesserungspotenzial sieht die EK bei den Bildungsergebnissen benachteiligter SchülerInnen. Im Inland geborene SchülerInnen schnitten beim PISA-Test um 82 Punkte besser ab als MigrantInnen erster Generation, was einem Unterschied von beinahe drei Schuljahren entspricht. Weitere Studien zeigen mangelnde Deutschkenntnisse bei mehr als einem Viertel der SchülerInnen sowie eine wachsende Lücke beim Leseverständnis von SchülerInnen aus sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen bzw. mit Migrationshintergrund.



Das Nationale Reformprogramm setzte einen starken Fokus auf den Erwerb der Unterrichtssprache Deutsch. Als Maßnahmen wurden die Neudefinition der Schulreife Kriterien (Kinder mit ungenügenden bzw. mangelhaften Deutschkenntnissen können als nicht-schulreif eingestuft werden und werden als außerordentliche SchülerInnen in eine Deutschförderklasse oder Regelklasse mit Deutschförderkurs aufgenommen) sowie das Pädagogikpaket angeführt. Dieses beinhaltet die Aufwertung von Ziffernnoten in der Volksschule ab dem Schuljahr 2019/20, die Einführung von zwei Leistungsniveaus in der Neuen Mittelschule sowie die Einführung eines freiwilligen 10. Schuljahres an den Polytechnischen Schulen. Zusätzlich wurde auf den Ausbau ganztägiger Schulformen sowie die 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Elementarpädagogik, die verpflichtende Qualitätskriterien frühkindlicher Bildung definiert, hingewiesen.

Die EK erkennt im Länderbericht 2019 an, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Grundkompetenzen benachteiligter junger Menschen und von Personen mit Migrationshintergrund gesetzt wurden. Den Maßnahmen zur Stärkung der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung wird eine langfristig günstige Auswirkung auf die Bildungsergebnisse attestiert, die Reformmaßnahmen zur allgemeinen Bildung (z.B. Neudefinition der Schulreife Kriterien, Aufwertung von Ziffernnoten in der Volksschule ab dem Schuljahr 2019/20, die Einführung von zwei Leistungsniveaus in der Neuen Mittelschule) werden hingegen als weniger vielversprechend eingestuft, insbesondere werden diese nicht als von der EU und der OECD bewährte Verfahren erachtet.

In der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 werden der Beschluss des Bildungsinvestitionsgesetzes, das eine Grundlage für den Ausbau ganztägiger Schulformen bildet, sowie des Schulorganisationsgesetzes, das auf die individuelle Kompetenz- und Potenzialmessung abzielt, und die Weiterentwicklung der Polytechnischen Schule angeführt. Es wird erläutert, dass durch die Einführung ganztägiger Schulformen einheitliche Lerngrundlagen unabhängig vom sozialen Hintergrund geschaffen werden.



8.4.4 Förderung der Digitalisierung (einige Fortschritte) sowie Förderung des Firmenwachstums und Abbau regulierungsbedingter Hürden (begrenzte Fortschritte) (2019 in Empfehlung 3 integriert)

Laut Analyse der EK erzielte Österreich zuletzt trotz erheblicher Anstrengungen nur ein schwaches Produktivitätswachstum, das unter dem EU-Durchschnitt lag. Potenzial für Produktivitätssteigerungen sieht die EK insbesondere bei Maßnahmen zur Digitalisierung von Unternehmen, zur Förderung von Unternehmenswachstum und zur Stärkung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor. Die regulatorischen Hindernisse im österreichischen Dienstleistungssektor (u.a. spezifische Anforderungen an die Beteiligungsverhältnisse, zahlreiche reglementierten Berufen vorbehaltene Tätigkeiten, Beschränkungen für interdisziplinäre Unternehmen) gehören nach wie vor zu den höchsten innerhalb der EU. Eine Wettbewerbssteigerung im Dienstleistungssektor könnte sich auch positiv auf die übrigen Sektoren auswirken, weil im Dienstleistungsbereich erbrachte Vorleistungen für diese besser verfügbar wären.

