



Analyse des Budgetdienstes

Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) legte der Europäischen Kommission (EK) und der Euro-Gruppe am 16. Oktober 2017 die Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 (ÜHP 2018) vor.¹ Die EK veröffentlichte am 22. November 2017 ihre diesbezügliche Stellungnahme.²

Da aufgrund der Nationalratswahlen am 15. Oktober 2017 kein Budgetentwurf für das Jahr 2018 vorgelegt wurde, erstellte das BMF die Übersicht über die Haushaltsplanung unter der Annahme einer unveränderten Politik. Eine aktualisierte Übersicht soll gemeinsam mit dem Österreichischen Stabilitätsprogramm bis spätestens im April 2018 von der neuen Bundesregierung vorgelegt werden. Laut Code of Conduct sollte die Übermittlung in der Regel bis spätestens ein Monat vor dem geplanten Datum des Budgetbeschlusses erfolgen.

¹ Siehe [Analyse des Budgetdienstes zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 und den Budgetvollzug Jänner bis September 2017](#).

² Siehe [Commission opinion on the 2018 Draft Budgetary Plan of Austria](#) und [Staff working document - Analysis of the 2018 Draft Budgetary Plan of Austria](#).



Die EK erstellt auf Basis der von den Mitgliedstaaten übermittelten Haushaltspläne eine Ex-ante-Analyse zur Einhaltung der Fiskalregeln in den Jahren 2017 und 2018, die jedoch rein indikativen Charakter hat und gegebenenfalls als Vorwarnung dienen kann. Eine finale Beurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln im Jahr 2017 wird von der EK erst ex-post im Frühjahr 2018 auf Basis des bis spätestens Ende April vorzulegenden Stabilitätsprogramms getroffen. Analog dazu erfolgt die Beurteilung für das Jahr 2018 im Frühjahr 2019. Die nachfolgende Grafik stellt den jährlichen Zyklus zur fiskalpolitischen Überwachung auf EU-Ebene im Überblick dar:

Jährlicher Zyklus zur fiskalpolitischen Überwachung auf EU-Ebene



Quelle: Europäische Kommission, eigene Darstellung

Zum besseren Verständnis der Stellungnahmen der EK gibt der Budgetdienst in Ergänzung zu seiner [Information zum Europäischen Semester 2018](#) zunächst einen kurzen Überblick über die Fiskalregeln und die in diesem Zusammenhang relevanten Definitionen und Begriffe. Im zweiten Teil wird die Einhaltung der Fiskalregeln in den Jahren 2017 und 2018 auf Basis der Stellungnahme der EK zur ÜHP 2018 sowie unter Bezugnahme auf die Prognose des Fiskalrates vom 7. Dezember 2017 analysiert.



Überblick über die Fiskalregeln im Stabilitäts- und Wachstumspakt

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

Der korrektive Arm (Defizitregel und Schuldenregel)

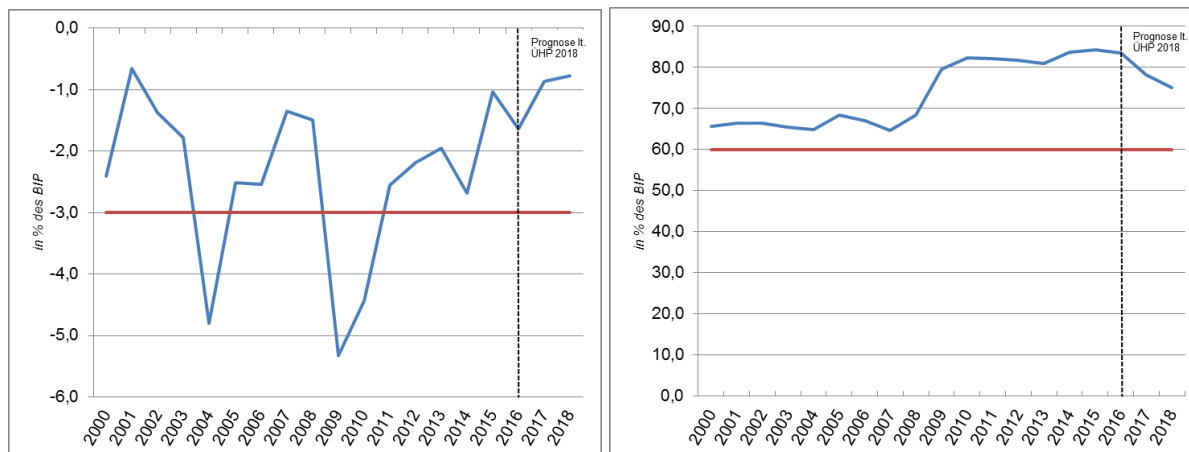
Der korrektive Arm hat das Ziel, eine möglichst schnelle Rückführung bei einer Überschreitung der ursprünglich im Vertrag von Maastricht festgelegten Referenzwerte für Defizit und Schuldenstand im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu bewirken. Kann ein Land, das sich in einem solchen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

