

Österreichisches Stabilitätsprogramm

Fortschreibung für die Jahre 2016 bis 2021

1 Zusammenlegung des zweiphasigen parlamentarischen Budgetprozesses für die Jahre 2017 und 2018

Im März 2017 wurde vom Nationalrat beschlossen, dass der **zweiphasige parlamentarische Budgetprozess**, bestehend aus dem Bundesfinanzrahmen im Frühjahr und dem Bundesfinanzgesetz im Herbst, **für die nächsten zwei Jahre zusammengelegt** wird. Aus diesem Grund wurde der Bundesfinanzrahmen 2018 bis 2021 nicht vorgelegt und nur das Stabilitätsprogramm 2016 bis 2021 als mittelfristige Finanzplanung - für die Übermittlung an die Europäische Kommission - verfasst. Basierend auf den Ergebnissen der aktuell laufenden Evaluierung des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 soll im **Frühjahr 2018 darüber entschieden werden, ob dieser temporäre Beschluss in eine dauerhafte Regelung überführt werden soll**. Eine permanente Darstellung der mittelfristigen Finanzplanung anhand der Europäischen Kommission zu übermittelnden Stabilitätsprogramme ist aus WKÖ-Sicht jedenfalls nicht hinreichend.

Aus Sicht der WKÖ hat sich die **Regelung, im Frühjahr die strategischen Aspekte für die kommenden Jahre zu klären und im Herbst die Detailbudgets für das nächste Budgetjahr festzulegen, im Wesentlichen bewährt und sollte daher auch grundsätzlich beibehalten werden**. Eine **kompaktere Darstellung des jährlich zu erstellenden Bundesfinanzrahmens** - ohne Informationsverlust hinsichtlich strategischer Leitlinien und mittelfristiger Ausgabenplanung - ist jedoch durchaus **überlegenswert**. Eine solche Reform muss jedoch auf einer **detaillierten Evaluierung** basieren und nicht - wie für die nächsten zwei Jahre beschlossen - anlassbezogen sein¹.

2 Österreichisches Stabilitätsprogramm 2016 bis 2021

Das **österreichische Stabilitätsprogramm 2016 bis 2021** liefert deutlich **weniger Informationen**, als der auf Herbst verschobene Bundesfinanzrahmen 2018 bis 2021 beinhaltet hätte. Grundsätzlich ist anzumerken, dass **keine detaillierten Beschreibungen über die geplanten ausgabenseitigen Maßnahmen**, um den beschriebenen

¹ Auslöser der Entscheidung war, dass im Zuge des neuen Arbeitsprogrammes der Bundesregierung 2017/2019 vom Jänner 2017 Maßnahmen beschlossen wurden, welche einerseits noch nicht rechtlich umgesetzt wurden (und somit auch nicht in den Bundesfinanzrahmen aufgenommen hätten werden können) und deren budgetäre Auswirkungen andererseits mit einer hohen Unsicherheit einhergehen.

stabilitätsorientierten Budgetkurs zu gewährleisten, vorhanden sind. **Dieser Umstand erschwert die Einschätzung der Budgetplanung bis 2021** zum aktuellen Zeitpunkt.

Die Entwicklung des Wirtschaftswachstums bis 2021 wird - relativ zum letztjährigen Stabilitätsprogramm bzw. Bundesfinanzrahmen - **positiver beurteilt**. Die zugrundeliegende mittelfristige Prognose des WIFO ist jedoch relativ zu den Vorhersagen des IHS oder IWF als verhältnismäßig optimistisch einzuschätzen. Man geht von einem höheren Wirtschaftswachstum, einer stärker steigenden Lohn- und Gehaltssummenentwicklung sowie von einer niedrigeren Arbeitslosenquote aus. Diese **Annahmen beeinflussen** demnach - ceteris paribus - sowohl die geplanten **Steuereinnahmen und lohnabhängigen Sozialabgaben** als auch die **Sozialausgaben** in den nächsten Jahren, **relativ zur Vorjahresplanung, positiv**.