Diese bisher in der Empfehlung Nr. 2 eingebetteten Teilaspekte wurden mit leichten Anpassungen in eine neue Empfehlung Nr. 3 übernommen. Zum Teilaspekt **„Ausrichtung einer investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik auf Forschung und Entwicklung, Innovation, Digitalisierung und Nachhaltigkeit“** wurden von der Bundesregierung **keine** Maßnahmen angeführt.

Zum Teilaspekt **„Unterstützung des Produktivitätswachstums“** wurden die Novellierung des Ziviltechnikergesetzes sowie des Patentanwaltsgesetzes angeführt, die zwar Liberalisierungen und Flexibilisierungen im jeweiligen Berufsstand bringen, allerdings ist die Reichweite der Maßnahmen auf die entsprechende Zielgruppe beschränkt.

8.5 EU 2020-Ziele

Die Europa 2020-Strategie ist eine auf zehn Jahre angelegte Wachstumsstrategie, die intelligentes, nachhaltiges und integratives Wirtschaftswachstum fördern soll. Bis zum Jahr 2020 will die EU vereinbarte Kernziele in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klima und Energie, Bildung, soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung erreichen.

Für diese fünf Bereiche wurden jeweils konkrete Ziele auf EU-Ebene formuliert bzw. auch die Mitgliedstaaten aufgefordert, auf nationaler Ebene Zielwerte festzulegen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Ziele und deren Umsetzungsstand im Jahr 2017/18 auf europäischer bzw. nationaler Ebene (seit Juni 2019 hat es keine wesentliche Aktualisierung der Daten in der nachfolgenden Tabelle 8 gegeben.):



Tabelle 9: Übersicht EU 2020-Ziele

	EU-Gesamtziel		Nationales Ziel Österreich	
	2020	Stand 2017	2020	Stand 2017
Beschäftigungsquote <i>in %</i>	75,0	73,2 ^{*)}	77-78	76,2 ^{*)}
F&E-Investitionen <i>in % des BIP</i>	3,00	2,07	3,76	3,16
Emissionsziel: Reduktion der Treibhausgasemissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich <i>in % ggü 2005</i>	-10	-****)	-16	-14 ^{**)}
Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch <i>in %</i>	20	17,5	34,0	32,6
Energieeffizienz bzw. Stabilisierung des Endenergieverbrauchs <i>in Mtoe</i>	1.086,0	1.122,77	25,1	28,42
Frühzeitige Schul- und AusbildungsabgängerInnen <i>in %</i>	<10,0	10,6 ^{*)}	9,5	7,3 ^{*)}
Tertiärer Bildungsabschluss <i>in %</i>	≥40,0	40,7 ^{*)}	38,0	40,7 ^{*)}
Senkung des Anteils der von Armut/sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung ^{***)} <i>in Personen (Basisjahr 2008)</i>	-20.000.000	-7.918.000 ^{*)}	-235.000	-187.000 ^{*)}

*) (vorläufiger) Wert für 2018; Wenn vorhanden, wurden die Werte mit den aktuell von Eurostat ausgewiesenen Werten aktualisiert.

***) Wert für 2016; vorläufige Werte für 2017 deuten auf eine Verschlechterung gegenüber dem Vorjahreswert hin.

****) EU 27

*****) Verringerung der Treibhausgasemissionen insgesamt gegenüber 1990: 22,4 % im Jahr 2016 (EU-Gesamtziel: mindestens 20 %)

Quellen: Nationales Reformprogramm 2019, Eurostat

Im Jahr 2017 wurde bei den **EU-Gesamtzielen** der Zielwert für die Treibhausgasemissionen und die tertiären Bildungsabschlüsse bereits erreicht. Bis 2020 sieht die EK positive Trends für das Erreichen der beiden anderen Energie- und Klimaziele und der angestrebten Erhöhung der Beschäftigungsquote. Nur unter der Annahme eines sehr starken Wirtschaftswachstums dürften die EU-Mitgliedstaaten hingegen das Ziel einer EU-Gesamtquote an F&E-Investitionen iHv 3 % des BIP erreichen. Ebenfalls kaum erreichbar scheint das Ziel, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in der EU bis 2020 um 20 Mio. zu reduzieren.