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



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

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



Quelle: AMECO, Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018

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

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



Der präventive Arm (MTO, strukturelle Defizitregel und Ausgabenregel)

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

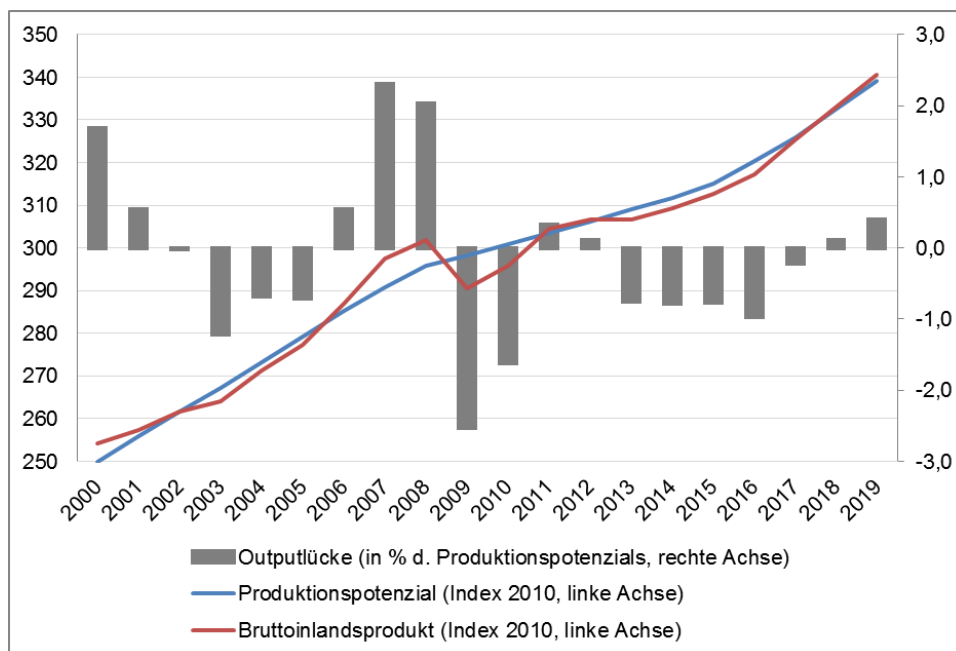
Das von den Mitgliedstaaten anzustrebende individuelle **mittelfristige Haushaltsziel – MTO** (Medium Term Objective) stellt das zentrale Element des präventiven Arms dar. Das MTO wird in Form eines bestimmten Zielwerts für den **strukturellen Budgetsaldo** definiert. Zur Ermittlung des strukturellen Budgetsaldos wird der Maastricht-Saldo um Konjunkturreffekte und Einmalmaßnahmen bereinigt. Die Bereinigung 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:

- **Outputlücke:** Für die Berechnung der Outputlücke ist zunächst eine Schätzung des Produktionspotenzials notwendig, das die Wirtschaftsleistung bei einer durchschnittlichen Auslastung misst, bei der es zu keiner Erhöhung oder Reduktion der Inflationsrate aufgrund einer Über- bzw. Unterauslastung der Produktionsfaktoren kommt. Die Outputlücke misst die prozentuelle Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial. Ist die Wirtschaft unterausgelastet, so ist die Outputlücke negativ, bei einer Überauslastung ist die Outputlücke positiv. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des BIP, des Produktionspotenzials³ sowie der Outputlücke für Österreich gemäß der aktuellen EK-Schätzung:

³ BIP und Produktionspotenzial werden in realen Werten (preisbereinigt) dargestellt und so normiert, dass das BIP im Jahr 2010 dem nominellen BIP dieses Jahres entspricht.