Die **Bundesregierung** verfolgt - wie in den Jahren zuvor - die **Ziele einer wachstums- und beschäftigungsstärkenden Wirtschaftspolitik**. Eine **solide Haushalts- und Budgetpolitik auf allen Ebenen des Staates** soll diese Ziel unterstützen. Die WKÖ schätzt die Ziele der Bundesregierung grundsätzlich als **adäquat** ein, um den **mittel- und langfristigen Herausforderungen zu begegnen**.

Tabelle 1: Fiskalische Kennzahlen Stabilitätsprogramm 2016 bis 2021

Fiskalische Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	[% des BIP]					
Maastricht-Defizit des Staates	-1,6	-1,0	-0,8	-0,5	-0,4	-0,3
Strukturelles Defizit des Staates	-1,0 bzw. -0,67*	-0,9 bzw. -0,5*	-0,8	-0,5	-0,3	-0,3
Öffentliche Verschuldung	84,6	80,8	78,5	76,0	73,5	71,0

*unter Berücksichtigung der Sonderkosten für Flüchtlinge

Quelle: Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2016 bis 2021

Das geplante strukturelle Nulldefizit - auch unter Herausrechnung der Sonderkosten für Flüchtlinge, welche von der EU-Kommission noch bestätigt werden muss - **konnte 2016 nicht erreicht werden, was als kritisch erachtet wird**.

Weiters besteht - trotz positiverer Wirtschaftsentwicklung - insbesondere **2017** und laut Stabilitätsprogramm 2018 bis 2021 auch **2018** eine **große Gefahr**, die **Vorgaben eines strukturellen ausgeglichenen Budgets** (grundsätzlich kleiner/gleich 0,5 % des BIP) zu verfehlen. Um den **Stabilitäts- und Wachstumspakt in den nächsten zwei Jahren einhalten zu können** (d.h. nicht maßgeblich zu verfehlen), ist aus Sicht der WKÖ die **Berücksichtigung der Mehrkosten der Flüchtlinge durch die EU-Kommission unerlässlich** sowie ein **restriktiver Budgetvollzug und gegebenenfalls weitere ausgabenseitige Einsparungen notwendig**. Das grundsätzliche Ziel der Bundesregierung sollte - hinsichtlich einer nachhaltigen Haushaltsentwicklung - zumindest die jährliche Erreichung des strukturellen Nulldefizits sein. **Positiv zu bewerten** ist der Umstand, dass sowohl das **strukturelle Defizit** als auch das **Maastricht-Defizit** und die damit zusammenhängende **Staatsverschuldung ab 2018 merklich reduziert** werden. Der **Rückgang der Staatsschuldenquote** wird jedoch maßgeblich von der **Rückführung der Portfolios der Abwicklungsbanken** beeinflusst.

Eine detaillierte Einnahmenentwicklung des Bundes bzw. nach Steuerarten wird nicht bereitgestellt, eine Vergleichbarkeit mit der Einnahmenschätzung des vergangenen Bundesfinanzrahmens ist daher nicht möglich. Die **Einnahmen werden bis 2021 kumuliert um rund 17,3 %** - und somit ähnlich der BIP-Entwicklung von kumuliert 17,8 % - **steigen. Überdurchschnittlich stark** wachsen mit kumuliert 25,4 % die **Einkommen- und Vermögensteuereinnahmen**. Ob die vereinbarte Abgeltung der kalten Progression eingerechnet wurde, geht aus dem Dokument nicht hervor. Die weiteren Einnahmen - mit Ausnahme jener der sonstigen laufenden Transfers - steigen weniger stark an als das BIP. Darunter befinden sich auch die Einnahmen aus den Sozialbeiträgen mit einer kumulativen Steigerung von 16,5 %. Inwiefern die bisherigen Erfahrungen betreffend die eingetretenen Mindereinnahmen in Zusammenhang mit den Gegenfinanzierungsmaßnahmen im Zuge der Steuerreform 2015/2016 berücksichtigt wurden bzw. welche Annahmen getroffen wurden ist aus dem Stabilitätsprogramm ebenfalls nicht ersichtlich.

