



Analyse des Budgetdienstes

Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2014 (III-28 d.B.)

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

- Die Übersicht über die Haushaltsplanung 2014 basiert im Wesentlichen auf dem BFRG 2014 – 2017 und den Eckwerten des Österreichischen Stabilitätspakts und wurde mit dem Vorbehalt beschlossen, dass die künftige Bundesregierung voraussichtlich im Frühjahr 2014 einen neuen, geänderten Haushaltsplanentwurf vorlegen wird.
- Die budgetären Eckwerte der Haushaltsplanung bleiben trotz schlechterer gesamtwirtschaftlicher Prognosen weitgehend unverändert. Demnach wird für 2013 das Defizitziel von 2,3 % des BIP jedenfalls eingehalten werden können, das strukturelle Defizit soll mit 1,5 % des BIP um 0,3 %-Punkte besser ausfallen als geplant. 2014 sollen das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit weiterhin auf 1,5 % des BIP und das strukturelle Defizit auf 1,3 % des BIP sinken. Die Verschuldungsquote wird 2013 mit 74,6 % des BIP höher ausfallen als ursprünglich geplant (73,6 % des BIP). Für 2014 sind 74 % des BIP vorgesehen (im Stabilitätsprogramm noch 73,0 %). Die aktuellen Wirtschaftsprognosen gehen für 2014 allerdings von ungünstigeren Werten aus.
- Die angeführten diskretionären Konsolidierungsmaßnahmen enthalten ausschließlich jene Maßnahmen, die bereits im Konsolidierungspaket vom Frühjahr 2012 beschlossen wurden. Die Wertansätze (Veränderung gegenüber 2011) wurden nicht aktualisiert.
- Für die Hypo–Alpe–Adria AG sind weitere Budgetmittel erforderlich, eine genaue betragsmäßige Bezifferung erfolgte nicht. Die Auswirkungen auf Defizit- und Schuldenstand werden wesentlich von der noch nicht entschiedenen Restrukturierungsform abhängen.



- Gemäß der Stellungnahme der Europäischen Kommission entspricht die von Österreich vorgelegte Übersicht über die Haushaltsplanung weitgehend den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, bei einer unveränderten Politik ist für das kommende Jahr jedoch mit einer Abweichung vom Anpassungspfad zum mittelfristigen Haushaltsziel zu rechnen (die geplante strukturelle Saldenverbesserung beträgt lediglich 0,2 % des BIP). Eine durchaus mögliche Beendigung des Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits würde eine raschere Defizitreduktion und damit höhere Konsolidierungsanstrengungen erfordern. Österreich müsste das für 2013 erwartete strukturelle Defizit von 1,5 % des BIP um jährlich mehr als 0,5 % des BIP verringern und das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 0,45 % des BIP daher bereits im Jahr 2015 statt wie im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 vereinbart im Jahr 2017 erreichen.

Grundlage für die Analyse sind folgende Dokumente:

- Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2014
- Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2014

Koordinierung der europäischen Fiskal- und Wirtschaftspolitik

Die Vorlage einer Übersicht über die Haushaltsplanung ist der Teil der europäischen Koordination der Fiskal- und Wirtschaftspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters und der Regelungen im Sixpack, Twopack und Fiskalpakt. Im österreichischen Nationalrat werden die einzelnen Verfahrensschritte teilweise im Budgetausschuss (z.B. die österreichischen Vorlagen an die Europäische Kommission/Euro-Gruppe), teilweise im EU-Unterausschuss (die Stellungnahmen der Europäischen Kommission) behandelt. Der Budgetdienst hat dazu eine Anfragebeantwortung erstellt, die die Vorgangsweisen in anderen EU-Mitgliedstaaten aufzeigt, die unter dem Link [BD-Anfragebeantwortung Europäisches Semester](#) von der Parlamentshomepage abgerufen werden kann.

Gemäß den Twopack-Regelungen ist die Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr der Europäischen Kommission und der Euro-Gruppe (informelles Gremium zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Euroländer) bis zum 15. Oktober vorzulegen und der Haushaltsplanentwurf zu veröffentlichen. Die Übersicht soll u.a. den angestrebten Haushaltssaldo für den Sektor Staat, Ausgaben- und Einnahmenziele und relevante Informationen zu den einzelnen Ausgabenbereichen enthalten und mit den Länderspezifischen Empfehlungen im Einklang stehen.