Bruttoinlandsprodukt, Produktionspotenzial und Outputlücke Österreichs



Quelle: AMECO (EK-Herbstprognose 2017)

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

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



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

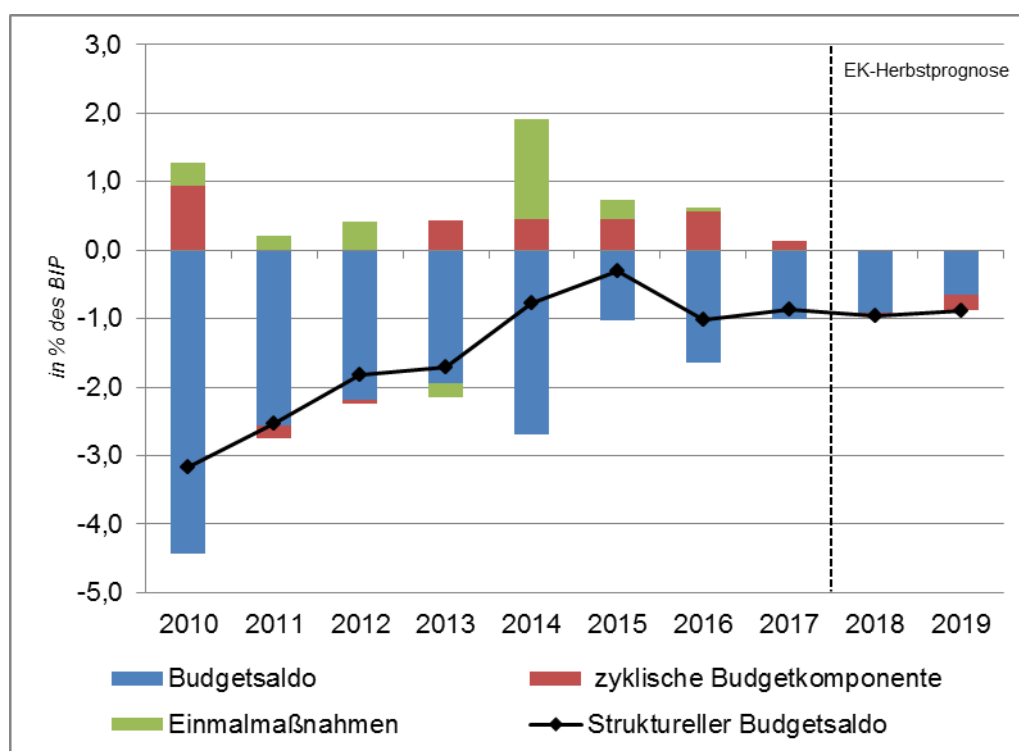
Ermittlung des strukturellen Budgetsaldos für Österreich

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

Quelle: AMECO (EK-Herbstprognose 2017)

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

Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos in Österreich seit 2010



Quelle: AMECO (EK-Herbstprognose 2017)



Das MTO wird jeweils für einen Zeitraum von 3 Jahren festgelegt und kann dabei von jedem Land frei gewählt werden, wobei jedoch Mindestkriterien eingehalten werden müssen. Die Mitgliedstaaten des Fiskalpakts⁴ haben sich zu einem MTO von zumindest -0,5 % des BIP verpflichtet, solange die Schuldenquote 60 % des BIP nicht deutlich unterschreitet. Österreich hat für den Zeitraum ab 2017 ein MTO von -0,5 % des BIP gewählt, während bis Ende 2016 noch das alte MTO von -0,45 % des BIP Gültigkeit hatte, das auch im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 verankert ist.

Das MTO gilt als erfüllt, wenn es in einem Jahr um maximal 0,25 %-Punkte überschritten wird, d.h. das MTO wird ab 2017 bis zu einem strukturellen Saldo von 0,75 % des BIP als erfüllt gewertet. Ist dies nicht der Fall, so verlangt die **strukturelle Defizitregel** eine Verbesserung des strukturellen Saldos, die in wirtschaftlich normalen Zeiten⁵ zumindest 0,6 % des BIP ausmachen muss, wenn das MTO nicht mit einer geringeren Verbesserung erreicht wird. In konjunkturell guten bzw. schlechten Zeiten steigt bzw. sinkt das Anpassungserfordernis. Wurde das MTO im Vorjahr übererfüllt, so ist eine dementsprechende Verschlechterung des strukturellen Saldos möglich. Die EK wertet eine Abweichung von der Zielvorgabe dann als erheblich, wenn sie in einem Jahr mehr als 0,5 % des BIP oder im Zweijahresdurchschnitt mehr als 0,25 % des BIP ausmacht.

