



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten

III–183 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP



Reihe BUND 2018/45

Reihe BURGENLAND 2018/3

Reihe KÄRNTEN 2018/4

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2018/5

Reihe OBERÖSTERREICH 2018/8

Reihe SALZBURG 2018/6

Reihe STEIERMARK 2018/4

Reihe TIROL 2018/5

Reihe VORARLBERG 2018/7

Reihe WIEN 2018/10

Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und den Landtagen der Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg sowie dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im September 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
Fax (+43 1) 712 94 25
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Kurzfassung	9
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Rechtliche Grundlagen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012	14
Gemeinschaftsrechtliche Regelungen	14
Regelungen auf nationaler Ebene	17
Österreichischer Stabilitätspakt 2012	18
Bericht der Statistik Austria	20
Ermittlung der Haushaltsergebnisse durch den RH	21
Haushaltssaldo gemäß ESVG (Maastricht–Saldo)	21
Maastricht–Saldo versus struktureller Saldo	29
Struktureller Saldo – Szenario 1	30
Struktureller Saldo – Szenario 2	35
Zulässiges Ausgabenwachstum	38
Schuldenquotenanpassung	46
Weitere Feststellungen	49
Haushaltskoordinierung durch die Koordinationskomitees	49
Schlichtungsgremium	51
Prozess der Berichterstellung	52
Der Stabilitätsrechner des Ministeriums	57

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung _____	61
Einmalmaßnahmen _____	66
Schlussempfehlungen _____	71
Anhang A: Rechtsgrundlagen _____	75
Anhang B: Einheiten des Sektors Staat _____	76
Anhang C: Stellungnahmen der Länder an die Statistik Austria _____	77
Anhang D: Stellungnahmen der Länder an den RH _____	78
Anhang E: Unterschiedliche Rechtsauffassungen hinsichtlich der Anwendung des strukturellen Saldos _____	79
Anhang F: Alternative Berechnung des strukturellen Saldos ohne Einmal- maßnahmen in der Regelgrenze _____	82
Anhang G: Aufteilung der diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen im Jahr 2016 laut Ministerium _____	83

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Abweichung von der Regelgrenze für den Maastricht–Saldo	22
Tabelle 2:	Berücksichtigung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung	24
Tabelle 3:	Berücksichtigung der Ausgaben zur Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes durch die Statistik Austria	25
Tabelle 4:	Berücksichtigung aktueller Daten des Ministeriums zur Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes durch den RH	25
Tabelle 5:	Berücksichtigung der Bestimmungen gemäß Art. 3 Abs. 5 ÖStP 2012 durch den RH	26
Tabelle 6:	Berücksichtigung von Gemeindeüberschüssen gemäß Art. 20 ÖStP 2012 durch den RH	27
Tabelle 7:	Gegenüberstellung verschiedener Varianten zur innerstaatlichen Aufteilung des Konjunkturreffekts	31
Tabelle 8:	Einmaleinnahmen und –ausgaben 2016 im Detail	32
Tabelle 9:	Abweichung von der Regelgrenze des strukturellen Saldos 2016 (Szenario 1)	34
Tabelle 10:	Abweichung von der Regelgrenze des strukturellen Saldos 2016 (Szenario 2)	36
Tabelle 11:	Regelungen über die Kontrollkonten	37
Tabelle 12:	Abweichung von der Regelgrenze des strukturellen Saldos 2016 unter Berücksichtigung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung (Szenario 2)	38
Tabelle 13:	Berechnung des korrigierten Ausgabenaggregats 2015 und 2016 nach Vorgabe der Europäischen Kommission	40
Tabelle 14:	Berechnung der Abweichung vom Ausgabenrichtwert 2015 und 2016	42

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Tabelle 15: Berechnung der Abweichung von der ein- und zweijährigen Regelgrenze 2016 _____	43
Tabelle 16: Durch das Ministerium zur Verfügung gestellte Informationen _	55
Tabelle 17: Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung 2016 _____	64
Tabelle 18: Einmalmaßnahmen im Bericht der Statistik Austria _____	66
Tabelle 19: Ausgaben zur Stabilisierung des Finanzmarktes des Landes Kärnten 2016 _____	68

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Europarechtliche Grundlagen _____	16
Abbildung 2:	Abweichung von der Regelgrenze für den strukturellen Saldo nach Rechtsauffassung des Ministeriums _____	33
Abbildung 3:	Erstellung des Berichts der Statistik Austria _____	53
Abbildung 4:	Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung in % des BIP _____	62

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.H.v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KAF	Kärntner Ausgleichszahlungsfonds
k.A.	keine Angabe
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MTO	mittelfristiges Budgetziel (Medium–Term Budgetary Objective)
Nr.	Nummer

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



ÖKK	Österreichisches Koordinationskomitee
ÖStP 2012	Österreichischer Stabilitätspakt 2012, BGBl. I Nr. 30/2013
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
SKS–Vertrag	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts– und Währungsunion
SWP	Stabilitäts– und Wachstumspakt
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Finanzen

Bundeskanzleramt

alle Länder

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 (**ÖStP 2012**) sieht in Art. 18 Abs. 8 vor, dass der RH bei Feststellung eines sanktionsrelevanten Sachverhalts durch die Statistik Austria ein Gutachten zu erstellen hat. Der RH überprüfte daher von Oktober 2017 bis Jänner 2018 die Haushaltsergebnisse gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Berechnung der Haushaltsergebnisse durch die Statistik Austria und die Beurteilung des Vorliegens sanktionsrelevanter Sachverhalte. Der überprüfte Zeitraum umfasste das Jahr 2016. (**TZ 1**)

Feststellungen der Statistik Austria

Die Statistik Austria legte am 29. September 2017 einen Bericht über die Haushaltsergebnisse gemäß Art. 18 ÖStP 2012 vor. Dieser enthielt folgende Ergebnisse:

- Haushaltssaldo nach ESG (Maastricht–Saldo): Hinsichtlich des Vorliegens sanktionsrelevanter Sachverhalte konnte die Statistik Austria keine abschließende Aussage treffen, da ihr Informationen zur Beurteilung fehlten. (**TZ 6**)
- Struktureller Haushaltssaldo: Hinsichtlich des Vorliegens sanktionsrelevanter Sachverhalte konnte die Statistik Austria keine abschließende Aussage treffen, da ihr Informationen zur Beurteilung fehlten und rechtliche Unsicherheiten betreffend die Interpretationen von ÖStP–Bestimmungen bestanden. (**TZ 8**)

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



- Ausgabenwachstum: Es lag nach Meinung der Statistik Austria kein sanktionsrelevanter Sachverhalt vor. (TZ 10)
- Schuldenquotenanpassung: Es lag nach Meinung der Statistik Austria ein sanktionsrelevanter Sachverhalt beim Bund und bei den Ländern Kärnten, Oberösterreich, Steiermark, Vorarlberg und Wien vor. (TZ 11)

Feststellungen des RH

In seinem Gutachten gemäß Art. 18 Abs. 8 ÖStP 2012 ermittelte der RH folgende Ergebnisse:

- Haushaltssaldo nach ESG (Maastricht–Saldo): Der Bund und die Länder (in Summe) verfehlten ihre Haushaltsziele, die Gemeinden (in Summe) erreichten diese. Bei Anwendung sämtlicher Ausnahmetatbestände des ÖStP 2012 führte dies nur beim Bund zu einem sanktionsrelevanten Sachverhalt. (TZ 6)
- Struktureller Haushaltssaldo: Das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) und die Länder vertraten unterschiedliche Rechtsauffassungen hinsichtlich der Berechnung der Haushaltsergebnisse. Der RH stellte die beiden Rechtsauffassungen und die daraus resultierenden Ergebnisse in Form zweier Szenarien dar, hielt aber dazu fest, dass für rechtliche Interpretationen des ÖStP 2012 das Österreichische Koordinationskomitee – und nicht der RH – zuständig ist. (TZ 7)
 - Szenario 1 (Rechtsauffassung des Ministeriums): Das Ergebnis für den strukturellen Saldo entsprach jenem für den Maastricht–Saldo, d.h. Bund und Länder (in Summe) verfehlten ihre Haushaltsziele. Ein sanktionsrelevanter Sachverhalt lag jedoch nicht vor, weil ein solcher erst ab dem Jahr 2017 anwendbar war. (TZ 7, TZ 8)
 - Szenario 2 (Rechtsauffassung der Länder): Der Bund verfehlte sein Haushaltsziel, die Länder (in Summe) und die Gemeinden (in Summe) hingegen erreichten ihre Ziele. Bei Anwendung der Rechtsauffassung der Länder wäre der strukturelle Saldo anstelle des Maastricht–Saldos maßgeblich. Über das Vorliegen eines sanktionsrelevanten Sachverhalts beim Bund konnte der RH keine abschließende Aussage treffen, weil Abweichungen vom Haushaltsziel auf Kontrollkonten zu erfassen und erst in den Folgejahren rückzuführen waren. (TZ 9)

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



- Ausgabenwachstum: Der Bund und die Gemeinden (in Summe) verfehlten ihre Haushaltsziele, die Länder (in Summe) hingegen erreichten diese. Diese Abweichungen hatten aufgrund europarechtlicher Ausnahmetatbestände jedoch keine Sanktionsrelevanz. (TZ 10)
- Schuldenquotenanpassung: Die Bestimmungen des ÖStP 2012 sahen vor, dass die Fiskalregel zur Schuldenquotenanpassung für das Berichtsjahr 2016 nicht zur Anwendung kam und damit jedenfalls kein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorlag. (TZ 11)

Zusammenfassung der Haushaltsergebnisse des Jahres 2016					
Rechtsgrundlage	Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, BGBl. I Nr. 30/2013				
überprüfte Fiskalregeln	Haushaltssaldo nach ESGV	struktureller Saldo		Ausgabenwachstum	Schuldenquotenanpassung
		Szenario 1	Szenario 2		
Bund					
Statistik Austria					
RH					
Länder					
Statistik Austria					
RH					
Gemeinden					
Statistik Austria					
RH					
Legende:		Ziel erreicht			
		Ziel nicht erreicht, nicht sanktionsrelevant			
		Ziel nicht erreicht, sanktionsrelevant			
		nicht anwendbar			
		Ziel erreicht; abschließende Beurteilung nicht möglich			
		Ziel nicht erreicht, nicht sanktionsrelevant; abschließende Beurteilung nicht möglich			
		Ziel nicht erreicht; abschließende Beurteilung nicht möglich			

ESVG = Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung

Die unterschiedliche Beurteilung der Haushaltsergebnisse durch den RH basiert zum Teil darauf, dass der RH auf Informationen zurückgreifen konnte, die der Statistik Austria zur Zeit ihrer Berichterstellung nicht zur Verfügung standen.

Quellen: Statistik Austria; RH

Der RH hält fest, dass aufgrund dieses Gutachtens das Österreichische Koordinationskomitee eine abschließende Interpretation der unklaren Bestimmungen des ÖStP 2012, insbesondere jene in Bezug auf die Haushaltssalden, vorzunehmen hat. Der RH hält weiters fest, dass im Falle des Vorliegens eines sanktionsrelevanten Sachverhalts im Sinne dieses Gutachtens unverzüglich ein Schlichtungsgremium einzuberufen ist, um den Sanktionsmechanismus auszulösen.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Weitere Feststellungen

Die Statistik Austria hatte zur Zeit der Berichterstellung (September 2017) nicht sämtliche dafür erforderlichen Daten zur Verfügung. Dies betraf insbesondere

- die Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung, die vom Ministerium erst im Dezember 2017 übermittelt wurden, (TZ 18, TZ 19) und
- die Ausgaben zur Stabilisierung der Finanzmärkte, die vom Ministerium im Dezember 2017 aktualisiert wurden. (TZ 21)

Das Ministerium stellte der Statistik Austria im Wege des sogenannten Stabilitätsrechners Daten zur Berechnung der Haushaltsergebnisse zur Verfügung. Diese Daten waren in einigen Fällen

- nicht aktuell, (TZ 16, TZ 21)
- fehlten im Stabilitätsrechner (TZ 16, TZ 21) oder
- waren falsch. (TZ 6)

Die im Stabilitätsrechner abgebildeten Berechnungen spiegelten hinsichtlich des strukturellen Saldos ausschließlich die Rechtsmeinung des Ministeriums wider. Die für die Berechnung des Ausgabenwachstums vom Ministerium bereitgestellten Regelgrenzen waren nicht zur Gänze nachvollziehbar. (TZ 10, TZ 17)

Empfehlungen

Folgende Empfehlungen hob der RH besonders hervor:

- Die Regelungen des ÖStP 2012 sollten den gesamten Sektor Staat (insbesondere auch die Sozialversicherungsträger) umfassen.
- Sämtliche für die Berechnung der Haushaltsergebnisse erforderlichen Daten wären vom Ministerium vollständig und nachvollziehbar der Statistik Austria und allen Vertragsparteien zur Verfügung zu stellen.
- Das Ministerium sollte eine webbasierte Bereitstellung des Stabilitätsrechners (z.B. im Wege einer Downloadmöglichkeit) sicherstellen, die gewährleistet, dass alle Anwenderinnen und Anwender die gleiche Version verwenden. Eine Dokumentation der einzelnen Versionen des Stabilitätsrechners wäre anzulegen, damit die Unterschiede zwischen den einzelnen Versionen unmittelbar klar ersichtlich sind. (TZ 22)

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 (**ÖStP 2012**) sieht in Art. 18 Abs. 8 vor, dass der RH bei Feststellung eines sanktionsrelevanten Sachverhalts durch die Statistik Austria ein Gutachten zu erstellen hat. Der RH überprüfte im Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**), bei den Ländern und der Statistik Austria daher von Oktober 2017 bis Jänner 2018 die Haushaltsergebnisse gemäß ÖStP 2012. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Berechnung der Haushaltsergebnisse durch die Statistik Austria und die Beurteilung des Vorliegens von Sachverhalten, die allenfalls Sanktionen gemäß ÖStP 2012 nach sich ziehen könnten („sanktionsrelevante Sachverhalte“). Die Überleitung der Rechnungsabschlussdaten in das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (**ESVG**) durch die Statistik Austria war nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung. Der überprüfte Zeitraum umfasste das Jahr 2016.

In ihrem Bericht vom 29. September 2017 stellte die Statistik Austria zumindest einen sanktionsrelevanten Sachverhalt bei der Fiskalregel zur Schuldenquotenanpassung fest, bei dem die Regelgrenzen (= Zielwerte laut ÖStP 2012) sowohl beim Bund als auch bei den Ländern insgesamt nicht eingehalten wurden. Bei zwei weiteren Fiskalregeln (Haushaltssaldo nach ESVG und struktureller Haushaltssaldo) erfolgte keine abschließende Beurteilung durch die Statistik Austria. Weiters bezog der RH die Fiskalregel zum Ausgabenwachstum in die Prüfung mit ein, weil auch diesbezüglich sanktionsrelevante Sachverhalte auftreten hätten können. Die im ÖStP 2012 außerdem vorgesehenen Fiskalregeln zu den Haftungsobergrenzen und den Eventualverbindlichkeiten waren hingegen nicht Gegenstand der Überprüfung, weil der ÖStP 2012 diesbezüglich keine Sanktionen vorsah.