Die Ausgaben steigen laut aktuellem Stabilitätsprogramm bis 2021 kumuliert um etwa 14,5 % und somit weniger stark an als das BIP. Da sich die geschätzte Inflation nicht so **dynamisch entwickeln** wird, kommt es zu **realen Ausgabensteigerungen** bis 2021. Die Ausgabenentwicklung laut Stabilitätsprogramm ist nicht mit jener des letztjährigen Bundesfinanzrahmens vergleichbar, da die VGR-Klassifikation als Darstellung herangezogen wird, welche eine höhere Aggregation als im Bundesfinanzrahmen bedingt. Weiters sind die Ausgabenanteile des Bundes nicht ersichtlich. **Die Aufwendungen für soziale Sachleistungen steigen** - dem bisherigen Trend folgend - mit kumuliert 22,4 % **am stärksten** an. Auch die **Ausgaben für Subventionen (20,1 %)**, **monetäre Sozialleistungen (16,1 %)** und **Bruttoanlageinvestitionen (15,2 %)** wachsen **überdurchschnittlich stark**. **Lediglich die Ausgaben für Zinszahlungen für die Staatsschuld können** - aufgrund des Niedrigzinsumfeldes - **reduziert werden**. Die **Ausgabendynamik unterscheidet sich somit nicht wesentlich vom letztjährigen Bundesfinanzrahmen**: Die sozialen Ausgaben steigen weiterhin stark an. Gründe hierfür sind insbesondere die Veränderung in der Demografie, aber auch die Folgekosten aufgrund der Flüchtlingsbewegungen in den letzten 2 Jahren - obwohl sich diese aktuell zu stabilisieren scheinen - und die weiterhin angespannte - wenn auch verbesserte - Lage auf dem Arbeitsmarkt. **Auch finden sich im Stabilitätsprogramm keine wesentlichen Maßnahmen, um der im Bundesfinanzrahmen 2017 bis 2020 ersichtlichen Ausgabenstrukturverschiebung maßgeblich entgegenzuwirken**: Das Verhältnis von vergangenheitsbezogenen zu zukunftsbezogenen, wachstumsfördernden Ausgaben wird sich relativ zur aktuellen Situation im Jahr 2021 weiter verschlechtern haben. **Dies ist aus Sicht der WKÖ als besonders kritisch einzustufen**.

Hinsichtlich der seit Jahresbeginn **geplanten und getätigten Offensivmaßnahmen aufgrund des beschlossenen Arbeitsprogrammes der Bundesregierung 2017/2018** werden aus Sicht der WKÖ insbesondere jene Maßnahmen, welche Lohnnebenkosten senken, Investitionsanreize schaffen, die Steuerlast reduzieren und den Arbeitsmarkt flexibilisieren begrüßt. Es wird dadurch **trotz des aktuell schwierigen Umfelds versucht**, das budgetpolitische **Ziel eines höheren Wirtschaftswachstums zu unterstützen**. **Wie die**

kumulierten Gesamtkosten von rund 4 Mrd. Euro gestemmt werden sollen, geht aus dem Stabilitätsprogramm nicht hervor. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass die notwendigen Einsparungen in Höhe von 2,8 Mrd. Euro² über den Bundesfinanzrahmen 2018 bis 2021 und das Bundesfinanzgesetz 2018 unter Berücksichtigung der Maastricht-Kriterien finanziert werden. Im vorliegenden Stabilitätsprogramm könnten die zum Zeitpunkt der Erstellung des Stabilitätsprogrammes beschlossenen Maßnahmen des überarbeiteten Regierungsprogrammes 2017/2018 (für das Jahr 2017) bereits inkludiert worden sein, explizite Informationen dahingehend werden jedoch nicht gegeben. **Aus Sicht der WKÖ sind Offensivmaßnahmen, welche durch ihr Volumen die Ausgabenstruktur des Budgets zukunftsorientierter gestalten können, nur durch ausgabenseitige Strukturreformen finanzierbar.**

