



Brüssel, den 16.11.2015
C(2015) 8111 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 16.11.2015

zur Übersicht über die Haushaltsplanung ÖSTERREICHS

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 16.11.2015

zur Übersicht über die Haushaltsplanung ÖSTERREICHS

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält Bestimmungen, mit denen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet verstärkt überwacht und sichergestellt werden soll, dass die nationalen Haushaltspläne mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien vereinbar sind, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung veröffentlicht wurden.
2. Nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 haben die Mitgliedstaaten der Kommission und der Euro-Gruppe alljährlich bis zum 15. Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr mit Angaben zu den wichtigsten Aspekten der Haushaltslage des Sektors Staat und seiner Teilsektoren vorzulegen.

ERWÄGUNGEN ZU ÖSTERREICH

3. Auf der Grundlage der am 15. Oktober 2015 von Österreich übermittelten Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 hat die Kommission in Einklang mit Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 folgende Stellungnahme abgegeben.
4. Österreich unterliegt der präventiven Komponente des Pakts und sollte eine Abweichung vom mittelfristigen Ziel in den Jahren 2015 und 2016 vermeiden. Da die Schuldenquote 2013 (d. h. in dem Jahr, in dem Österreich sein übermäßiges Defizit behob) 80,9 % des BIP betrug, gilt für Österreich in den drei auf die Korrektur des übermäßigen Defizits folgenden Jahren außerdem die Übergangsregelung für den Schuldenabbau.
5. Das der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende makroökonomische Szenario geht von einem BIP-Wachstum von 0,7 % im Jahr 2015 aus, das damit etwas über der im Stabilitätsprogramm 2015 angenommenen Rate von 0,5 % läge. Die Wachstumsaussichten für 2016 bleiben unverändert bei 1,4 %. Verglichen mit dem Stabilitätsprogramm rechnet die Übersicht über die Haushaltsplanung außerdem in beiden Jahren mit einem etwas schwächeren Investitionswachstum, das durch einen stärkeren Außenbeitrag und öffentlichen Konsum kompensiert wird. Der makroökonomische Ausblick der Übersicht über die Haushaltsplanung entspricht im Großen und Ganzen der Herbstprognose 2015 der Kommission. Angesichts des aktuell verhaltenen Unternehmer- und Verbrauchervertrauens rechnet die Kommission mit einer etwas schwächeren Erholung des privaten Konsums und einer späteren Zunahme der Investitionen. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge wird sich die Inflation 2015 auf 1,1 % und 2016 auf 1,7 % belaufen, womit sie in beiden Jahren 0,2 % unter der im Stabilitätsprogramm angenommenen Rate läge. Im Vergleich zur Übersicht über die Haushaltsplanung rechnet die Kommission in ihrer Herbstprognose 2015 für 2015 mit einer etwas niedrigeren (0,9 %) und für 2016 mit einer geringfügig höheren Inflation (1,8 %). Alles in allem beruht der makroökonomische Ausblick der Übersicht über die Haushaltsplanung auf plausiblen makroökonomischen Annahmen.

6. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 müssen die Haushaltsplanentwürfe auf makroökonomischen Prognosen beruhen, die von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet oder erstellt worden sind. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende Konjunkturprognose wurde vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) erstellt. Das österreichische Finanzministerium legt seiner Finanzplanung bereits seit langem die Konjunkturprognose des WIFO zugrunde. Das WIFO ist eine gemeinnützige Einrichtung. Sein Vorstand setzt sich aus Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, Finanzinstituten, Österreichischer Nationalbank, Unternehmerverbänden und Hochschulen sowie des Bundes und der Länder zusammen.
7. Laut Übersicht über die Haushaltsplanung wird das gesamtstaatliche Defizit 2015 und 2016 auf 1,9 % bzw. 1,4 % des BIP zurückgehen und damit 0,3 bzw. 0,2 Prozentpunkte niedriger ausfallen als im Stabilitätsprogramm 2015 erwartet, da die Einnahmen, insbesondere aus Einkommensteuern und Sozialbeiträgen, im Jahr 2015 höher und die Pensionsaufwendungen niedriger ausfallen als geplant.