Die Gebietskörperschaften vereinbarten im ÖStP 2012 einen Sanktionsmechanismus zur Absicherung der Stabilitätsverpflichtungen. Wird durch den RH festgestellt, dass ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliegt, ist ein Schlichtungsgremium einzuberufen. Legen jene Vertragsparteien, die einen sanktionsrelevanten Sachverhalt gesetzt haben, keinen entsprechenden Maßnahmenplan vor oder erfüllen diesen nicht, kann vom Schlichtungsgremium einvernehmlich ein Sanktionsbeitrag verhängt werden.

Zu dem im April 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Länder Burgenland, Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg sowie die Statistik Austria im Juni 2018 und das Ministerium sowie die Länder Kärnten und Salzburg im Juli 2018 Stellung. Die Länder Oberösterreich und Steiermark verzichteten auf eine Stellungnahme. Wien gab innerhalb der offenen Frist keine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2018.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



(2) Die Statistik Austria wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass der RH bei Ermittlung der Haushaltsergebnisse auf Informationen zurückgreifen konnte, die der Statistik Austria bis zur Berichtslegung am 29. September 2017 nicht zur Verfügung gestanden seien.

(3) Dazu verwies der RH auf die Kurzfassung dieses Gutachtens, in der er unter den „Weiteren Feststellungen“ genau dies bestätigte. Auch in den **TZ 18**, **TZ 19** und **TZ 21** kritisierte er die fehlenden bzw. unvollständigen Daten zu den Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung sowie zu den Ausgaben zur Stabilisierung der Finanzmärkte.

Rechtliche Grundlagen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012

Gemeinschaftsrechtliche Regelungen

2

(1) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (**SWP**), die beiden Reformpakete **Sixpack** und **Twopack** sowie der fiskalpolitische Pakt („Fiskalpakt“) als Teil des völkerrechtlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (**SKS-Vertrag**) bilden die wesentlichen rechtlichen Grundlagen einer regelgebundenen Fiskalpolitik in der Europäischen Union (**EU**).

Der **SWP** geht auf den Europäischen Rat von Dublin am 13. und 14. Dezember 1996 zurück. Dieser sah vor, dass nachhaltige gesunde Haushalte nicht nur bei Übertritt in die dritte Phase der Währungsunion, sondern auch danach von wesentlicher Bedeutung sind. Der SWP trat mit 1. Jänner 1999 in Kraft und bestand ursprünglich aus

- der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt,
- der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken („präventiver Arm“) und
- der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit („korrektiver Arm“).

Im korrektiven Arm des SWP wird ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits ausgelöst, wenn das öffentliche Defizit 3 % des Bruttoinlandsprodukts (**BIP**) überschreitet und/oder der öffentliche Schuldenstand mehr als 60 % des BIP beträgt bzw. nicht ausreichend reduziert wird (sogenannte „Maastricht-Kriterien“).

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Der präventive Arm des SWP umfasst Regeln, die übermäßige Defizite vermeiden sollen. Neben den bereits erwähnten Maastricht-Kriterien sieht das EU-Regelwerk im präventiven Arm aktuell mehrere Fiskalregeln vor, deren Einhaltung durch die Europäische Kommission und den Rat überwacht wird:

- jährliche Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Richtung des mittelfristigen Budgetziels (**MTO**)¹;
- nachhaltige Einhaltung des MTO;
- Beschränkung des jährlichen realen Ausgabenzuwachses;
- Rückführung der öffentlichen Schuldenquote².

Darüber hinaus kommt eine Reihe von Ausnahmetatbeständen und Flexibilisierungsklauseln zur Anwendung.

Das **Sixpack** umfasst sechs europäische Gesetzgebungsmaßnahmen zur Reform des SWP und zur Einführung eines neuen gesamtwirtschaftlichen Überwachungsverfahrens. Das Paket trat am 13. Dezember 2011 in Kraft. Mit dem Sixpack wurden u.a. ein Frühwarnsystem und ein Korrekturmechanismus für übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte eingeführt.

Das **Twopack** umfasst zwei Verordnungen zur Verstärkung der haushaltspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten der Währungsunion (Euro-Währungsraum), wobei die Intensität der Überwachung wiederum von der wirtschaftlichen Lage der Mitgliedstaaten abhängig ist. Die beiden Verordnungen ergänzen und erweitern die Regelungen des Sixpack und führen einheitliche Haushaltsfristen und -regeln für die Euro-Länder ein. Das Paket trat am 30. Mai 2013 in Kraft.

Der von den EU-Staats- und Regierungschefs am 2. März 2012 unterzeichnete **SKS-Vertrag**³ trat mit 1. Jänner 2013 in Kraft. Der Vertrag sieht neben der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und einer Verbesserung der Steuerung des Euro-Währungsraums eine Verstärkung der Haushaltsdisziplin ihrer Mitglieder durch einen **fiskalpolitischen Pakt** (Titel III, Art. 3 bis 8) vor. Der Vertrag basiert auf dem Vertrag von Maastricht bzw. den Maastricht-Konvergenzkriterien und enthält als Neuerung die Möglichkeit der finanziellen Sanktionierbarkeit bei Nichteinhaltung.

¹ Medium Term Budgetary Objective

² öffentlicher Schuldenstand in % des BIP

³ BGBl. III Nr. 17/2013

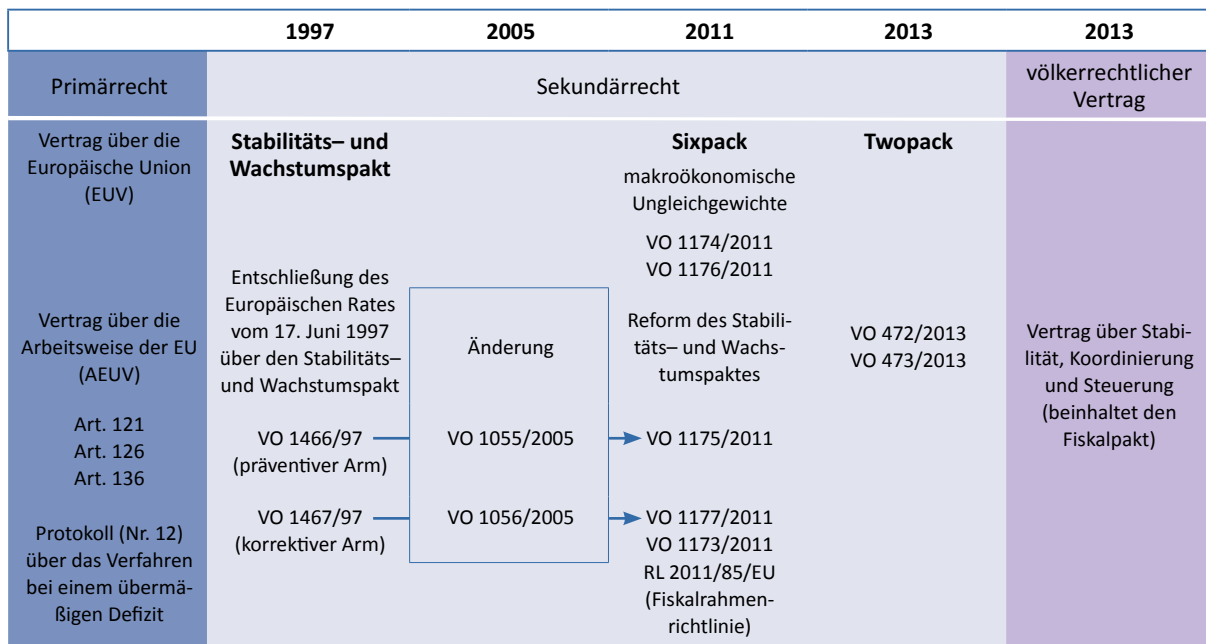
Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Die folgende Abbildung bietet eine Übersicht über die europarechtlichen Grundlagen (siehe Anhang A). Eine detaillierte Darstellung aller rechtlichen Vorgaben und deren technische Umsetzung enthält das Handbuch über die Verfahren und Methoden zur Umsetzung des SWP, das Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2017.⁴

Abbildung 1: Europarechtliche Grundlagen



VO = Verordnung

RL = Richtlinie

Quelle: RH

Der RH verweist darüber hinaus auf seine Berichte „Grundlagen der Fiskalpolitik“ (Reihe Bund 2011/5), „Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU“ (Reihe Bund 2012/13) sowie den Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2016 (Textteil Band 3).