Österreich hat die Übersicht über die Haushaltsplanung für das Jahr 2014 am 15. Oktober 2013 der Europäischen Kommission vorgelegt und am 31. Oktober 2013 auch dem Nationalrat übermittelt. Laut den Ausführungen des Bundesministeriums für Finanzen basiert die Übersicht 2014 im Wesentlichen auf dem BFRG 2014 – 2017 und den Eckwerten des Österreichischen Stabilitätspakts. Die Übersicht sei aufgrund der Nationalratswahlen am 29. September 2013 und der darauf folgenden Bestellung einer neuen Bundesregierung von der einstweiligen Bundesregierung mit dem Vorbehalt beschlossen worden, dass die künftige Bundesregierung voraussichtlich im Frühjahr 2014 einen neuen, geänderten Haushaltsplanentwurf vorlegen werde (einschließlich Entwürfen für ein Bundesfinanzgesetz 2014 und ein Bundesfinanzrahmengesetz 2015 – 2018).

Prognosen für gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen nach unten revidiert

Laut den aktuellen Vorhersagen des WIFO, der OECD, des IWF und der Europäischen Kommission zeichnet sich für die kommenden Jahre eine mäßige Erholung ab. Für die Jahre bis 2015 sind die wesentlichen Prognosedaten jedoch deutlich pessimistischer als die dem Strategiebericht zum aktuellen Bundesfinanzrahmen und dem Stabilitätsprogramm für 2012 – 2017 zugrunde gelegten Werte. Dies betrifft insbesondere das reale BIP-Wachstum, die Arbeitslosenquote, den privaten Konsum und die Entwicklung der ArbeitnehmerInnenentgelte. Bei der Inflationsrate wurden die Erwartungen hingegen nach unten korrigiert. Die leichte Expansion wird nicht ausreichen, um eine Trendwende am Arbeitsmarkt herbeizuführen

Die Annahmen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2014, die auf der aktuellen Konjunkturprognose des WIFO beruht, haben sich daher gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2012 – 2017 verschlechtert. Im Oktober 2013 erstellte das WIFO für die laufenden Koalitionsverhandlungen eine neue mittelfristige Prognose als Grundlage für die systematische Evaluierung der in den nächsten fünf Jahren zu erwartenden Einzahlungen und Auszahlungen des Bundes. Die nachfolgende Tabelle zeigt die veränderten Prognosedaten der aktuellen Mittelfristprognose des WIFO für wichtige gesamtwirtschaftliche Eckdaten gegenüber der dem Finanzrahmen 2014 – 2017 zugrunde gelegten Prognose auf.



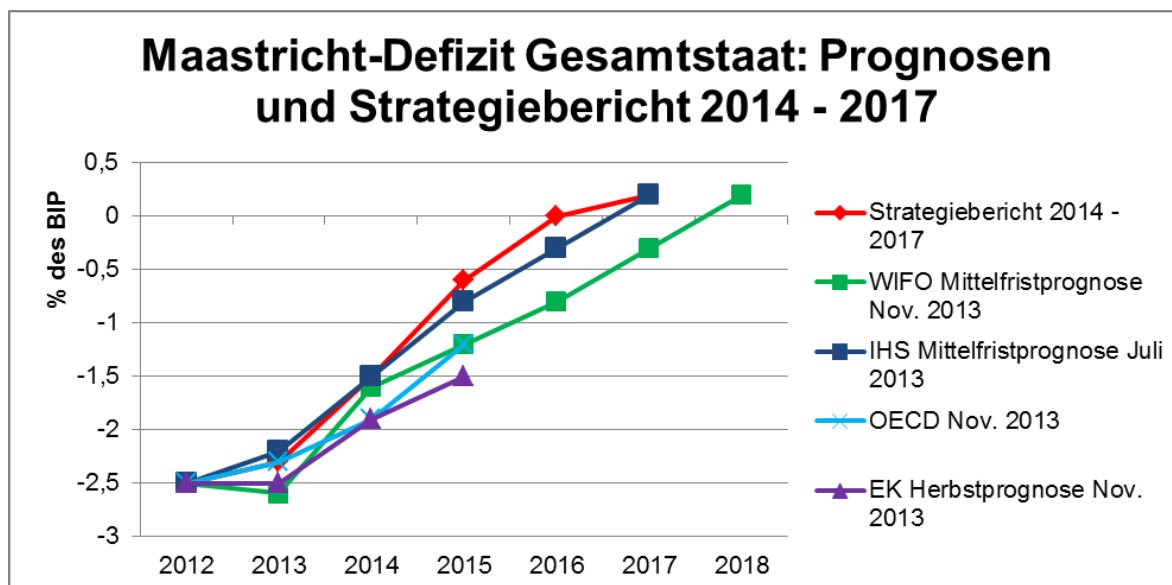
in %	Prognose	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BIP real	Mär.13	1,0	1,8	2,0	1,8	1,9	-
	Nov.13	0,4	1,7	1,8	1,9	2,0	1,8
BIP nominell	Mär.13	3,0	3,6	3,8	3,5	3,5	-
	Nov.13	2,6	3,7	3,6	3,4	3,7	3,5
Verbraucherpreise	Mär.13	2,1	2,0	2,3	2,0	1,9	-
	Nov.13	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9
Lohn- und Gehalts- summe pro Kopf, real	Mär.13	-0,1	0,5	0,7	0,8	0,7	-
	Nov.13	0,2	0,3	0,4	0,6	0,7	0,8
Unselbständig aktiv Beschäftigte	Mär.13	0,7	0,9	1,0	1,0	0,9	-
	Nov.13	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Arbeitslosenquote (Eurostat)	Mär.13	4,8	4,8	4,7	4,5	4,4	-
	Nov.13	5,1	5,2	5,3	5,2	5,1	5,1
Arbeitslosenquote (national)	Mär.13	7,4	7,4	7,4	7,3	7,2	-
	Nov.13	7,6	7,8	7,9	7,8	7,7	7,7

