



Analyse des Budgetdienstes

Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015

Zusammenfassung

- Das BMF legte der Europäischen Kommission und der Euro-Gruppe am 15. Oktober 2014 die aktualisierte Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015 vor. Die Kommission überprüfte, ob diese inhaltlich mit den Verpflichtungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) vereinbar ist und übermittelte dazu am 28. November 2014 ihre endgültige Stellungnahme.
- Österreich befindet sich in der Gruppe von sieben Euroländern, bei denen nach der Beurteilung der Kommission die **Gefahr eines Verstoßes** gegen die **Vorgaben des SWP** befürchtet wird.
- Gemäß der Prognose der Kommission reduziert Österreich sein strukturelles Budgetdefizit von 1,3 % des BIP im Jahr 2013 um 0,2 %-Punkte auf 1,1 % des BIP im Jahr 2014. Im Jahr 2015 soll das strukturelle Budgetdefizit geringfügig um 0,1 %-Punkte auf 1 % des BIP sinken. Erforderlich wäre gemäß den Fiskalregeln der EU eine jährliche Anpassung von mehr als 0,5 %-Punkte. Der Ausgabenanstieg 2014 ist insbesondere durch die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Hypo-Alpe-Adria AG bedingt.



- Auch unter Berücksichtigung der im Oktober im Schreiben des Bundesministers für Finanzen vom 28. Oktober 2014 angekündigten zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen im Ausmaß von rd. 1 Mrd. EUR ist die Kommission der Ansicht, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung sowohl hinsichtlich des **strukturellen Defizits** als auch hinsichtlich des **Ausgabenwachses** auf eine **erhebliche Abweichung** vom Anpassungspfad zur Erreichung des **mittelfristigen Haushaltsziels** schließen lässt.
- Die Kommission ersucht Österreich daher, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Haushalt 2015 mit den Vorgaben des SWP in Einklang zu bringen.
- Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Österreich in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2014 abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen (z.B. Anhebung des faktischen Pensionsalters, Angleichung des gesetzlichen Pensionsalters von Männern und Frauen, kostengünstigere Organisation des Gesundheitswesens) **begrenzte Fortschritte** erzielt hat, und fordert die Behörden daher auf, ihre Umsetzungsbemühungen zu beschleunigen. Die geplante Steuerentlastung sollte budgetneutral gestaltet werden.

Grundlagen der Beurteilung durch die Europäische Kommission

Die Kommission hat ihrer Beurteilung einerseits die aktualisierte Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015, deren Ergebnisse allerdings auf Basis der Kommissionsmethode neu berechnet wurden¹, und andererseits die jüngste Kommissionsprognose für Österreich zugrunde gelegt.

¹ Die vorliegenden Berechnungen zeigen abermals die Komplexität der von der Europäischen Kommission verwendeten Methode für die strukturellen Defizitkomponenten auf. Trotz Berufung auf gleiche Methode sind die Berechnungsergebnisse der einzelnen Institutionen deutlich unterschiedlich. Zusätzlich wird durch die häufigen Revisionen der für die Ermittlung des strukturellen Defizits relevanten Parameter die Budgetplanung erheblich erschwert.



Die nachstehende Tabelle stellt die wesentlichen Werte aus dem Stabilitätsprogramm (SP) vom April 2014, der aktualisierten Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015 (ÜHP) und der jüngsten Kommissionsprognose (EK) gegenüber:

	2013	2014			2015		
	<i>EK</i>	<i>SP</i>	<i>ÜHP</i>	<i>EK</i>	<i>SP</i>	<i>ÜHP</i>	<i>EK</i>
Reales BIP Wachstum (<i>in %</i>)	0,2	1,7	0,8	0,7	1,7	1,2	1,2
Einnahmen (<i>in % des BIP</i>)	49,5	49,7	50,0	49,9	49,3	49,9	50,0
Ausgaben (<i>in % des BIP</i>)	50,9	52,4	52,8	52,8	50,7	51,8	51,9
Maastricht-Defizit gesamt (<i>in % des BIP</i>)	-1,5	-2,7	-2,8	-2,9	-1,4	-1,9	-1,8
Einmalmaßnahmen (<i>in % des BIP</i>)	0,2	-1,3	-1,2	-1,2	-0,3	-0,3	-0,3
Outputlücke (<i>in % des Potentialoutputs</i>)	-0,7	-0,8*	-1,0	-1,1	-0,6*	-0,7*	-0,9
Zyklisch bereinigter Budgetsaldo (<i>in % des BIP</i>)	-1,1	-2,3	-2,2	-2,3	-1,1	-1,5	-1,3
Struktureller Budgetsaldo (<i>in % des BIP</i>)	-1,3	-1,0	-1,0	-1,1	-0,8*	-1,2*	-1,0