(2) Statistiken über öffentliche Finanzen werden in der EU auf der Grundlage des ESGV 2010 erstellt. Das ESGV ist sowohl Methodenwerk als auch Rechtstext⁵ und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die für die Implementierung in Österreich

⁴ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2017 Edition; Institutional Papers; March 2017

⁵ Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. L174 vom 26. Juni 2013, S.1

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



notwendigen Datenerhebungen werden in der Gebarungsstatistik–Verordnung festgeschrieben.⁶

Im Rahmen der budgetären Notifikation übermittelt die Statistik Austria zweimal jährlich (März und September) Daten über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand an die Europäische Kommission. Datengrundlage für die Erstellung von ESGV–Daten zum Sektor Staat sind die Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften, der Sozialversicherungsträger und der ausgegliederten Einheiten, die gemäß ESGV–Klassifikation dem Sektor Staat zuzuordnen sind. Der Sektor Staat wird grundsätzlich in vier Sub–Sektoren untergliedert: Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger (siehe Anhang B).

(3) Die Überleitung der Rechnungsabschlussdaten in das ESGV durch die Statistik Austria war nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung durch den RH.⁷

Regelungen auf nationaler Ebene

3 (1) Art. 13 Abs. 2 Bundes–Verfassungsgesetz (**B–VG**)⁸ verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden, bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben. Sie haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren.

(2) Mit § 2 Abs. 1 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 (**BHG 2013**)⁹ wird die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Haushaltsführung für den Bund konkretisiert und mit der Schuldenbremsenverordnung¹⁰ nähere Bestimmungen zur Umsetzung der Haushaltsziele gemäß § 2 Abs. 4 bis 7 BHG 2013 erlassen, insbesondere zur Definition und Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos und Führung des Kontrollkontos.

⁶ Gebarungsstatistik–VO 2014, BGBl. II Nr. 345/2013

⁷ siehe dazu auch den RH–Bericht „Grundlagen der Fiskalpolitik“ (Reihe Bund 2011/5)

⁸ BGBl. Nr. 1/1930 i.d.F. BGBl. I Nr. 1/2008

⁹ BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

¹⁰ BGBl. II Nr. 79/2013 i.d.g.F.

Österreichischer Stabilitätspakt 2012

4.1

(1) Bund, Länder und Gemeinden, Letztere vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund, schlossen auf der Grundlage des Bundesverfassungsgesetzes über die Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebunds und des Österreichischen Städtebunds¹¹ eine Vereinbarung über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012)¹² ab. Auf diese Vereinbarung sind die für Vereinbarungen gemäß Art. 15a Abs. 1 B-VG geltenden bundes- und landesrechtlichen Vorschriften mit bestimmten Abweichungen anzuwenden.

(2) Der ÖStP 2012 diene zwar grundsätzlich der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Fiskalregeln, wich aber in Details von diesen ab. So waren bspw. die Bundes- und Landeskammern vollständig und die Sozialversicherungsträger zum überwiegenden Teil von der Anwendung der Bestimmungen des ÖStP 2012 ausgenommen, obwohl diese Einheiten EU-rechtlich dem Sektor Staat – und damit dem gesamtstaatlichen Haushaltsergebnis – zuzurechnen waren. Insbesondere die Gebarung der Sozialversicherungsträger, deren Ausgaben im Jahr 2016 rd. 55 Mrd. EUR betragen, stellte eine gesamtstaatlich relevante Größe dar.

(3) Der ÖStP 2012 trat mit 1. Jänner 2012 in Kraft¹³ und war im Gegensatz zur Haushaltsüberwachung auf EU-Ebene (mit dem im Rahmen des Europäischen Semesters jährlich vorzulegenden Stabilitätsprogramm und dem nationalen Reformprogramm) kein rollierendes (d.h. jährlich aktualisiertes) Planungsinstrument. Er wurde grundsätzlich für einen unbefristeten Zeitraum abgeschlossen und enthielt für den Zeitraum 2012 bis 2016 bestimmte Zielwerte für den jeweiligen Haushaltsaldo der Gebietskörperschaften, die noch auf der Grundlage des ESVG 1995 festgelegt wurden. Ab dem Jahr 2017 war ein gesamtstaatlicher Zielwert für den strukturellen Saldo von -0,45 % des BIP festgeschrieben. Demgegenüber sah das von Österreich der Europäischen Kommission vorgelegte Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2016 bis 2021 ab dem Jahr 2017 ein MTO (entspricht dem strukturellen Saldo) von -0,5 % des BIP vor.

4.2

(1) Der RH stellte kritisch fest, dass die Haushaltsergebnisse der Kammern vollständig und jene der Sozialversicherungen zum überwiegenden Teil von der Anwendung des ÖStP 2012 ausgenommen waren. Dies könnte selbst bei Einhaltung der im ÖStP 2012 festgelegten Fiskalziele eine Verfehlung des gesamtstaatlichen Ziels zur Folge haben.

¹¹ BGBl. I Nr. 61/1998

¹² ÖStP 2012, BGBl. I Nr. 30/2013, davor: Österreichischer Stabilitätspakt 2011, BGBl. I Nr. 117/2011, davor: Österreichischer Stabilitätspakt 2008, BGBl. I Nr. 127/2008, davor: Österreichischer Stabilitätspakt 2005, BGBl. I Nr. 19/2006

¹³ Eine Ausnahme stellte das Land Salzburg dar, wo der ÖStP 2012 am 1. Jänner 2013 in Kraft trat.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Der RH empfahl dem Ministerium und den Ländern, die Regelungen des ÖStP 2012 auf den gesamten Sektor Staat auszudehnen.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass das gesamtstaatliche Ziel eines strukturellen Saldo von -0,45 % des BIP ab 2017 nicht mit dem im Stabilitätsprogramm festgelegten Zielwert für den Zeitraum 2016 bis 2021 übereinstimmte. Durch die Festlegung fixer Zielwerte in Verbindung mit einer unbefristeten Geltungsdauer war der ÖStP 2012 – insbesondere im Zeitraum 2012 bis 2016 – ein wenig flexibles Steuerungsinstrument. Dadurch erhöhte sich aus Sicht des RH das Risiko, dass die Haushaltsziele im Falle kurzfristiger Änderungen wirtschaftlicher oder rechtlicher Rahmenbedingungen de facto nicht mehr erreicht werden können. Ein solcher Fall trat bspw. in den Jahren 2009 und 2010 ein, als die Fiskalziele des ÖStP 2008 nach Ausbruch der Finanzkrise obsolet waren. Zudem beruhten die Zielwerte auf dem ESVG 1995, das im Jahr 2014 vom ESVG 2010 abgelöst wurde.

Der RH empfahl dem Ministerium und den Ländern, Möglichkeiten für eine engere Abstimmung zwischen Stabilitätsprogramm und ÖStP zu prüfen.