Die österreichische Haushaltskonsolidierung wird durch die nachlassende Zinsbelastung unterstützt. Es wird erwartet, dass die Zinsausgaben Österreichs von 2,7 % des BIP im Jahr 2012 auf 2,4 % im Jahr 2015 sinken und im nächsten Jahr weiter auf 2,2 % des BIP zurückgehen. Die unerwarteten Zinseinsparungen wurden bis 2015 teilweise zur Verbesserung des strukturellen Saldos genutzt, während die niedrigeren Zinsausgaben im Jahr 2016 die Auswirkungen der bevorstehenden Steuerentlastung auf das Defizit verringern sollen. Unterdessen hat das Niedrigzinsumfeld beachtliche Bankstützungsmaßnahmen erleichtert, während 2014 zugleich das mittelfristige Ziel erreicht wurde. Statt die unerwarteten Zinseinsparungen zunichte zu machen, hat die vergleichsweise stabile Inflation die Haushaltsanpassung und die Senkung der Schuldenquote ebenfalls durchgängig unterstützt.
8. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird darauf hingewiesen, dass der außergewöhnliche Flüchtlingszustrom die öffentlichen Finanzen erheblich belasten wird. Die dadurch bedingten Mehrausgaben werden für 2015 auf etwa 0,08 % und für 2016 auf etwa 0,16 % des BIP veranschlagt. Die Bestimmungen des Artikels 5 Absatz 1 und des Artikels 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 würden eine Berücksichtigung dieser Mehrausgaben grundsätzlich zulassen, sofern es sich bei dem Flüchtlingszustrom um ein außergewöhnliches Ereignis handelt, seine Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Österreichs – so sie sich bestätigen – erheblich sind und die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht dadurch gefährdet wird, dass eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel gestattet wird. Die Kommission wird auf der Grundlage der von den österreichischen Behörden bereitgestellten beobachteten Daten eine abschließende Bewertung, insbesondere auch der berücksichtigungsfähigen Beträge, vornehmen.
9. Die Kommission rechnet in ihrer Herbstprognose 2015 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 1,9 % im Jahr 2015, das damit der Übersicht über die Haushaltsplanung entspricht. Für 2016 projiziert die Kommission ein um 0,2 % des BIP höheres Defizit als die Übersicht über die Haushaltsplanung, da sie die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung des Steuerbetrugs konservativer einschätzt und entsprechend der Erwartung einer etwas höheren Arbeitslosigkeit auch die Sozialleistungen etwas höher ansetzt. Während die Übersicht über die Haushaltsplanung davon ausgeht, dass der strukturelle Saldo 2016 unverändert bleibt, rechnet die Kommission in ihrer

Herbstprognose 2015 mit einer Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,4 % des BIP. Dieser Unterschied erklärt sich im Wesentlichen durch zweierlei: Erstens werden die Kosten im Zusammenhang mit dem jüngsten Anstieg der Flüchtlingszahlen von der Kommission nicht als Einmalmaßnahmen angesehen und folglich in den strukturellen Saldo eingerechnet. Zweitens werden die Maßnahmen zur Gegenfinanzierung der Steuerreform gegenüber der Übersicht über die Haushaltsplanung diskontiert. Die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Steuerbetrugsbekämpfung werden als maßgebliches Risiko für die Sicherstellung der Budgetneutralität der Steuerreform angesehen, die bereits im Stabilitätsprogramm 2015 ausgewiesen wurde und die Haushalte im Jahr 2016 steuerlich um 1,2 % des BIP entlasten soll. Weitere Risiken erwachsen daraus, dass künftig weitere Kosten für Bankenumstrukturierungen und den wachsenden Flüchtlingszustrom anfallen könnten.