Österreich liegt zwar weiterhin in allen von den EU 2020-Zielen erfassten Bereichen über dem EU-Durchschnitt, wird seine nationalen Ziele jedoch voraussichtlich in mehreren Bereichen nicht erreichen. Bereits erreicht wurden die Zielwerte hinsichtlich des Anteils an AbsolventInnen mit Tertiärabschluss und der Senkung der Quote früher Schul- und Ausbildungsabgänger. Auch eine Zielerreichung in den Bereichen Beschäftigung und erneuerbare Energien bis 2020 scheint aufgrund des bisherigen Trends möglich. Verstärkte Anstrengungen wären jedoch zur Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung, zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und des Energieverbrauchs sowie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung notwendig. Die Übersicht über die



österreichische Haushaltsplanung 2020 macht **keine konkreten Aussagen zur voraussichtlichen Zielerreichung**, die in Tabelle 15 der Übersicht zur österreichischen Haushaltsplanung 2020 angeführten (neuen) Maßnahmen zur Umsetzung der EU 2020-Ziele geben aktuell jedoch keinen Anlass zu einer positiveren Einschätzung.

8.5.1 Erwerbstätigenquote

Die **Erwerbstätigenquote** (Altersgruppe 20 bis 64 Jahre), für die sich Österreich einen nationalen Zielwert von 77 bis 78 % gesetzt hat, erreichte 2018 einen historischen Höchststand von 76,2 %. Bei den Männern zeigt sich 2018 im Vergleich zu 2008 (80,1 %) ein leichter Anstieg auf 80,7 %. Die Erwerbstätigenquote der Frauen ist im gleichen Zeitraum von 67,6 % auf 71,7 % deutlich angestiegen (EU 28: 67,4 %). Allerdings weist Österreich im Jahr 2018 mit 47,6 % nach wie vor eine, verglichen mit dem EU-Durchschnitt von 30,8 %, hohe Teilzeitquote von Frauen auf.

Als **neue Maßnahmen** führt die Bundesregierung die Modernisierung und Einführung neuer Lehrberufe sowie Unterstützungsleistungen von Lehrlingen und Lehrbetrieben, wie etwa Lehrlingscoaching, digitale Lernplattformen oder überregionale Lehrstellenvermittlung, an. Das Arbeitsmarkt-Finanzierungsgesetz wurde mit 1. Juli 2019 geändert, um die Integration von älteren Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen. Zusätzlich wurde das Bildungsinvestitionsgesetz erwähnt.

8.5.2 Forschungsquote

Österreich zählt zu den EU-Ländern mit der seit 2010 am stärksten gestiegenen **Forschungsquote**. Mit 3,16 % des BIP wies Österreich im Jahr 2017 hinter Schweden (3,4 %) die zweihöchsten Forschungsausgaben auf. Für das Jahr 2019 schätzt die Statistik Austria, dass die Ausgaben für Forschung und Entwicklung bei 3,19 % liegen werden. Zur Erreichung des nationalen Zielwerts von 3,76 % bis 2020 sind damit weitere Anstrengungen notwendig. Überproportional hoch ist in Österreich mit etwa einem Drittel der Anteil der öffentlichen Hand an den F&E-Ausgaben, die Hälfte entfallen auf inländische Unternehmen und der Rest auf das Ausland bzw. ausländische Tochterunternehmen.



Die Bundesregierung verweist in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 auf die **FTI-Strategie des Bundes**.²⁸ Darin sind zahlreiche Maßnahmen aus unterschiedlichen Bereichen (z.B. Forschungsinfrastruktur, außeruniversitäre Forschung, Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft, Risikokapitalfinanzierung, Governance-Strukturen) enthalten. Speziell erwähnt wurde der zur Begutachtung vorgelegte Entwurf des Forschungsrahmengesetzes, der für Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen insbesondere dreijährige Budgets mit Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen vorsieht.

8.5.3 Treibhausgasemissionen

Im Rahmen der Lastenteilung zur Reduktion der **Treibhausgasemissionen** im Nicht-Emissionshandelsbereich muss Österreich bis 2020 eine Reduktion dieser Emissionen um 16 % gegenüber dem Basisjahr 2005 erreichen.