4.3

(1) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sah es die Empfehlung, wonach die Regelungen des ÖStP 2012 den gesamten Sektor Staat umfassen sollten, als nicht praktikabel an, weil der ÖStP 2012 eine Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden sei, wovon die Sozialversicherungsträger und Bundeskammern nicht umfasst seien. Vielmehr habe der Bund mit diesen Einheiten eine separate Vereinbarung abzuschließen. Weiters wies das Land Kärnten darauf hin, dass die Länder keinen Einfluss auf das Stabilitätsprogramm der Bundesregierung hätten und sich aus diesem auch keine Bindungswirkung für die Länder ableiten lasse.

(2) Das Land Niederösterreich vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass die Ausdehnung der Regelungen des ÖStP 2012 auf den gesamten Sektor Staat eine substantielle Änderung bedeuten würde und dazu die Einbeziehung und Zustimmung der Sozialversicherungen erforderlich sei. Allerdings befürwortete das Land Niederösterreich eine engere Abstimmung zwischen dem Österreichischen Stabilitätsprogramm und dem ÖStP 2012.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei eine Novelle des ÖStP 2012 – unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des RH und dem Gesichtspunkt der Vereinfachung – anzustreben, mit der Auslegungsdifferenzen beseitigt und die Transparenz sowie Steuerungsmöglichkeiten erhöht werden.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



(4) Das Land Tirol merkte in seiner Stellungnahme an, dass die Empfehlung, die Regelungen des ÖStP 2012 auf den gesamten Sektor Staat auszudehnen, einer tiefer gehenden verfassungsrechtlichen Prüfung bedürfe.

(5) Laut Stellungnahme des Ministeriums lasse das B-VG eine Einbeziehung der Sozialversicherungsträger, der Kammern und der Hochschülerschaft in den ÖStP 2012 nicht zu. Die Sozialversicherungsträger würden im strukturellen Defizit des Bundes berücksichtigt. Das Ministerium plane jedoch, die Sozialversicherungsträger auch im Anteil des Bundes an der Ausgabenbremse und der Schuldenquotenanpassung aufzunehmen. Zu der Empfehlung einer engeren Abstimmung zwischen Stabilitätsprogramm und ÖStP 2012 teilte das Ministerium mit, dass es diesbezüglich Anpassungen plane.

4.4

Der RH entgegnete den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol, dass die Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Fiskalregeln auf nationaler Ebene ohne Berücksichtigung der Kammern und insbesondere der Sozialversicherungsträger nicht vollständig ist, weil Letztere einen erheblichen Anteil an der einnahmen- und ausgabenseitigen Gebarung haben.

Der RH begrüßte den Plan des Ministeriums, die Sozialversicherungsträger im Anteil des Bundes bei allen Fiskalregeln zu berücksichtigen, da dadurch der Sektor Staat nahezu vollständig vom ÖStP 2012 umfasst wäre.

Bericht der Statistik Austria

5

Die Statistik Austria legte am 29. September 2017 den Bericht gemäß Art. 18 ÖStP 2012 vor. Er enthielt – kurz zusammengefasst – folgende Ergebnisse:

- Der Bund und die Länder (in Summe) verfehlten die Haushaltsziele für alle vier Fiskalregeln (Haushaltssaldo nach ESVG, struktureller Haushaltssaldo, Ausgabenwachstum und Schuldenquotenanpassung), die Gemeinden (in Summe) hingegen erreichten ihre Haushaltsziele.
- Haushaltssaldo nach ESVG (Maastricht-Saldo): Hinsichtlich des Vorliegens sanktionsrelevanter Sachverhalte konnte die Statistik Austria keine abschließende Aussage treffen, da ihr Informationen zur Beurteilung fehlten.
- Struktureller Haushaltssaldo: Hinsichtlich des Vorliegens sanktionsrelevanter Sachverhalte konnte die Statistik Austria keine abschließende Aussage treffen, da ihr Informationen zur Beurteilung fehlten und rechtliche Unsicherheiten betreffend die Interpretationen von ÖStP-Bestimmungen bestanden.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



- Ausgabenwachstum: Es lag nach Meinung der Statistik Austria kein sanktionsrelevanter Sachverhalt vor.
- Schuldenquotenanpassung: Es lag nach Meinung der Statistik Austria ein sanktionsrelevanter Sachverhalt beim Bund und bei den Ländern Kärnten, Oberösterreich, Steiermark, Vorarlberg und Wien vor.

Ermittlung der Haushaltsergebnisse durch den RH

Haushaltssaldo gemäß ESVG (Maastricht-Saldo)

6.1 Regelgrenzen

(1) Die Regelgrenzen für den Maastricht-Saldo im Jahr 2016 waren in Art. 3 Abs. 1 ÖStP 2012 vorgegeben. Für den Bund betrug die Grenze $-0,19\%$ des BIP und für die Länder $+0,01\%$ des BIP. Die Regelgrenze der Länder teilte sich gemäß Abs. 2 auf die Länder auf. Für die Gemeinden galt, dass sie landesweise einen ausgeglichenen Haushaltssaldo zu erzielen hatten (Art. 3 Abs. 3 ÖStP 2012). Für Sozialversicherungsträger führte die Statistik Austria – basierend auf Angaben im Stabilitätsrechner – eine Regelgrenze von $+0,1\%$ des BIP an, obwohl Sozialversicherungsträger laut ÖStP 2012 (inkl. dessen Erläuterungen) von der Anwendung dieser Fiskalregel ausgenommen waren.

Ergebnisse

(2) Die Ergebnisse leitete die Statistik Austria direkt aus der ESVG-Statistik (September-Notifikation 2017) unter Bereinigung der Ergebnisse der Bundes- und Landeskammern ab (siehe Tabelle 1):

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten


Tabelle 1: Abweichung von der Regelgrenze für den Maastricht-Saldo

	Summe		Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP									
	in Mio. EUR										
Regelgrenze 2016											
Bund	-671,26	-0,19									
Länder	35,33	0,01	0,00	1,84	6,30	4,76	3,07	5,07	3,99	1,54	8,76
Gemeinden	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Ergebnis 2016											
Bund	-4.565,60	-1,29									
Länder	-1.763,21	-0,50	59,59	-1.155,98	-101,32	-29,29	52,60	-261,93	-25,66	-68,80	-232,43
Gemeinden	30,93	0,01	-3,95	12,97	13,24	-31,23	30,12	50,44	-20,96	-19,71	
Differenz 2016 (Ergebnis – Regelgrenze)											
Bund	-3.894,34	-1,10									
Länder	-1.798,54	-0,51	59,59	-1.157,82	-107,62	-34,05	49,53	-267,00	-29,65	-70,33	-241,19
Gemeinden	30,93	0,01	-3,95	12,97	13,24	-31,23	30,12	50,44	-20,96	-19,71	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: BMF (Stabilitätsrechner); Statistik Austria; RH

Der Maastricht-Saldo 2016 des Bundes betrug -1,29 % des BIP, jener der Länder -0,50 % des BIP und jener der Gemeinden +0,01 % des BIP. Der Vergleich mit den Regelgrenzen zeigte, dass die im ÖStP 2012 vorgegebene Untergrenze für den Maastricht-Saldo nur von den Gemeinden eingehalten wurde, nicht jedoch vom Bund oder von den Ländern in Summe. Von den Ländern konnten nur Burgenland und Salzburg ihre Stabilitätsziele erreichen.¹⁴

Sanktionsrelevanz

(3) Für die Beurteilung der Sanktionsrelevanz berücksichtigte die Statistik Austria, ob die Verletzung der Regelgrenze aufgrund

- a) einer neuen Interpretationsregel des ESGV (Art. 18 Abs. 6 und 10 ÖStP 2012),
- b) europarechtlicher Ausnahmen von den Fiskalregeln (Art. 11 ÖStP 2012) oder
- c) von Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Art. 19 Abs. 2 ÖStP 2012) eintrat.