10. Laut Übersicht über die Haushaltsplanung wird die gesamtstaatliche Verschuldung 2015 in Relation zum BIP auf 86,5 % des BIP ansteigen, vor allem weil illiquide Aktiva im Wert von 6,3 Mrd. EUR von der Kommunalkredit Austria AG auf die Bad Bank KA Finanz AG überführt und infolgedessen dem Staatssektor zugerechnet wurden. Durch den erzielten Vergleich zwischen der Republik Österreich und dem Freistaat Bayern über die Ansprüche der Bayerischen Landesbanken bei der Abwicklung der HETA erhöht sich der Schuldenstand des Gesamtstaats (auch gegenüber dem Stabilitätsprogramm) um weitere 1,2 Mrd. EUR. Durch die bessere Primärsaldoprojektion und die verbesserten Wachstums- und Inflationsprognosen für 2015 wird die Erhöhung der Bestandsanpassung mehr als aufgewogen. Folglich liegt die Übersicht über die Haushaltsplanung mit ihrer Projektion der Schuldenquote für 2015 unter jener des Stabilitätsprogramms.
11. Laut Übersicht über die Haushaltsplanung wird die Bruttoschuldenquote 2015 ihren Höchststand erreichen und 2016 dann auf 85,1 % des BIP sinken. Ausschlaggebend hierfür sind vor allem das verringerte Defizit und die progressive Abstoßung von in den Konten des Staates erfassten Entschuldungseinrichtungen. Die Projektion der Übersicht über die Haushaltsplanung stellt gegenüber dem Stabilitätsprogramm eine Verbesserung um 0,6 % des BIP dar, die vor allem auf die unterschiedlichen Projektionen für den gesamtstaatlichen Saldo zurückzuführen ist. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung projizierte Schuldenquote für 2016 liegt auch 0,6 % des BIP unter der Herbstprognose 2015 der Kommission, da diese die in der Übersicht über die Haushaltsplanung erwähnte, jedoch nicht erläuterte negative Bestandsanpassung unberücksichtigt lässt. Ein weiterer Grund für die Differenz sind die niedrigeren Primärsaldoprojektionen in der Herbstprognose 2015 der Kommission.
12. Wie schon das Stabilitätsprogramm 2015 enthält auch die Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 nicht die übliche Tabelle mit einer ausführlichen Quantifizierung des Effekts der dem Programm zugrunde liegenden diskretionären Maßnahmen. Einige quantitative Effekte der Steuerreform wurden im Stabilitätsprogramm 2015 beschrieben und werden in der Übersicht über die Haushaltsplanung erneut erwähnt. Sowohl im Stabilitätsprogramm als auch in der Übersicht über die Haushaltsplanung wird die Steuerreform als vollkommen selbstfinanziert dargestellt, wobei im Stabilitätsprogramm auch die Gegenfinanzierungsmaßnahmen beschrieben werden, mit denen die Budgetneutralität gewährleistet werden soll (insbesondere Bekämpfung von Steuerbetrug, diverse Gesetzesänderungen und Einsparungen in der öffentlichen

Verwaltung). Gleichwohl gelangt die Kommission bei individueller Betrachtung der einzelnen Maßnahmen zu der Schätzung, dass sich das gesamtstaatliche Defizit 2016 durch die Reform um etwa 0,3 % des BIP vergrößern könnte.

13. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben reichen nicht aus, um die Einhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau zu bewerten. Ausgehend von der Herbstprognose 2015 der Kommission erzielt Österreich 2015 und 2016 ausreichende Fortschritte bei der Einhaltung der Schuldenstandsregel.
14. Nach den in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben weisen sowohl der strukturelle Saldo als auch der Ausgabenrichtwert darauf hin, dass die Vorgaben im Jahr 2015 eingehalten werden. Bei einer Betrachtung des Zeitraums 2014-2015 weist der strukturelle Saldo auf Einhaltung hin, während der Ausgaben-Richtwert auf eine gewisse Abweichung (Abstand von -0,2 % des BIP) hindeutet. Da die Indikatoren in unterschiedliche Richtungen weisen, ist eine Gesamtbewertung erforderlich. Der Ausgaben-Richtwert wird durch eine erhebliche einmalige Ausgabe im Zusammenhang mit der Abwicklung von Finanzinstituten im Jahr 2014 negativ beeinflusst. Angesichts dessen scheint der strukturelle Saldo derzeit ein besserer Indikator für die Konsolidierungsanstrengung zu sein. Dementsprechend weist die Gesamtbewertung zum jetzigen Zeitpunkt darauf hin, dass die Vorgaben eingehalten werden. Die Herbstprognose 2015 der Kommission führt zu einer nahezu identischen Auslegung. Wie oben weist die Gesamtbewertung auch hier auf Einhaltung hin, da der strukturelle Saldo als der relevantere Indikator angesehen wird.
15. Für 2016 weist die Veränderung des – anhand der in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben Neuberechneten – strukturellen Saldos um -0,1 % des BIP auf die Gefahr einer gewissen Abweichung (Abstand von -0,2 % des BIP) von der geforderten Anpassung um 0,1 % des BIP hin. Der Ausgaben-Richtwert wird eingehalten. Angesichts dessen ist eine Gesamtbewertung angezeigt. Die Einhaltung des Ausgaben-Richtwerts wird maßgeblich durch einen kräftigen Basiseffekt bewirkt, der wiederum darauf zurückgeht, dass Einmalmaßnahmen im Zusammenhang mit der Abwicklung von Finanzinstituten – die bei der Bewertung des strukturellen Saldos nicht als Kosten berücksichtigt werden – 2016 zurückgefahren werden. Folglich weist die Gesamtbewertung auf der Basis der in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben auf eine gewisse Abweichung vom mittelfristigen Ziel im Jahr 2016 hin. Laut Herbstprognose 2015 der Kommission dürfte sich der strukturelle Saldo 2016 um 0,4 % des BIP verschlechtern, was eine erhebliche Abweichung vom geforderten Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel (Abstand von -0,6 % des BIP) zur Folge hätte. Es wird erwartet, dass die Wachstumsrate der Nettoausgaben über dem Richtwert liegen wird (Abstand von -0,2 % des BIP). Auch wenn die Differenz zwischen den beiden Indikatoren nicht unerheblich ist, wird bei einer Gesamtbewertung doch deutlich, dass dies vorwiegend den erwähnten Einmaltransaktionen in Verbindung mit den im Jahresvergleich schwankenden Kosten der Bankenabwicklungen geschuldet ist, die sich bei der Einhaltung des Ausgaben-Richtwerts positiv niederschlagen, bei der Berechnung des strukturellen Saldos jedoch ausgeklammert werden. Die Gesamtbewertung weist somit auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Ziel im Jahr 2016 hin. Allerdings ist die Abweichung vom mittelfristigen Ziel sowohl auf Basis des strukturellen Saldos als auch auf Basis des Ausgaben-Richtwerts zum Teil auch auf einen Anstieg der Ausgaben für Flüchtlinge zurückzuführen. Würde die derzeitige Schätzung des

Anstiegs der Ausgaben für Flüchtlinge ausgeklammert, würde die Bewertung auf die Gefahr einer gewissen Abweichung vom mittelfristigen Ziel im Jahr 2016 hinweisen.

16. Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält Reformpläne zur steuerlichen Entlastung der Arbeitnehmer. Verwiesen wir namentlich auf Maßnahmen, die im Nationalen Reformprogramm 2015 beschrieben und Mitte Juli 2015 beschlossen wurden, insbesondere die Neugestaltung der Tarifstufen und Steuersätze sowie die Sozialversicherungserstattung von 50 % für Kleinstverdiener zur Verringerung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit. Die länderspezifische Empfehlung, Maßnahmen zu treffen, um die langfristige Tragfähigkeit des Pensionssystems sicherzustellen, wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung nur zum Teil angegangen, und zwar mit der Einführung einer Teilpension. Zur länderspezifischen Empfehlung, der Inkongruenz zwischen der Finanzierung der verschiedenen staatlichen Ebenen und deren Ausgaben abzuweichen, heißt es in der Übersicht über die Haushaltsplanung zwar, dass Verhandlungen begonnen hätten, doch wird nicht ausgeführt, in welchem Stadium sich diese befinden.
17. Alles in allem vertritt die Kommission die Auffassung, dass bei der Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs, das derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Übergangsregelung für den Schuldenabbau unterliegt, die Gefahr der Nichteinhaltung der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht. Insbesondere weist die Herbstprognose 2015 der Kommission auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Ziel im Jahr 2016 hin. Würde jedoch die derzeitige Schätzung der budgetären Auswirkung des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms aus der Bewertung ausgeklammert, so wäre die projizierte Abweichung nicht mehr erheblich. Die Kommission ersucht die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass der Haushalt 2016 den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht.

Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Österreich bei der Umsetzung der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2015 ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen zur haushaltspolitischen Steuerung begrenzte Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden daher auf, die Fortschritte zu beschleunigen. Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden in den Länderberichten 2016 und den länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission im Mai abgibt, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Brüssel, den 16.11.2015

Für die Kommission
Pierre MOSCOVICI
Mitglied der Kommission