In den Jahren 2013 bis 2016 wurde der nationale Zielpfad zur Erreichung des Reduktionsziels durchgehend übererfüllt, wodurch Österreich 8,4 Mio. Tonnen an Gutschriften erwerben konnte, die für die nachfolgenden Jahre bis 2020 aufgespart werden können („Banking“). Ab 2016 kam es jedoch zu einer gegenläufigen Entwicklung und zu einem Anstieg der Treibhausgasemissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich, der in den Jahren 2017 und 2018 zu einer Verfehlung des Zielpfades führte. Gemäß Nahzeitprognose des Umweltbundesamts²⁹ wurden im Jahr 2018 Treibhausgasemissionen iHv 50,6 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent ausgestoßen. Damit kam es zwar, unter anderem gestützt durch die relativ milde Witterung und die Wartung eines Hochofens der voestalpine, zu einem Rückgang der Emissionen gegenüber 2017 (51,7 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent),³⁰ der nationale Zielwert von 48,9 Mio. Tonnen wurde jedoch deutlich überschritten. Für 2020 prognostizierte das Umweltbundesamt³¹ im März 2019 unter Berücksichtigung der zum 1. Jänner 2018 bestehenden Maßnahmen Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich iHv 50,9 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent, sodass ein Erreichen des Zielwertes von 47,8 Mio. Tonnen unwahrscheinlich scheint.

²⁸ BMVIT: [FTI-Strategie des Bundes](#)

²⁹ Umweltbundesamt: [Nahzeitprognose der österreichischen Treibhausgas-Emissionen für 2018](#)

³⁰ Im Verkehrssektor dürften die Emissionen jedoch entsprechend dem Trend der letzten Jahre auch 2018 zugenommen haben.

³¹ Umweltbundesamt: [GHG Projections and Assessment of Policies and Measures in Austria](#)



Auch für das Erreichen des im Rahmen der EU-Lastenteilungsverordnung für Österreich gesetzten Ziels einer Reduktion der nicht vom EU-Emissionshandelssystem umfassten Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 36 % gegenüber dem Jahr 2005 wären gemäß Prognose des Umweltbundesamts zusätzliche Maßnahmen notwendig. Unter Berücksichtigung der bestehenden Maßnahmen erwartet das Umweltbundesamt hier für 2030 Emissionen iHv rd. 48 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent, während zur Zielerreichung eine Reduktion auf rd. 36 Mio. Tonnen notwendig wäre.

Als neue Maßnahmen in diesem Bereich werden in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 die im Rahmen des Steuerreformgesetzes 2020 beschlossene Einbeziehung der CO₂-Emissionen in die Berechnung der motorbezogenen Versicherungssteuer ab 1. Oktober 2020 sowie die Anpassung der Berechnung der Normverbrauchsabgabe ab 1. Jänner 2020 angeführt. Außerdem wurde in der Nationalratssitzung am 25. September 2019 ein Verbot des Einbaus fossiler Ölkessel in Neubauten und ein Abbau der Wartelisten bei Wind- und Kleinwasserkraft sowie eine Verlängerung der Photovoltaikförderung im Rahmen der Ökostromgesetz-Novelle beschlossen.

8.5.4 Anteil an erneuerbaren Energien

Österreich steht laut EK kurz davor, seinen für 2020 angestrebten Anteil von **erneuerbaren Energien** am Bruttoendenergieverbrauch von 34 % zu erreichen. Im Jahr 2017 lag dieser bei 32,6 %³², was gegenüber 2016 mit 33,5 % zwar einen Rückgang (aufgrund des gestiegenen Gesamtverbrauchs an Energie) bedeutet, im Jahr 2008 lag der Anteil jedoch noch bei 27,7 %. Der Wert für 2018 liegt noch nicht vor.

Das Nationale Reformprogramm verwies auf das Ziel der Bundesregierung, den Anteil an erneuerbaren Energien bis 2030 auf 45 bis 50 % anzuheben. Als Maßnahmen wurden der Ausbau aller erneuerbaren Energieträger, der Infrastruktur und Speicher sowie verstärkte Investitionen in Energieeffizienz angeführt. Das Nationale Reformprogramm war hier wenig konkret, es wird auf die [#mission2030 Klima- und Energiestrategie](#) verwiesen. In den Annexen zum Nationalen Reformprogramm wurden Initiativen von Ländern (z.B. Strategien und Pläne in Oberösterreich, Salzburg, Kärnten, Burgenland und Steiermark) und Sozialpartnern (z.B. Kampagnen der Landwirtschaftskammer und der Wirtschaftskammer Österreich) angeführt.