¹⁴ Die Stellungnahme des Landes Steiermark vom 25. September 2017 (siehe Anhang C) zur Berechnung des Maastricht-Saldos war in den Berechnungen des RH nicht berücksichtigt. Der RH verwendete die ESGV-Daten von der Statistik Austria.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Darüber hinaus war gemäß ÖStP 2012 jedoch zu prüfen,

- d) inwiefern Unterschreitungen des jeweils zulässigen Maastricht-Saldos beim Bund, den Ländern gemeinsam und den Gemeinden gemeinsam gemäß Art. 3 Abs. 5 ÖStP 2012 zulässig waren,
- e) ob vereinbarungswidrige Abweichungen von Fiskalregeln durch Übererfüllung anderer Länder und Gemeinden abgedeckt werden konnten (Art. 20 Abs. 2 ÖStP 2012) und
- f) ob Gebietskörperschaften schriftliche Vereinbarungen zur Übertragung von Haushaltsergebnissen, soweit die jeweilige Fiskalregel übererfüllt war, abgeschlossen hatten (Art. 20 Abs. 1 ÖStP 2012).

Der RH stellte fest, dass diese Bestimmungen zur Beurteilung einer Verletzung der Regelgrenze auf verschiedene Artikel des ÖStP 2012 verteilt und daher unübersichtlich waren. Zudem war nicht geregelt, in welcher Reihenfolge die Bestimmungen anzuwenden waren und ob diese kumuliert angewendet werden konnten.

ad a) Für den Bund führte die neue Verbuchung von Erlösen aus der Veräußerung von Mobilfunklizenzen dazu, dass er im Haushaltsjahr 2016 um 170 Mio. EUR höhere Einnahmen gemäß ESVG erzielte. Eine Bereinigung würde den Saldo des Bundes weiter verschlechtern und wurde von der Statistik Austria korrekterweise nicht vorgenommen.

ad b) Die Europäische Kommission genehmigte die Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung befristet als Ausnahme für die Berechnung der Fiskalregeln. Es war der Statistik Austria jedoch nicht möglich, die Zusatzausgaben bei der Beurteilung der Sanktionsrelevanz zu berücksichtigen, weil ihr bis zum Zeitpunkt der Berichtslegung keine Informationen zur Aufteilung der Zusatzausgaben zur Verfügung standen (siehe [TZ 19](#)).

Bei zusätzlicher Berücksichtigung dieser Ausgaben durch den RH konnten alle drei Sub-Sektoren ihr Ergebnis verbessern (siehe Tabelle 2). Das Land Oberösterreich konnte dadurch sein Stabilitätsziel erreichen.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten


Tabelle 2: Berücksichtigung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung

	Summe		Burgen-land	Kärnten	Nieder-österreich	Ober-österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP	in Mio. EUR								
Differenz 2016 (Ergebnis – Regelgrenze)											
Bund	-3.070,00	-0,87									
Länder	-1.318,50	-0,37	77,96	-1.146,08	-61,71	23,30	75,67	-227,66	-0,85	-47,29	-11,84
Gemeinden	69,09	0,02	-3,95	14,20	21,29	-30,79	32,80	50,50	-7,63	-7,33	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Nach Ansicht des Ministeriums waren für die Beurteilung der Sanktionsrelevanz auch Zahlungen des Bundes und der Länder an die Europäische Kommission aufgrund des EU–Eigenmittelbeschlusses i.H.v. insgesamt 180,22 Mio. EUR zu berücksichtigen. Als Begründung für die Berücksichtigung dieser Auszahlungen führte das Ministerium Art. 126 Abs. 3 AEUV bzw. Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹⁵ in Verbindung mit Art. 11 ÖStP 2012 an.

Nach Ansicht des RH waren die sachlichen Voraussetzungen für die Anwendung dieser Rechtsbestimmungen jedoch nicht gegeben, weil

- diese Rechtsbestimmungen das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit regeln,
- Österreich sich im Jahr 2016 nicht mehr in einem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit befand und
- Einmalmaßnahmen grundsätzlich bei der Berechnung des strukturellen Saldos und des Ausgabenwachstums – nicht jedoch bei der Berechnung des Haushalts-saldos nach ESGV – heranzuziehen waren.

Weiters wies der RH darauf hin, dass sich das Ergebnis hinsichtlich des sanktionsrelevanten Sachverhalts beim Bund selbst bei Berücksichtigung dieser Auszahlungen nicht ändern würde.

ad c) Den Transfer an den Kärntner Ausgleichszahlungsfonds (**KAF**) im Rahmen der Sonderfinanzierung des Haftungsbeitrags der HETA Asset Resolution AG aner-

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L209 vom 2. August 1997, S. 6

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



kannte die Statistik Austria als Maßnahme zur Stabilisierung des Finanzmarktes (gemäß Art. 19 Abs. 2 ÖStP 2012) i.H.v. 1,2 Mrd. EUR (siehe **TZ 21**). Der Saldo des Landes Kärnten verbesserte sich durch Bereinigung dieser Ausgaben um 0,34 % des BIP, wodurch das Land Kärnten sein Stabilitätsziel erreichte (siehe Tabelle 3):

Tabelle 3: Berücksichtigung der Ausgaben zur Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes durch die Statistik Austria

	Summe		Burgen-land	Kärnten	Nieder-österreich	Ober-österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP									
	in Mio. EUR										
Differenz 2016 (Ergebnis – Regelgrenze)											
Bund	-3.070,00	-0,87									
Länder	-118,50	-0,03	77,96	53,92	-61,71	23,30	75,67	-227,66	-0,85	-47,29	-11,84
Gemeinden	69,09	0,02	-3,95	14,20	21,29	-30,79	32,80	50,50	-7,63	-7,33	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Im Dezember 2017 übermittelte das Ministerium dem RH neue Daten zu den Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes aus einer aktuellen Erhebung. Darin waren neben dem korrigierten Wert für Kärnten (1.205,86 Mio. EUR) auch Ausgaben der Länder Niederösterreich, Salzburg und Steiermark enthalten. In Summe waren die Ausgaben der Länder zur Stabilisierung des Finanzmarktes nunmehr um 19,81 Mio. EUR höher als die von der Statistik Austria in ihrem Bericht verwendeten Zahlen (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Berücksichtigung aktueller Daten des Ministeriums zur Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes durch den RH

	Summe		Burgen-land	Kärnten	Nieder-österreich	Ober-österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP									
	in Mio. EUR										
Differenz 2016 (Ergebnis – Regelgrenze)											
Bund	-3.070,00	-0,87									
Länder	-98,69	-0,03	77,96	59,78	-56,06	23,30	83,47	-227,16	-0,85	-47,29	-11,84
Gemeinden	69,09	0,02	-3,95	14,20	21,29	-30,79	32,80	50,50	-7,63	-7,33	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: BMF (Stand: 22. Dezember 2017); Statistik Austria; RH

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Bei Berücksichtigung der vom Ministerium übermittelten Werte verfehlten die Länder den erforderlichen Maastricht-Saldo nur um 0,03 % des BIP (98,69 Mio. EUR).

ad d) Für den Maastricht-Saldo waren außerdem Unterschreitungen der Regelgrenzen bis zu den in Art. 3 Abs. 5 ÖStP 2012 genannten Höchstbeträgen von 75 Mio. EUR des Bundes und 45 Mio. EUR der Länder zulässig, wobei die Unterschreitungen im Folgejahr auszugleichen waren. Die Statistik Austria ließ diese Bestimmung in ihrem Bericht unberücksichtigt. Nachdem im Jahr 2015 keine Unterschreitungen festgestellt wurden, könnten die Beträge aus Sicht des RH zur Gänze angerechnet werden, wobei die Länderanteile von der jeweiligen Volkszahl gemäß § 9 Abs. 9 Finanzausgleichsgesetz (**FAG**) 2008¹⁶ abhängig wären. Den Berechnungen des Ministeriums folgend¹⁷ kam die Bestimmung nur für jene Länder zur Anwendung, die nach Berücksichtigung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung und der Ausgaben zur Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes (Tabelle 4) ihre Stabilitätsziele nicht erreichen konnten, weshalb der tatsächlich anzurechnende Betrag für die Länder in Summe unter 45 Mio. EUR lag.