* Werte wurden von der EK neu berechnet; Outputlücke ursprünglich: SP 2014: -0,9, SP 2015: -0,4, ÜHP 2015: -0,9; struktureller Budgetsaldo: SP 2015: -0,9, ÜHP 2015: -1

Quelle: Stabilitätsprogramm 2014, Übersicht über die Haushaltsplanung 2015, Commission Staff Working Document 2015

Die Kommission hat darüber hinaus die von Österreich im Schreiben des Bundesministers für Finanzen vom 28. Oktober 2014 angekündigten zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen von rd. 1 Mrd. EUR (0,3 % des BIP) für das Jahr 2015 berücksichtigt und diese im Ausmaß von 770 Mio. EUR (0,2 % des BIP) als strukturelle Verbesserung anerkannt.



Kommissionsprognose für Österreich

Die Prognosen der Kommission (auf Basis der Herbstprognose 2014) stimmen weitgehend mit der Übersicht über die Haushaltplanung Österreichs (auf Basis der WIFO-Prognose vom September 2014) überein. Aufgrund der ungünstigeren Konjunkturentwicklung gehen beide Prognosen von deutlich schlechteren zentralen Eckwerten aus. Im Vergleich zum April 2014 soll das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit 2014 laut österreichischer Haushaltsplanung um 0,1 %-Punkte auf 2,8 % des BIP und 2015 um 0,5 %-Punkte auf 1,9 % des BIP ansteigen. Demgegenüber geht die Kommission in ihrer Herbstprognose von einem leicht höheren Defizit von 2,9 % des BIP für 2014 und von einem geringfügig niedrigeren Defizit von 1,8 % des BIP für 2015 aus. Das strukturelle Defizit soll sich laut EK-Prognose 2014 um 0,2 %-Punkte auf -1,1 % verbessern und 2015 nochmals geringfügig um 0,1 %-Punkte auf -1,0 % zurückgehen.

Der öffentliche Schuldenstand wird laut österreichischer Haushaltsplanung durch die Einbeziehung der Abbaueinheit der Hypo-Alpe-Adria AG und die ESVG Umstellung 2014 beträchtlich auf 86,5 % des BIP ansteigen und soll im Jahr 2015 wieder geringfügig auf 85,6 % des BIP zurückgehen. Die Kommission prognostiziert für Österreich 2014 und 2015 etwas höhere Schuldenstände (87 % des BIP für 2014 bzw. 86,1 % des BIP für 2015).

Vereinbarkeit mit den Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Nach Korrektur des übermäßigen Defizits unterliegt Österreich nun mehr der präventiven Komponente des SWP. Sein Budgetpfad muss daher ausreichende Fortschritte in Richtung seines mittelfristigen Haushaltsziels (MTO) – eines strukturellen Defizits von 0,45 % des BIP – sicherstellen. Folgende Fiskalregeln sind dabei anzuwenden:

- Anpassung des **strukturellen Budgetsaldos** jährlich um mehr als 0,5 % des BIP (eine Verbesserung von 0,6 % des BIP wurde in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten operationell als ausreichend festgelegt), solange das MTO nicht erreicht wurde und die Schuldenquote über dem Referenzwert von 60 % des BIP liegt (Defizitregel).



- Beschränkung des jährlichen realen **Ausgabenwachses** des Staates mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs² abzüglich eines Abschlags, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen (Ausgabenregel).
- Hinreichend rasche Rückführung der **Staatsschuldenquote** auf den Referenzwert von 60 % des BIP. Dem wird im Wesentlichen entsprochen, wenn sich der Abstand vom Referenzwert von 60 % des BIP um durchschnittlich 5 % pro Jahr verringert (1/20-Regel). Nach Einstellung des ÜD-Verfahrens gegen Österreich am 20. Juni 2014 besteht ein dreijähriger Übergangszeitraum, an dessen Ende die Einhaltung der Schuldenregel sichergestellt werden muss.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass durch den vorgesehenen Budgetpfad die Richtwerte für den Schuldenabbau 2014 und 2015 eingehalten werden können, dass jedoch sowohl bei der Defizitregel als auch bei der Ausgabenregel die Gefahr der Nichterfüllung der Vorgaben des SWP besteht.

Gemäß der Prognose der Kommission reduziert Österreich sein **strukturelles Budgetdefizit** von 1,3 % des BIP im Jahr 2013 um 0,2 %-Punkte auf 1,1 % des BIP im Jahr 2014. Im Jahr 2015 soll das strukturelle Budgetdefizit geringfügig um 0,1 %-Punkte auf 1 % des BIP sinken. Die erforderliche Anpassung wird damit nicht erreicht. Zur Einschätzung, ob eine Abweichung vom Anpassungspfad als **erheblich** eingeschätzt wird, vergleicht die Kommission sowohl die jährliche Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad der Jahre 2014 und 2015 als auch die durchschnittliche Abweichung im Zweijahreszeitraum. Die Schwellenwerte für eine erhebliche Abweichung sind mit 0,5 % des BIP für die Jahresbetrachtung und mit 0,25 % des BIP p.a. für eine Zweijahresbetrachtung festgelegt.