Quellen: Strategiebericht 2014 – 2017 und WIFO Mittelfristprognose November 2013

Bis 2015 sind die wesentlichen Prognosedaten deutlich pessimistischer als die dem aktuellen Bundesfinanzrahmen zugrundeliegenden Werte. Für 2016 und für 2017 ist die aktuellste WIFO-Prognose bezüglich des Wirtschaftswachstums jedoch etwas optimistischer. Insbesondere hinsichtlich der Arbeitslosenquote ist die aktuelle Prognose bedeutend ungünstiger als die in den beiden letzten Strategieberichten angeführten Werte. Die Beschäftigung wird weiterhin zunehmen, wenngleich nicht so stark wie noch im März 2013 erwartet.

Budgetäre Eckwerte trotz schlechterer gesamtwirtschaftlicher Prognosen weitgehend unverändert

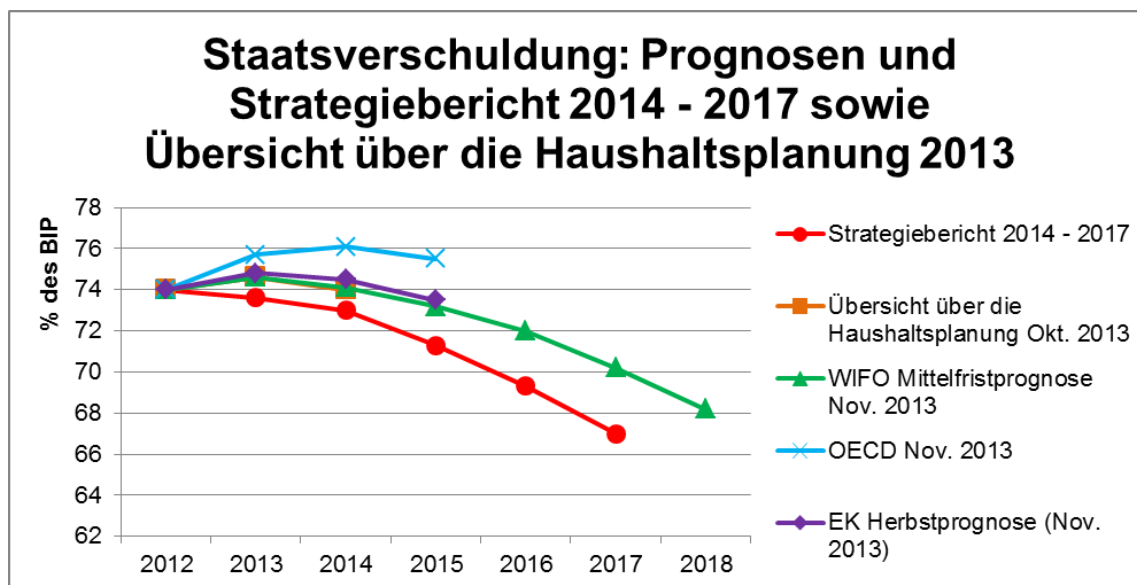
Die Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2014 lässt die budgetären Eckwerte gegenüber dem Strategiebericht zum BFRG 2014-2017 trotz verschlechterter Rahmenbedingungen weitgehend unverändert. Demnach wird für 2013 das gesamtstaatliche Defizitziel von 2,3 % des BIP jedenfalls eingehalten werden können, zumal aus dem Verkauf der Mobilfunklizenzen erhebliche Zusatzeinnahmen erzielt wurden (die OeNB geht daher in ihrer jüngsten Prognose vom Dezember 2013 von einem gesamtstaatlichen Defizit von 1,6 % des BIP aus). Das strukturelle Defizit soll mit 1,5 % des BIP um 0,3 %-Punkte besser ausfallen als geplant. 2014 sollen das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit weiterhin auf 1,5 % des BIP und das strukturelle Defizit auf 1,3 % des BIP sinken (geplante Verbesserung gegenüber dem Vorjahr um 0,2 %). Die meisten aktuellen Wirtschaftsprognosen sehen für 2014 wie aus der nachstehenden Darstellung ersichtlich allerdings etwas ungünstigere Werte vor.