Unter Berücksichtigung der Bestimmung gemäß Art. 3 Abs. 5 ÖStP 2012 reduzierten sich damit die Abweichungen von den Regelgrenzen um 75 Mio. EUR beim Bund und um 30,21 Mio. EUR bei den Ländern, wodurch auch das Land Tirol sein Stabilitätsziel erreichen konnte (siehe Tabelle 5):

Tabelle 5: Berücksichtigung der Bestimmungen gemäß Art. 3 Abs. 5 ÖStP 2012 durch den RH

	Summe		Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP									
	in Mio. EUR										
Differenz 2016 (Ergebnis – Regelgrenze)											
Bund	-2.995,00	-0,85									
Länder	-68,48	-0,02	77,96	59,78	-47,47	23,30	83,47	-220,75	2,96	-45,30	-2,43
Gemeinden	69,09	0,02	-3,95	14,20	21,29	-30,79	32,80	50,50	-7,63	-7,33	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

ad e) und f) Die Gemeinden konnten in Summe ihre Ziele übererfüllen. Unter Anwendung von Art. 20 Abs. 2 ÖStP 2012 konnten Überschüsse „übertragen“ werden, wodurch keine sanktionsrelevanten Sachverhalte für jene Gemeinden vorlagen, die ihre Ziele (landesweise) nicht erfüllen konnten.

¹⁶ nunmehr § 10 Abs. 7 FAG 2017

¹⁷ Übermittlung an den RH im Dezember 2017

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Die verbleibenden Überschüsse konnten gemäß Art. 20 Abs. 2 ÖStP 2012 zur rechnerischen Abdeckung von Unterschreitungen aller Länder und Gemeinden verwendet werden.¹⁸

Nach Anwendung der Bestimmungen gemäß Art. 20 ÖStP 2012 konnten die Unterschreitungen der Regelgrenzen der Länder i.H.v. 68,48 Mio. EUR durch die Überschüsse der Gemeinden i.H.v. 69,09 Mio. EUR ausgeglichen werden (siehe Tabelle 6):

Tabelle 6: Berücksichtigung von Gemeindeüberschüssen gemäß Art. 20 ÖStP 2012 durch den RH

	Summe		Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP									
	in Mio. EUR										
Differenz 2016 (Ergebnis – Regelgrenze)											
Bund	-2.995,00	-0,85									
Länder	0,00	0,00									
Gemeinden	0,60	0,00									

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Die Länder und Gemeinden würden unter Berücksichtigung sämtlicher Ausnahmetatbestände des ÖStP 2012 keinen sanktionsrelevanten Sachverhalt aufweisen. Ein solcher würde ausschließlich beim Bund vorliegen. Die Unterschreitung der Regelgrenze des Bundes läge bei 2.995,00 Mio. EUR (-0,85 % des BIP).

6.2

(1) Der RH kritisierte, dass der Stabilitätsrechner eine Regelgrenze für die Sozialversicherungsträger von 0,1 % des BIP auswies, obwohl eine solche im ÖStP 2012 nicht enthalten war. Außerdem bemängelte der RH, dass die Statistik Austria einen Teil der Ausgaben zur Stabilisierung des Finanzmarktes 2016 nicht der korrekten Gebietskörperschaft zugeordnet hatte (**TZ 21**).

Der RH empfahl dem Ministerium, im Stabilitätsrechner zukünftig für den Maastricht-Saldo keine Regelgrenze für die Sozialversicherungsträger vorzusehen, um eine fälschliche Darstellung im Bericht der Statistik Austria zu vermeiden.

¹⁸ Ebenfalls unerwähnt blieb im Bericht der Statistik Austria, inwieweit schriftliche Vereinbarungen zur Übertragung von „Überschüssen“ gemäß Art. 20 Abs. 1 ÖStP 2012 einen Einfluss auf die Sanktionsrelevanz hatten. Solche Vereinbarungen bestanden jeweils zwischen Ländern und ihren Gemeinden im Burgenland, in Kärnten, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Der RH empfahl der Statistik Austria, künftig keine Regelgrenze für den Maastricht-Saldo von Sozialversicherungsträgern in dem Bericht gemäß Art. 18 ÖStP 2012 darzustellen und die Ausgaben zur Stabilisierung des Finanzmarktes den richtigen Gebietskörperschaften zuzuordnen, um die Beurteilung der Sanktionsrelevanz korrekt vornehmen zu können.

(2) Der RH bemängelte das Fehlen einer Regelung, in welcher Reihenfolge die Ausnahmeregelungen des ÖStP 2012 anzuwenden waren und inwiefern diese kumuliert angewendet werden konnten. Der RH hob kritisch hervor, dass die Statistik Austria sich im Textteil ihres Berichts nicht auf alle geltenden Bestimmungen zur Beurteilung der sanktionsrelevanten Sachverhalte bezog.

Der RH empfahl dem Ministerium und den Ländern, bei künftigen Novellen des ÖStP klare Regelungen für die Berücksichtigung von Ausnahmetatbeständen festzulegen.

Der RH empfahl der Statistik Austria, alle geltenden Bestimmungen zur Beurteilung sanktionsrelevanter Sachverhalte heranzuziehen und dies auch in ihrem Bericht gemäß Art. 18 ÖStP 2012 schriftlich zu dokumentieren.

6.3

(1) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten könnten klare Regelungen für die Berücksichtigung von Ausnahmetatbeständen auch in Richtlinien zum ÖStP 2012 getroffen werden.

(2) Das Land Niederösterreich befürwortete in seiner Stellungnahme klare Regelungen für die Berücksichtigung von Ausnahmetatbeständen.

(3) In ihrer Stellungnahme erläuterte die Statistik Austria, dass die Beurteilung der sanktionsrelevanten Sachverhalte unter Heranziehung von Art. 20 Abs. 1 und 2 ÖStP 2012 nicht umsetzbar sei. Die Übertragung von Haushaltsergebnissen durch schriftliche Vereinbarungen sei auch nach Berichtslegung durch die Statistik Austria noch möglich.

(4) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Regelgrenze für die Sozialversicherungsträger bereits aus dem Stabilitätsrechner gelöscht worden sei. Darüber hinaus begrüßte das Ministerium in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, klare Regelungen für die Berücksichtigung von Ausnahmetatbeständen festzulegen und stellte die Umsetzung bei einer allfälligen Anpassung des ÖStP 2012 in Aussicht.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



6.4 Der RH stimmte dem Land Kärnten zu, dass durch Richtlinien einige Regelungen zwar geklärt werden können, eine textliche Bereinigung des ÖStP 2012 kann dadurch aber nicht ersetzt werden.

Gegenüber der Statistik Austria hielt der RH fest, dass die Beurteilung sanktionsrelevanter Sachverhalte nur unter Anwendung sämtlicher Bestimmungen erfolgen kann. Die Statistik Austria hat daher sämtliche, zur Zeit ihrer Berichterstellung bekannten Sachverhalte, insbesondere auch das Vorliegen von schriftlichen Vereinbarungen zur Übertragung von Haushaltsergebnissen, zu berücksichtigen.