Detaillierte (zusätzliche) Konsolidierungsmaßnahmen werden - um den restriktiven Budgetvollzug sicherzustellen bzw. die anfallenden Mehrkosten aufgrund des Regierungsprogrammes 2017/2018 gegen zu finanzieren - **nicht genannt.** Es wird lediglich auf kostendämpfende Maßnahmen wie Verwaltungseffizienz, Fördereffizienz, Priorisierungen, E-Government und Einsparungen bei ausgegliederten Einheiten und Sachkosten hingewiesen. Darüberhinaus wird die **Weiterführung von strukturellen Reformen** in den Bereichen **Verwaltung und Förderungen** hervorgehoben. Auch werden im Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018 eine **weitere Entflechtung der Kompetenzverteilung und klarerer Regelungs- und Verantwortungsstrukturen zwischen den Gebietskörperschaften** erwähnt. Das beschlossene Finanzausgleichspaktum 2017 - mit der Einführung von Aufgabenkritik, Spending Reviews, Arbeitsgruppe zur Staatsreform etc. - **kann in diesem Zusammenhang nur als Startpunkt hierfür gesehen werden.** Da die notwendigen Reformoptionen seit Jahren auf dem Tisch liegen, muss am Beginn einer weitgehenden Föderalismusreform aus Sicht der WKÖ insbesondere der Wille und ein bindendes politisches Commitment aller Verhandlungspartner stehen.

Nachfolgende **budgetäre Risiken** bestehen aus Sicht der WKÖ: **Einnahmenseitig kann die nach wie vor wirtschaftlich unsichere Lage** in Europa aufgrund der bevorstehenden Brexit-Verhandlungen sowie der angekündigten Maßnahmen der Trump-Administration zu einem **geringeren als prognostizierten Wirtschaftswachstum führen.** Ein um 0,1 Prozentpunkte geringeres Wirtschaftswachstum resultiert - basierend auf Erfahrungswerten betreffend das Wirken der automatischen Stabilisatoren - in eine Defiziterhöhung von rund 150 Mio. Euro. **Ausgabenseitig** bestehen aus Sicht der WKÖ insbesondere in den nächsten Jahren Unsicherheiten betreffend die **Folgekosten im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise.** Im Speziellen ist fraglich, ob die bereits zur Verfügung gestellten Mittel für Integrationsmaßnahmen sowie für den sozialen Bereich ausreichend sind. **Mittelfristig** besteht aufgrund der **demografischen Entwicklung ein steigender Kostendruck in den**

² Es wird von Zusatzeinnahmen in Höhe von 1,2 Mrd. Euro durch ausgelöste Konjunktur- und Beschäftigungseffekte ausgegangen.

Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege. Obwohl es zu Auszahlungskorrekturen im Bereich der Pensionen kam, ist anzumerken, dass ein weiterer Anstieg prognostiziert wird. Die Situation wird ab 2020 durch das sukzessive Ausscheiden der Babyboomer aus dem Erwerbsleben noch an Schärfe gewinnen. Eine bessere Prognose als im vergangenen Jahr bzw. im Vergleich zum Beobachtungszeitraum ändert aus Sicht der WKÖ nichts an der dringenden Notwendigkeit eines ständigen Monitorings der Ausgaben und weiterer Reformen. Letztendlich ist nicht davon auszugehen, dass die **aktuell sehr günstige Finanzierungslage** des Bundes sowie die niedrige Inflationsrate (Lohnabschlüsse, Pensionserhöhungen) mittel- bis langfristig **auf diesem Niveau bestehen bleibt**.