Quelle: 2012 Istwerte laut Statistik Austria

Das WIFO erwartet in seiner aktuellen Prognose für 2014 ein Maastricht-Defizit von 1,6 %, wobei die Prognose vor der systematischen Evaluierung der Einzahlungen und Auszahlungen des Bundes („Kassasturz“) erstellt wurde. Die Europäische Kommission und die OECD prognostizieren für 2014 ein noch höheres Maastricht-Defizit von 1,9 %. 2015 sollte das Maastricht-Defizit laut OECD und WIFO auf 1,2 % zurückgehen, die Europäische Kommission geht mit 1,5 % von einem deutlich höheren Defizit aus. Auch beim strukturellen Budgetdefizit für 2014 sind WIFO (1,4 %) und die Europäische Kommission (1,5 %) etwas pessimistischer als die Bundesregierung (1,3 %).

Die Verschuldungsquote wird bereits 2013 mit 74,6 % des BIP höher ausfallen als ursprünglich geplant (73,6 % des BIP). Die Bundesregierung geht für 2014 von einem Rückgang auf 74 % des BIP aus. Das Stabilitätsprogramm 2012 – 2017 sah noch eine Verschuldung von 73,0 % des BIP vor.



Quelle: 2012 Istwerte laut Statistik Austria

Auch bei der Staatsverschuldung sind die Prognosen ungünstiger als in der Übersicht über die Haushaltsplanung 2014. Das WIFO erwartet 2014 einen Wert von 74,1 %, die Europäische Kommission 74,5 % und die OECD mit 76,1 % den höchsten Wert.

Die Entwicklung der Schuldenquote ist mit hoher Unsicherheit verbunden. Neben der Konjunktur spielen hier auch Faktoren wie die notwendigen Finanzhilfen für die verstaatlichten Banken (insbesondere der Hypo-Alpe-Adria AG) eine große Rolle. Darüber hinaus werden sich im September 2014 mit der Umstellung auf das neue System der Europäischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 2010) die Grundlagen für die Berechnung der Schuldenquote ändern und zu einer höheren gesamtstaatlichen Verschuldung führen (erste Schätzungen gehen von einem Anstieg zwischen 2 % und 3 % des BIP aus).

Gegenüber dem österreichischen Stabilitätsprogramm 2012 – 2017 werden für den Anteil des gesamten Öffentlichen Sektors am BIP sowohl bei den Gesamteinnahmen (für 2014 49,5 % gegenüber 48,8 %) als auch bei den Gesamtausgaben (51,0 % gegenüber 50,4 %) etwas höhere Werte erwartet. Auch die Steuerbelastung soll etwas höher ausfallen (43,5 % gegenüber 43,0 %).