Ist das MTO nicht erfüllt, so bezieht die EK in ihre Beurteilung auch die **Ausgabenregel** mit ein. Diese schreibt ein maximal zulässiges Ausgabenwachstum vor, das sich am mittelfristigen Wachstum des Produktionspotenzials orientiert (10-Jahresdurchschnitt). Bei einer erforderlichen Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos wird ein entsprechender Abschlag in das maximal zulässige Ausgabenwachstum eingerechnet, bei einer zulässigen Verschlechterung ein Aufschlag.⁶ Für die Ausgabenregel wird ein modifiziertes Ausgabenaggregat (sogenannte adaptierte Primärausgaben) herangezogen, für dessen Berechnung die folgenden Anpassungen durchgeführt werden:

- Herausrechnung der Zinsausgaben

⁴ 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.

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

⁶ Die für Österreich anerkannten Zusatzkosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung (siehe unten) werden bereits bei der Berechnung der erforderlichen Anpassung des strukturellen Budgetsaldos berücksichtigt und fließen über diesen Weg auch in die Beurteilung der Ausgabenregel ein.



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

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

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



Grundlagen der Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung 2018

Budgetäre Entwicklung in den Jahren 2017 und 2018

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über zentrale Budgetgrößen und die Berechnung des strukturellen Budgetsaldos lt. EK und BMF (Stabilitätsprogramm vom Frühjahr 2017 und aktuelle Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018):

Zentrale budgetäre Eckwerte lt. BMF und EK-Prognose:

	2016		2017			2018		
	<i>in % des BIP</i>	EK Herbst 2017	SP 2017	ÜHP 2018	EK Herbst 2017	SP 2017	ÜHP 2018	EK Herbst 2017
Maastricht-Saldo		-1,6	-1,0	-0,9	-1,0	-0,8	-0,8	-0,9
- Zyklische Budgetkomponente ^{*)}		-0,6	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,4	0,1
- Einmalmaßnahmen		-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
= Struktureller Budgetsaldo^{*)}		-1,0	-0,8	-0,8	-0,9	-0,8	-1,2	-1,0
Outputlücke ^{*)}	<i>in % d. Prod.potenzials</i>	-1,0	-0,4	0,0	-0,2	0,0	0,7	0,1
BIP, real	<i>ggü VJ in %</i>	1,5	2,0	2,8	2,6	1,8	2,8	2,4
Öffentliche Verschuldung	<i>in % des BIP</i>	83,6	80,8	78,3	78,6	78,5	75,2	76,2

*) Die Berechnung der zyklischen Budgetkomponente basiert auf der von der EK auf Grundlage der vom BMF übermittelten Werte neu berechneten Outputlücke.

Quelle: Staff working document – Analysis of the 2018 Draft Budgetary Plan of Austria

Die BIP-Entwicklung dürfte 2017 und 2018 deutlich besser ausfallen als noch im Frühjahr bei der Erstellung des Stabilitätsprogramms angenommen. Sowohl die EK als auch das WIFO, auf dessen Wirtschaftsprognose die Haushaltsplanung des BMF basiert, haben ihre BIP-Wachstumsprognose deutlich nach oben revidiert, wobei die EK (2017: 2,6 %, 2018: 2,4 %) für beide Jahre etwas weniger optimistisch ist als das WIFO (2017: 2,8 %, 2018: 2,8 %). Die jüngsten Prognosen der OeNB vom 15. Dezember 2017 deuten darauf hin, dass das Wachstum insbesondere 2017 sogar noch etwas über der WIFO-Prognose liegen könnte (2017: 3,1 %, 2018: 2,8 %).⁷

⁷ Gemäß den am 21. Dezember 2017 veröffentlichten Prognosen von WIFO und IHS wird das reale BIP-Wachstum in den Jahren 2017 und 2018 bei jeweils 3,0 % liegen (WIFO) bzw. 3,1 % und 2,7 % betragen (IHS).