3 Schlussfolgerungen

Gemäß dem vorliegende **Stabilitätsprogramm 2016 bis 2021** wird der durch das Bundesfinanzrahmengesetz 2017 bis 2020 und den Bundesbudgetvoranschlag 2017 **aufgeweichte Konsolidierungskurs fortgeschrieben**. Die geplanten und zum Teil beschlossenen Offensivmaßnahmen im aktualisierten Regierungsprogramm 2017/2018 **haben eine positive Signalwirkung** auf Investitionen sowie Forschung und Entwicklung, würden bei vollständiger Umsetzung die die bisherige mittelfristige Budgetplanung noch etwas wachstumsorientierter ausrichten und sind daher **grundsätzlich positiv** zu betrachten. Die sich daraus ergebenden notwendigen **ausgabenseitigen Einsparungen**, um das Ziel des geplanten strukturell ausgeglichenen Haushaltes zu garantieren, werden jedoch **nur vage beschrieben**. **Konkrete strukturelle Veränderungen - welche die Ausgabenseite positiv beeinflussen - sind aktuell nicht absehbar**. Dies ist aus Sicht der **WKÖ kritisch** zu beurteilen, da

- keine Anzeichen im vorliegenden Stabilitätsprogramm vorliegen, dass sich das im Bundesfinanzrahmen 2017 bis 2020 ersichtliche verschlechternde Verhältnis von vergangenheitsbezogenen Ausgaben (z.B. Pensionen) zu zukunftsorientierten Ausgaben (z.B. Forschung und Innovation) merklich verbessert.
- die bisherigen Einsparungen in der Verwaltung sowie in Budgetbereichen mit maßgeblicher Ausgabendynamik als nicht ausreichend und ohne gesamtheitliches Konzept gesehen werden.
- die geplanten Offensivmaßnahmen bzw. Steuererleichterungen zwar grundsätzlich begrüßt werden, jedoch nicht ausreichend sind, um den Wirtschaftsstandort Österreich nachhaltig zu attraktivieren.
- man nicht davon ausgehen kann, dass die aktuelle Zinslage auf österreichische Staatsanleihen mittelfristig so günstig bleibt.

Die **WKÖ** fordert daher die **Kompetenzverteilungen zwischen den Gebietskörperschaften grundsätzlich zu überarbeiten** und so ein Rahmenwerk zu schaffen, welches **künftig Reformen erleichtert**. **Hierzu zählen insbesondere:**

- Das Gesundheitssystem und dessen Finanzierung weitreichender zu reformieren. Abschaffung von aktuell weiterhin bestehender Parallelität und Komplexität des Systems, hin zu einer bundesweiten Planung und Finanzierung aus einem Topf.
- Das Transfersystem effizienter, zielsicherer und gerechter gestalten. Die Leistungen von unterschiedlichen Institutionen und Gebietskörperschaften müssen aufeinander abgestimmt und treffsicherer gestaltet werden. Sachleistungen sind zu forcieren und Effizienzsteigerungen in den Sozialversicherungen zu generieren.
- Das Schulwesen weitreichender zu reformieren. Die international gesehen hohen Kosten sowie geringe Effektivität und Effizienz des Schulwesens liegt in der ungünstigen Form der Schulsteuerung und -verwaltung.

Darüber hinaus sollte der Bund aus Sicht der WKÖ weitere Maßnahmen - wie z.B. die raschere Anpassung des Frauenpensionsalters, den erschwerten Zugang bzw. die Abschaffung der Frühpension und die Einführung eines Nachhaltigkeitsautomatismus - im Pensionssystem setzen, um dieses nachhaltig abzusichern.

Bei Fragen kontaktieren Sie bitte:

Abteilung für Finanz- und Handelspolitik

Wirtschaftskammer Österreich

Wiedner Hauptstraße 63

A-1045 Wien

T: +43 (0)5-90900-4266

F: +43 (0)5-90900-259

E: fhp@wko.at