Diskretionäre Konsolidierungsmaßnahmen unverändert

Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung (Tabelle 14) genannten diskretionären Konsolidierungsmaßnahmen enthalten ausschließlich jene Maßnahmen, die bereits im Konsolidierungspaket vom Frühjahr 2012 beschlossen wurden. Die Wertansätze (Veränderung gegenüber 2011) für 2013 und 2014 wurden gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2012 – 2017 unverändert beibehalten und nicht aktualisiert. Es ist für 2014 daher auch weiterhin die Finanztransaktionssteuer mit 500 Mio. EUR enthalten, deren Status als geplant angegeben wird.

Angaben über die Verteilungswirkung der Maßnahmen werden von der Regierung derzeit nicht gemacht, ab 2014 soll aber eine quantitative Bewertung von ausgewählten budgetären Maßnahmen insbesondere hinsichtlich Einkommensverteilung, Generationengerechtigkeit, etc. in Aussicht gestellt.

Zusätzliche Mittel für die Sanierung der verstaatlichten Banken und die Hochwasserhilfe

Für die Hypo–Alpe–Adria AG sind weitere in den Planwerten noch nicht berücksichtigte Budgetmittel erforderlich. Eine genaue betragsmäßige Bezifferung erfolgt in der Übersicht nicht, sondern es wird nur auf den am 3. September 2013 von der Europäischen Kommission genehmigten Restrukturierungsplan Bezug genommen, der umgesetzt werden soll. Die Auswirkungen auf Defizit- und Schuldenstand werden wesentlich von der noch nicht entschiedenen Restrukturierungsform abhängen.

Nicht vorhersehbare Mehraufwendungen sind für die Hochwasserkatastrophe im Mai und Juni 2013 sowie für die extreme Dürre im Sommer 2013 erforderlich. 2013 wird ein Zuschussbedarf von insgesamt 315 Mio. EUR und 2014 von rd. 160 Mio. EUR erwartet.



Stellungnahme Österreichs zu den Länderspezifischen Empfehlungen und zu den österreichischen EU 2020-Zielen

Länderspezifische Empfehlungen

Die Übersicht über die Haushaltsplanung (Tabelle 16) enthält eine aktualisierte Beschreibung der Maßnahmen zur Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen des Rates der Europäischen Union. Das Bundesministerium für Finanzen verweist insbesondere auf das Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz 2013, die getroffenen Maßnahmen zur Anhebung des Pensionsalters, das Gesundheitsreformgesetz 2013 mit der Einführung der Zielsteuerung-Gesundheit, das Bildungspaket 2013 mit einer Einführung der Bildungsteilzeit und eines Fachkräftestipendiums, den Ausbau ganztätiger Schulformen, die Verlängerung der Art 15a B-VG Vereinbarung über den halbtägigen kostenlosen und verpflichtenden Kindergartenbesuch für 5-Jährige sowie auf das Bankeninterventions- und -restrukturierungsgesetz.

Detaillierte Ausführungen des Budgetdienstes zur Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen sind der von der Homepage des Parlaments abrufbaren BD-Analyse der Länderspezifischen Empfehlungen zu entnehmen.



Nationale EU 2020-Ziele

Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält eine aktualisierte Beschreibung der Maßnahmen zur Umsetzung der österreichischen EU 2020-Ziele. Die nachstehende Tabelle verschafft eine Gesamtübersicht über die EU 2020-Ziele und den Stand der Zielerreichung auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene:

	EU-Gesamtziel			Nationales Ziel Österreich		
	2020 ⁽¹⁾	Stand 2011 ⁽¹⁾	Stand 2012 ⁽²⁾	2020 ⁽¹⁾	Stand 2011 ⁽¹⁾	Stand 2012 ⁽²⁾
Beschäftigungsquote in %	75	68,6	68,5	77-78	75,2	75,6
F&E-Investitionen in % des BIP	3	2,03	2,06	3,76	2,80	2,84
Emissionsreduktionsziel in den Nicht-Emissionshandels-sektoren in %	-10 (gegenüber 2005, Non ETS)	-	-	-16 (Basisjahr 2005)	-11,7	-
Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch in %	20	13,0 ⁽²⁾	-	34	31	-
Steigerung der Energieeffizienz	Steigerung der Energieeffizienz um 20%	-	-	n.V. ⁽⁴⁾	n.V. ⁽⁴⁾	n.V. ⁽⁴⁾
Frühzeitige Schul- und AusbildungsabgängerInnen in %	10	13,5	12,8	9,5	8,3	7,6
Tertiärer Bildungsabschluss in %	40	34,6	35,8	38 ⁽³⁾	36,8 ⁽³⁾	26,3
Senkung des Anteils der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung in Personen (Basisjahr 2008)	20.000.000	-	-	235.000	125.000	-