Die höheren Wachstumsraten bewirken 2017 geringere Werte für die Outputlücke und 2018 dürfte die Wirtschaftsleistung sogar über dem Produktionspotenzial liegen. Dies spiegelt sich jedoch nur in geringem Ausmaß in einer Verbesserung des erwarteten Maastricht-Saldos wider, sodass insbesondere für 2018 höhere strukturelle Defizite⁸ erwartet werden als noch im Frühjahr (BMF:^{9,10} 1,2 % des BIP, EK: 1,0 % des BIP). Für 2017 ergibt sich nach der BMF-Prognose ein strukturelles Defizit iHv 0,8 % des BIP, die EK rechnet hier mit 0,9 % des BIP. Etwas optimistischer für das laufende Jahr ist der Fiskalrat in seiner am 7. Dezember 2017 veröffentlichten Prognose (strukturelles Defizit 2017: 0,6 % des BIP, 2018: 1,0 % des BIP).

Berücksichtigung der Kosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung

Die EU-Fiskalregeln sehen die Möglichkeit vor, dass **Ausgaben aufgrund eines außergewöhnlichen Ereignisses**, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, vorübergehend bei der Bewertung der Fiskalregeln berücksichtigt werden können. Da die EK den Flüchtlingszustrom ab 2015 als ein solches außergewöhnliches Ereignis wertet, kommt diese Ausnahmebestimmung für Österreich zur Anwendung. Die EK berücksichtigt die durch den Flüchtlingszustrom verursachten Zusatzkosten nicht als Einmalmaßnahme bei der Berechnung des strukturellen Saldos, sondern bei der Zielvorgabe für die erforderliche bzw. zulässige Veränderung des strukturellen Saldos. Die Höhe der aufgrund der Flüchtlingskosten zusätzlich gestatteten Verschlechterung des strukturellen Saldos ergibt sich aus der Steigerung der Flüchtlingskosten gegenüber dem Vorjahr, wobei die EK eine endgültige Entscheidung über die für ein Jahr berücksichtigten Kosten jeweils erst in der Beurteilung des auf dieses Jahr folgenden Stabilitätsprogramms vornimmt. Ab 2016 werden auch Kosten der Terrorbekämpfung als außergewöhnliche Mehrausgaben anerkannt. Solange sich Österreich in Reichweite des MTO befindet, berücksichtigt die EK die in einem Jahr aufgetretenen außergewöhnlichen Mehrausgaben jeweils für einen Zeitraum von 3 Jahren. Die vom BMF für 2017 gemeldeten gesamten Flüchtlingskosten iHv 1,8 Mrd. EUR

⁸ Bei einem weitgehend gleichbleibenden Maastricht-Saldo führt die durch das stärkere Wachstum erwartete positive Outputlücke für 2018 aufgrund der positiven zyklischen Budgetkomponente zu einer Verschlechterung des strukturellen Budgetsaldos (im Gegensatz zu den Vorjahren, in denen die Unterauslastung eine Verbesserung gegenüber dem Maastricht-Saldo bewirkte).

⁹ Wie in der Tabelle basieren die hier angegebenen Werte des BMF für das strukturelle Defizit auf der von der EK auf Grundlage der vom BMF übermittelten Werte neu berechneten Outputlücke.

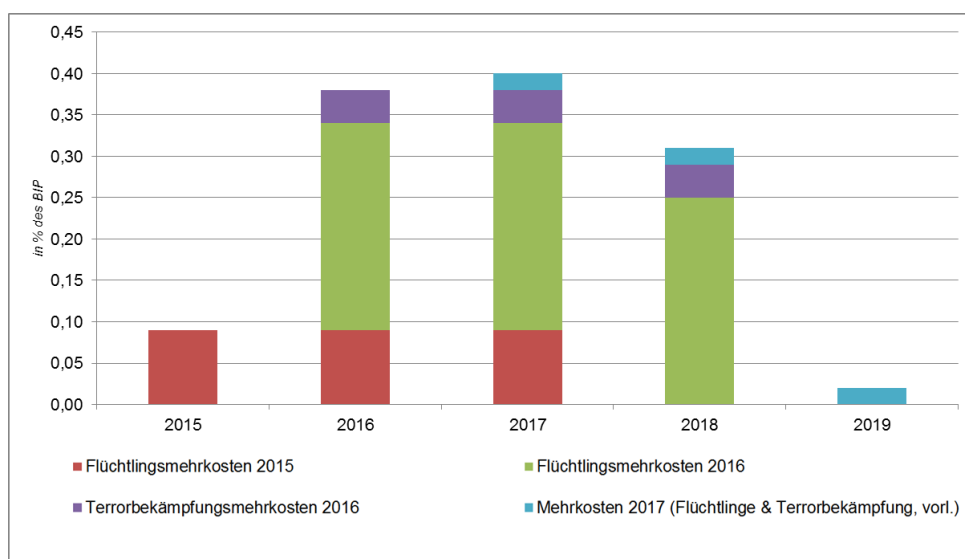
¹⁰ Im Zuge der aktuellen Koalitionsverhandlungen wurde vom BMF für 2018 ein deutlich höherer struktureller Budgetsaldo iHv -1,5 % des BIP genannt.