² Wachstum des Potentialoutputs: Jenes Wirtschaftswachstum, das eine Volkswirtschaft bei durchschnittlicher Auslastung ihrer Produktionskapazitäten erreichen würde.



Die Kommission stellt für 2014 eine leichte Abweichung und für 2015 eine **erhebliche Abweichung** vom **Anpassungspfad** in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel (MTO) fest. Auch in der Zweijahresbetrachtung liegt die Abweichung mit durchschnittlich 0,5 % p.a. erheblich über dem Schwellenwert von 0,25 % des BIP p.a. Die im Schreiben des Bundesministers für Finanzen angekündigten zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen im Ausmaß von rd. 1 Mrd. EUR für 2015 bewertete die Kommission mit 770 Mio. EUR (0,23 % des BIP) als strukturell. Auch bei vollständiger Implementierung würde die sich daraus ergebende Reduktion des strukturellen Defizits aus Sicht der Kommission nicht ausreichen, um die erhebliche Abweichung zu korrigieren.

Bei der **Ausgabenregel** besteht für 2014 insbesondere durch die im Zusammenhang mit der Hypo-Alpe-Adria AG erforderlichen Mehrausgaben eine Abweichung vom Referenzwert um 1,8 % des BIP sowie in der Zweijahresbetrachtung um durchschnittlich 0,7 % des BIP p.a.. Auch hier reichen die zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen zur Regeleinhaltung nicht.

Länderspezifische Empfehlungen

Die Europäische Union empfahl Österreich im Rahmen des Europäischen Semesters, die langfristige Tragfähigkeit des Pensionssystems u.a. durch eine Vorziehung der Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsalters von Frauen und Männern und eine Anpassung des tatsächlichen Pensionsalters an die Veränderungen bei der Lebenserwartung zu verbessern sowie die Umsetzung der neuen Reformen zur Beschränkung des Zugangs zu Vorruhestandsregelungen zu überwachen. Strukturelle Maßnahmen wurden weiters im Zusammenhang mit den hohen Kosten des Gesundheitswesens und der Pflege sowie den Finanzbeziehungen zwischen den Regierungsebenen empfohlen.

Laut der Beurteilung der Kommission wurden in der aktuellen Übersicht über die Haushaltsplanung nur wenige Länderspezifische Empfehlungen adressiert, wichtige Strukturreformen (z.B. im Pensionsbereich) und Informationen über die Effektivität bereits eingeleiteter Maßnahmen fehlen. Die angekündigte Steuerreform zur Reduktion der hohen Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit sollte budgetneutral gestaltet werden.



Gesamtbewertung des Euro-Währungsgebiets

Die Kommission hat insgesamt 16 Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsgebiets, die kein makroökonomisches Anpassungsprogramm durchführen, bewertet.

Die Übersichten über die Haushaltsplanungen der Mitgliedsstaaten deuten auf einen anhaltenden Rückgang des durchschnittlichen öffentlichen Gesamtdefizits der Euroländer hin (2014: 2,6 % bzw. 2015: 2,2 % des BIP). Die durchschnittliche Gesamtschuldenquote soll 2015 mit 92,5 % praktisch konstant bleiben. Die Kommission rechnet **2015** hingegen mit einem geringeren Abbau der Gesamtdefizite der Euro-Mitgliedstaaten. Laut Prognose der Kommission wird aufgrund höherer Defizite und eines niedrigeren Wachstums auch die Gesamtschuldenquote ansteigen. Insgesamt schätzt die Kommission den haushaltspolitischen Kurs im Euro-Währungsgebiet als neutral ein, damit könne ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der konjunkturellen Stabilisierung erreicht werden. Der Spielraum im Rahmen des SWP soll genutzt werden, ein Beispiel sei die von der Kommission geplante Investitionsoffensive für Europa.

Es wurden **keine schwerwiegenden Verstöße** gegen die Vorgaben des SWP festgestellt. Deutschland, Irland, Luxemburg, die Niederlande und die Slowakei erfüllen die Vorgaben des SWP. Estland, Lettland, Slowenien und Finnland erfüllen die Vorgaben weitgehend. Bei Österreich, Belgien, Spanien, Frankreich, Italien, Malta und Portugal besteht das Risiko einer Nichterfüllung der Vorgaben. Im Falle Frankreichs, Italiens und Belgiens könnten mögliche Schritte im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit folgen, die Kommission wird Anfang März 2015 die angekündigten Strukturreformprogramme prüfen.