Quelle:

(1) ... Werte aus Nationalem Reformprogramm 2013

(2) ... Werte aus Eurostat Online Abfrage im Dez. 2013

(3) ... Einschließlich ISCED 4a

(4) ... Österreich unternimmt alle Anstrengungen, um den nationalen als auch EU-Zielen im Bereich Energieeffizienz zu entsprechen. Österreich wird daher – in Verfolg des Artikel 3 der Energieeffizienzrichtlinie (2012/27/EG) – bis zum 30. April dieses Jahres ein indikatives Energieeinsparungsziel an die Europäische Kommission übermitteln.



Bei der Verfolgung der EU 2020-Ziele hat Österreich bei einigen Zielen bereits gute Fortschritte erreichen können. Nähere Ausführungen des Budgetdienstes sind ebenfalls der BD - Analyse der Länderspezifischen Empfehlungen zu entnehmen.

Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2014

Die Europäische Kommission gab am 15. November 2013 eine Stellungnahme zur österreichischen Haushaltsplanung 2014 ab, wobei die Mitgliedstaaten aufgefordert sind, diese Stellungnahme im Rahmen des Verfahrens zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes zu berücksichtigen.

Die Stellungnahme der Europäische Kommission beinhaltet folgende wesentliche Schlussfolgerungen:

- Die von Österreich vorgelegte Übersicht über die Haushaltsplanung entspricht weitgehend den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.
- Die Kommissionsprognose deutet auf eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits im Jahr 2013 hin. Bei Annahme einer unveränderten Politik für das kommende Jahr ist jedoch mit einer Abweichung vom Anpassungspfad zum mittelfristigen Ziel eines strukturellen gesamtstaatlichen Defizits von 0,45 % des BIP im Jahr 2014 zu rechnen.
- Hinsichtlich der Umsetzung des strukturellen Teils der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen hat Österreich gewisse Fortschritte erzielt.
- Die Kommission fordert die Behörden auf, die vollständige Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens sicherzustellen.
- Die österreichischen Behörden werden ermutigt, der Kommission und der Eurogruppe eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen, sobald die neue Regierung im Amt ist.



Beendigung des Verfahrens wegen übermäßigen Defizits würde raschere Anpassung an mittelfristiges Haushaltsziel erfordern

Österreich unterliegt derzeit der korrektiven Komponente des Pakts (Verfahren wegen übermäßigen Defizits). Der Rat hat empfohlen das übermäßige Defizit bis spätestens 2013 zu korrigieren und eine jährliche strukturelle Anpassung um 0,75 % des BIP vorzunehmen. Nach der derzeitigen mittelfristigen Haushaltsplanung wird Österreich sein mittelfristiges Haushaltsziel für das strukturelle Defizit von 0,45 % des BIP im Jahr 2017 erreichen.

Falls der Rat das Defizitverfahren im Frühjahr 2014 einstellt, was aufgrund der Stellungnahme der Kommission möglich erscheint, wird Österreich der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts unterliegen. Österreich wäre daher angehalten, eine jährliche strukturelle Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel von mehr als 0,5 % des BIP vorzunehmen, solange das mittelfristige Haushaltsziel von 0,45 % nicht erreicht wurde und die Schuldenquote über dem Referenzwert von 60 % des BIP liegt. Da in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2014 eine Verringerung des strukturellen Saldos um nur 0,2 % veranschlagt wird, würde Österreich die erforderliche strukturelle Anpassung nicht erreichen.

Bei Beendigung des Defizitverfahrens müsste Österreich das für 2013 erwartete strukturelle Defizit von 1,5 % des BIP um jährlich mehr als 0,5 % anpassen und das mittelfristige Haushaltsziel von 0,45 % des BIP daher bereits in Jahr 2015 statt wie derzeit im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 vereinbart im Jahr 2017 erreichen. Der Rat der Europäischen Union hat Österreich bei seinen Länderspezifischen Empfehlungen im Juni 2013 daher auch bereits empfohlen, sein mittelfristiges Haushaltsziel bereits 2015 zu erreichen. Dies würde erhöhte Konsolidierungsanstrengungen in den nächsten beiden Jahren erfordern.