³² Laut Nationalem Reformprogramm 2019



Die Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 verweist auf die **Fortführung der Maßnahmen** aus dem Nationalen Reformprogramm sowie die **#mission2030** Klima- und Energiestrategie. Als neue Initiativen werden die Fertigstellung des neuen nationalen Energie- und Klimaplanes (bis Jahresende), die beschlossene Ökostromgesetz-Novelle sowie das Steuerreformgesetz 2020 aufgelistet.

8.5.5 Energieeffizienz

Hinsichtlich der **Energieeffizienz** hat sich Österreich das nationale Ziel gesetzt, den Endenergieverbrauch bis 2020 auf maximal 25,1 Mio. t RÖE³³ zu reduzieren. In den vergangenen Jahren kam es hier jedoch zu einem Anstieg, sodass 2017 ein bisheriger Höchstwert von 28,4 Mio. t RÖE erreicht wurde. Im Jahr 2009 lag der Endenergieverbrauch noch bei 26,1 Mio. t RÖE.

Das Nationale Reformprogramm erkannte die Herausforderung bei der Erreichung dieses Ziels an und verwies auf das Bundesenergieeffizienzgesetz sowie auf die **#mission2030** Klima- und Energiestrategie. Diese definiert als Ziel, die Primärenergieeffizienz auf 25 bis 30 % im Vergleich zu 2015 zu verbessern. Im Nationalen Reformprogramm wurden exemplarisch einige generelle Maßnahmen genannt, wie etwa Elektromobilität, Forcierung des öffentlichen Verkehrs, thermische Sanierung und innovatives Bauen, und in den Annexen wurden weitere Einzelmaßnahmen von Ländern und Sozialpartnern angeführt.

Die EK weist darauf hin, dass Österreich Gefahr läuft das Ziel zu verfehlen. Die Steigerung der Energieeffizienz und Nutzung der Energien in kleinen und mittleren Unternehmen würden dazu beitragen den Energieverbrauch zu senken und Investitionen in Gebäuderenovierung, Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien sowie nachhaltige Mobilität würden der österreichischen Wirtschaft wichtige Impulse geben.

Die Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung verweist **ausschließlich** auf das **Nationale Reformprogramm**. Neue Initiativen werden nicht angeführt.

³³ Megatonnen Öleinheit ist eine Maßeinheit für die Energiemenge, die beim Verbrennen von einer Megatonne (1 Mio. Tonnen) Erdöl freigesetzt wird.



8.5.6 Frühzeitige Schul- und AusbildungsabgängerInnen

Das nationale EU 2020-Ziel der Reduktion der Quote **frühzeitiger Schul- und AusbildungsabgängerInnen** auf 9,5 % wurde bereits 2009 erreicht und liegt seither unter dem Zielwert. Im Jahr 2018 fiel die Quote gegenüber dem Vorjahr leicht um 0,1 %-Punkte auf 7,3 % und liegt damit weiterhin um mehr als 2 %-Punkte unter der nationalen Zielvorgabe. Auch im internationalen Vergleich hat Österreich eine deutlich niedrigere Quote frühzeitiger Schul- und AusbildungsabgängerInnen.

Die Bundesregierung verweist auf die **konsequente Umsetzung** der im **Nationalen Reformprogramm angeführten Maßnahmen** wie etwa den Ausbau der Sprachförderung, Maßnahmen der Bildung- und Berufsorientierung (IBOBB), die Kompetenz- und Potenzialmessung, das Jugendcoaching sowie die Ausbildungspflicht bis zum 18. Lebensjahr. Daneben werden erneut das Bildungsinvestitionsgesetz sowie die Novellierung des Schulorganisationsgesetz erwähnt.