(0,5 % des BIP) werden nicht direkt bei der Beurteilung der Fiskalregeln berücksichtigt, sondern zur Berechnung der für die Fiskalregeln relevanten Zusatzkosten gegenüber dem Vorjahr verwendet.

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

Bei der Fiskalregelbeurteilung berücksichtigte außergewöhnliche Mehrausgaben



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

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

Im Jahr **2017** kann Österreich abermals von dieser Abweichung iHv 0,38 % des BIP Gebrauch machen. Zusätzlich kündigte die EK in ihrer vorliegenden Stellungnahme an, für das Jahr 2017 Mehrkosten gegenüber 2016 iHv vorläufig 0,02 % des BIP im Zusammenhang mit Terrorbekämpfung und Flüchtlingen zu berücksichtigen¹¹ und damit den Angaben des

¹¹ Eine Berücksichtigung dieser vorläufig anerkannten Mehrkosten für 2017 erfolgt nicht direkt bei der Berechnung des strukturellen Anpassungserfordernisses, sondern lediglich im Rahmen der Gesamtbeurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln.



Antrages des BMF weitestgehend¹² zu folgen. Insgesamt ergeben sich damit Mehrkosten iHv 0,40 % des BIP, die von Österreich im Jahr 2017 bei der Beurteilung der Fiskalregeln geltend gemacht werden können.

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

Ex-Ante-Regelbeurteilung der Europäischen Kommission für die Jahre 2017 und 2018

Die EK nimmt in ihrer Stellungnahme eine indikative Ex-ante-Beurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln auf Basis der vom BMF übermittelten Planwerte sowie auf Basis ihrer eigenen Fiskal- und Wirtschaftsprognose vor. Die wesentlichen Aussagen dieser Beurteilung werden nachfolgend kurz zusammengefasst und danach ausführlicher erläutert:

- Österreich verfehlt nach den in der EK-Stellungnahme analysierten Prognosen (EK, BMF) in den Jahren 2017 und 2018 sein MTO. Laut Prognose des Fiskalrats soll Österreich hingegen im Jahr 2017 sein MTO erfüllen.
- Aus der strukturellen Defizitregel ergibt sich in keinem der beiden Jahre eine Regelverfehlung.
- Aufgrund der zusätzlich in die Beurteilung einbezogenen **Ausgabenregel** ergibt sich jedoch in beiden Jahren das **Risiko einer erheblichen Abweichung** vom maximal zulässigen Ausgabenwachstum.

Österreich wird nach den in der EK-Stellungnahme analysierten Prognosen (EK, BMF) sein MTO in den Jahren 2017 und 2018 nicht erreichen, sodass sowohl die strukturelle Defizitregel (ausreichende Reduktion des strukturellen Saldos) als auch die Ausgabenregel (Einhaltung der berechneten Grenze für das Wachstum der adaptierten Primärausgaben) zur Beurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln relevant sind. Der Fiskalrat rechnet für 2017 hingegen mit einem geringeren strukturellen Defizit iHv 0,6 % des BIP, womit Österreich sein

¹² Aus den Angaben in der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2018 ergibt sich ein unwesentlich höherer Wert von 0,03 % des BIP.



MTO (0,5 % des BIP) aufgrund des zugelassenen Toleranzbereichs (0,25 %-Punkte) erfüllen würde. In diesem Fall hätte ein Verstoß gegen die Ausgabenregel keine Auswirkung auf die Einhaltung der Fiskalregeln.