8.5.7 Abgeschlossenes Universitäts- oder Hochschulstudium (Tertiärbereich)

Der Anteil der 30- bis 34-jährigen Bevölkerung mit **abgeschlossenem Universitäts- oder Hochschulstudium (Tertiärbereich)** lag im Jahr 2018 mit 40,7 % (-0,1 %-Punkte gegenüber 2017) über der Zielvorgabe des nationalen EU 2020-Werts von 38 %. Österreich erreichte das Ziel erstmals 2014, insbesondere aufgrund der Neueinstufung der berufsbezogenen Aus- und Weiterbildung auf Ebene der Sekundarstufe II als tertiäres Bildungsprogramm im Rahmen der „Internationalen Standardklassifikation für das Bildungswesen 2011“. Vor der Neuklassifikation im Jahr 2013 betrug der Anteil rd. 27 %. Die Bundesregierung definiert keine neuen Maßnahmen, sondern will beschlossene Maßnahmen konsequent umsetzen.

8.5.8 Armuts- oder ausgrenzungsgefährdete Personen

Die Anzahl an **armuts- oder ausgrenzungsgefährdeten Personen** konnte im Jahr 2018 gegenüber 2008 um 187.000 Personen reduziert werden, womit sich Österreich erheblich besser als der EU-Durchschnitt entwickelt hat, jedoch um fast 50.000 Personen von seinem nationalen EU 2020-Ziel, einer Reduktion um 235.000 Personen, entfernt ist.



Die Bundesregierung erwähnt **zahlreiche Initiativen**, die bereits bei anderen Indikatoren bzw. Handlungsempfehlungen angeführt wurden, jedoch auch geeignet sind, Armut bzw. Armutsgefährdung zu reduzieren. Dies betrifft:

- Bildungsinvestitionsgesetz
- Steuerreformgesetz (Entlastung niedriger Einkommen, Erhöhung der Negativsteuer für PensionistInnen)
- Valorisierung des Pflegegeldes
- Anpassung der Zuverdienstgrenze beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld
- Erhöhung der Mindestpension
- Rechtsanspruch auf Pflegekarenz bzw. auf Pflegezeit

Grundsätzlich haben alle Maßnahmen einen Bezug zur Armutreduktion, allerdings fehlt eine umfassende Darstellung, wie sich die Maßnahmen insgesamt auf unterschiedliche armutsgefährdete Gruppen auswirken.

8.6 Zusammenfassende Bemerkungen

Die Bundesregierung meldet in zwei Listen im Anhang zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2020 die (neu) getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen sowie zur Erreichung der EU 2020-Ziele, diese beinhaltet jedoch keine Aktualisierung des Zielerreichungsgrads bzw. keine Einschätzung zur Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung. Auch wird der Beitrag der einzelnen Maßnahmen zur Zielerreichung nicht quantifiziert oder kategorisiert (etwa nach direktem oder nur indirektem Einfluss).

Bei einem Großteil der Empfehlungen bzw. Ziele wird über die Umsetzung von bereits eingeleiteten Maßnahmen berichtet oder über den Beschluss von Gesetzen, die bereits als Vorhaben im Nationalen Reformprogramm enthalten waren (insbesondere Steuerreformgesetz, Digitalsteuergesetz oder Bildungsinvestitionsgesetz), informiert. Die Fortschreibung zahlreicher Maßnahmen ist auch dem Umstand geschuldet, dass die derzeitige Bundesregierung ihren Fokus auf die Fortführung der Geschäfte legt.



Substantielle Maßnahmen werden insbesondere im Bereich der Abgabentlastung (auch auf Arbeit) sowie beim nationalen Armutsziel angeführt. Beim Ziel der Entlastung von Abgaben auf Arbeit hat die EK ihre Empfehlung inhaltlich um den Aspekt „Verlagerung auf Quellen, die einem inklusiven und nachhaltigen Wachstum stärker förderlich sind“ ergänzt. Ansätze einer Ökologisierung sind zwar erkennbar, aber weiterreichende Veränderungen in der Steuerstruktur wurden durch die bisherigen Maßnahmen nicht eingeleitet. Hinsichtlich des nationalen Armutsziels wurden zuletzt zahlreiche Maßnahmen beschlossen, etwa im Pensionsbereich sowie durch das Steuerreformgesetz 2020, die geeignet sind das nationale Armutsziel zu unterstützen. Eine Aufschlüsselung der Effekte der einzelnen Maßnahmen sowie eine Gesamtbeurteilung sind nicht enthalten.