Nach Einrechnung der Mehrkosten für Flüchtlinge und Terrorbekämpfung erfordert die **strukturelle Defizitregel** für 2017 keine Anpassung des strukturellen Budgetsaldos gegenüber 2016.¹³ Gemäß den vorliegenden Fiskalprognosen, die durchgehend von einer Verbesserung des strukturellen Saldos im laufenden Jahr ausgehen, würde Österreich damit diese Regel für 2017 (über)erfüllen. Im Jahr 2018 ergibt sich lt. EK-Berechnung eine notwendige Reduktion des strukturellen Budgetsaldos um 0,1 % des BIP. Auf Grundlage der vorliegenden Prognosen würde dieser Wert zwar um bis zu 0,4 % des BIP (rd. 1,5 Mrd. EUR) verfehlt werden, die Abweichung wäre jedoch als nicht erheblich zu werten, weil sie den Grenzwert von 0,5 % des BIP in einem Jahr bzw. von 0,25 % des BIP im Zweijahresdurchschnitt nicht übersteigt.

Das maximal zulässige Wachstum der adaptierten Primärausgaben lt. **Ausgabenregel** ergibt sich aus dem Durchschnittswachstum des Produktionspotenzials über 10 Jahre zuzüglich eines Zu- oder Abschlags entsprechend dem Anpassungserfordernis lt. struktureller Defizitregel (siehe oben). Zur Erhöhung der Planungssicherheit wird die relevante Wachstumsrate des Produktionspotenzials im Frühjahr des Jahres vor dem zu beurteilenden Jahr festgelegt. So wurde die Wachstumsrate für **2017** auf Basis der EK-Prognose vom Frühjahr 2016 entsprechend dem durchschnittlichen realen Potenzialwachstum der Jahre 2011 bis 2020 mit 1,1 % (nominell: 2,9 %) festgelegt. Da sich aus der strukturellen Defizitregel für 2017 kein Anpassungsbedarf ergibt, entspricht dies dem maximal zulässigen Wachstum der adaptierten Primärausgaben. Laut Fiskalprognosen des BMF und der EK wird dieser Wert 2017 um 0,3 % des BIP überschritten, womit die Abweichung unter der Erheblichkeitsgrenze von 0,5 % des BIP liegen würde. Im Zweijahresdurchschnitt ergibt sich jedoch nach beiden Prognosen eine Abweichung, die mit 0,3 % bzw. 0,4 % des BIP (rd. 1,1 bis 1,5 Mrd. EUR) die Schwelle von 0,25 % des BIP (rd. 0,9 Mrd. EUR) übersteigt und damit erheblich ausfallen würde.

¹³ Zur Erhöhung der Planbarkeit wird dem Anpassungsbedarf jeweils das für den Mitgliedstaat günstigste strukturelle Defizit aus drei Prognosen (z.B. für 2016: EK-Frühjahrsprognose 2016, EK-Herbstprognose 2016 und EK-Frühjahrsprognose 2017) zu Grunde gelegt. Für 2016 stammt die günstigste Prognose mit einem strukturellen Defizit iHv 0,9 % des BIP aus dem Frühjahr 2016. Damit ergibt sich zunächst ein Anpassungsbedarf von 0,4 % des BIP, der sich nach Abzug der Mehrausgaben für Flüchtlinge und Sicherheit auf Null reduziert.



Für **2018** wurde die Referenzrate für das Ausgabenwachstum im Frühjahr 2017 anhand des durchschnittlichen realen Potenzialwachstums der Jahre 2012 bis 2021 mit 1,3 % festgelegt. Unter Einrechnung des Anpassungserfordernisses aufgrund der strukturellen Defizitregel ergibt sich ein maximal zulässiges reales Ausgabenwachstum von 1,1 %, nominell entspricht dies einem Ausgabenwachstum von 2,6 %. Das prognostizierte Wachstum der adaptierten Primärausgaben würde diesen Wert nach den Angaben des BMF um 0,7 % des BIP (rd. 2,7 Mrd. EUR) übersteigen, womit die Abweichung erheblich ausfallen würde. Auch im Zweijahresdurchschnitt ergeben sich nach den Prognosen des BMF (Abweichung um 0,5 % des BIP) und der EK (Abweichung um 0,3 % des BIP) erhebliche Abweichungen.

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

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

Zusammengefasst sieht die EK sowohl für das Jahr 2017 als auch für das Jahr 2018 das **Risiko einer erheblichen Abweichung** von den Vorgaben der **Ausgabenregel** und damit die Notwendigkeit entsprechender gegensteuernder Maßnahmen.