Maastricht–Saldo versus struktureller Saldo

7.1 Zwischen dem Ministerium und den Ländern bestanden unterschiedliche Rechtsauffassungen über die Anwendung der Fiskalregeln für den strukturellen Saldo und die Berechnung der Regelgrenzen im Jahr 2016 (nähere Details dazu werden in Anhang E dargestellt):

- Nach Ansicht des Ministeriums war bis einschließlich 2016 Art. 3 ÖStP 2012 – und damit der Maastricht–Saldo – anwendbar. Der strukturelle Saldo sollte erst ab dem Jahr 2017 angewendet und im Jahr 2016 gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. a nur rechnerisch ermittelt werden (Szenario 1).
- In der gemeinsamen Stellungnahme zum Bericht der Statistik Austria vom 21. September 2017 forderten die Länder hingegen eine vorzeitige Anwendung des strukturellen Saldos und dessen Berechnung gemäß Art. 4 Abs. 1 ÖStP 2012 und Art. 5 ÖStP 2012 (Szenario 2).

Der RH stellte diese beiden Szenarien im Folgenden dar und berechnete die Haushaltsergebnisse für beide Szenarien.

7.2 Der RH hielt fest, dass das Ministerium und die Länder unterschiedliche Auffassungen darüber vertraten, welche Bestimmungen des ÖStP 2012 für die Beurteilung des Vorliegens eines sanktionsrelevanten Sachverhalts für das Haushaltsjahr 2016 maßgeblich waren. Insbesondere bestand zwischen den Vertragspartnern Uneinigkeit darüber, nach welchen Bestimmungen die Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos im Jahr 2016 zu erfolgen hatte.

Der RH wies in Anbetracht der unterschiedlichen Rechtsauffassungen darauf hin, dass eine (ergänzende) Interpretation von Vereinbarungen nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fällt. Laut Art. 14 Abs. 2 ÖStP 2012 war für die Beratung und Beschlussfassung im Zusammenhang mit den vereinbarten Fiskalregeln das Österreichische Koordinationskomitee (**ÖKK**) zuständig.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Ebenso wenig kann der RH die Funktion eines Schiedsgerichts bei Rechtsstreitigkeiten zwischen den Vertragsparteien des ÖStP ausüben, weil dafür eine verfassungsrechtliche Grundlage fehlt.

Der RH hält fest, dass aufgrund dieses Gutachtens das ÖKK eine abschließende Interpretation der unklaren Bestimmungen des ÖStP 2012, insbesondere jene in Bezug auf die Haushaltssalden, vorzunehmen hat. Der RH hält weiters fest, dass im Falle des Vorliegens eines sanktionsrelevanten Sachverhalts im Sinne dieses Gutachtens unverzüglich ein Schlichtungsgremium einzuberufen ist, um den Sanktionsmechanismus auszulösen.

Struktureller Saldo – Szenario 1

8.1 Regelgrenzen

(1) Die Regelgrenze berechnete sich – sofern man der Rechtsauffassung des Ministeriums folgt – gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012:

struktureller Saldo_{Regelgrenze} = Maastricht–Saldo_{Regelgrenze} (a) – anteiliger Konjunkturfekt (b) – Einmalmaßnahmen (c)

ad a) Die Regelgrenzen der Maastricht–Salden waren für Bund, Länder sowie Gemeinden (länderweise) in Art. 3 Abs. 1 ÖStP 2012 festgelegt. Davon umfasst waren für den Bund jedoch nur der Kernhaushalt und die dem Bund zuzuordnenden außerbudgetären Einheiten, nicht jedoch die Sozialversicherungsträger.

ad b) Der Konjunkturfekt (in Prozent des BIP) war im Stabilitätsrechner hinterlegt. Dabei handelte es sich um die „Auswirkungen von Abweichungen der konjunkturellen Entwicklung von der wirtschaftlichen Normallage (potenzielles Bruttoinlandsprodukt) auf den Maastricht–Saldo“.¹⁹ Bei Berücksichtigung dieses Effekts ergibt sich bei schlechter konjunktureller Lage ein zusätzlicher budgetärer Spielraum. Der Konjunkturfekt entsprach dem im österreichischen Stabilitätsprogramm 2016 bis 2021 verwendeten Wert (2016: -0,5 % des BIP) und wurde im Stabilitätsrechner mit dem Bruttoinlandsprodukt aus der Frühjahrsprognose 2017 der Europäischen Kommission in Millionen Euro umgerechnet. In weiterer Folge rechnete die Statistik Austria die Euro–Werte wieder in Prozent des BIP um. Dabei verwendete die Statistik Austria BIP–Daten mit Berechnungsstand 26. September 2017, wodurch sich ein Konjunkturfekt von letztendlich nur -0,49 % und nicht -0,5 % des BIP ergab.

¹⁹ Art. 4 Z 3 der Richtlinien zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreichs und zur Führung der Kontrollkonten des Bundes, der Länder und Gemeinden

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Nachdem die Länder im Jahr 2016 in Summe einen Überschuss erreichen mussten²⁰, rechnete die Statistik Austria – nach Rücksprache mit dem Ministerium – den so errechneten Konjunkturreffekt ausschließlich dem Bund zu (siehe Tabelle 7, Variante 1).²¹

Aus der Stellungnahme der Länder zum Bericht über das Haushaltsjahr 2016 ging jedoch hervor, dass diese die Berechnung des anteiligen Konjunkturreffekts nach Art. 5 Abs. 3 ÖStP 2012 vornehmen würden (siehe Tabelle 7, Variante 2).²² In der folgenden Tabelle stellt der RH die zwei verschiedenen Berechnungen des anteiligen Konjunkturreffekts gegenüber:

Tabelle 7: Gegenüberstellung verschiedener Varianten zur innerstaatlichen Aufteilung des Konjunkturreffekts

	Summe		Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP	in Mio. EUR								
Variante 1: Bund : Länder = 100 : 0											
Bund	-1.747,47	-0,49									
Länder	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gemeinden	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Variante 2: Bund : Länder = -0,35 : -0,10											
Bund	-1.359,14	-0,38									
Länder	-388,33	-0,11	-13,05	-25,24	-74,10	-65,01	-24,36	-55,28	-32,95	-17,13	-81,20
Gemeinden	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Der obere Teil der Tabelle zeigt die im Bericht von der Statistik Austria vorgenommene Aufteilung. Der Bund könnte in Variante 1 den gesamten Konjunkturreffekt ausnutzen.

Im unteren Teil der Tabelle (Variante 2) ist die Verteilung gemäß Art. 5 Abs. 3 ÖStP 2017 („sieben Neuntel zu zwei Neuntel“) dargestellt. Der Unterschied zur Variante 1 betrug rd. 388 Mio. EUR zugunsten der Länder.

²⁰ Die Berücksichtigung des solchermaßen anteilig berechneten Konjunkturreffekts würde bedeuten, dass eine ungünstige konjunkturelle Lage sich nachteilig auf die Zielvorgabe der Länder auswirkt.

²¹ Der Stabilitätsrechner hätte den Konjunkturreffekt anteilig auf den Bund und die Länder im Verhältnis der in Art. 3 Abs. 1 ÖStP 2012 angeführten Zielwerte der Maastricht-Salden zugerechnet. Die Verteilung auf die Länder wäre gemäß Art. 3 Abs. 2 ÖStP 2012 erfolgt.

²² Die Verteilung auf die Länder hätte dann gemäß Art. 6 Abs. 1 ÖStP 2012 zu erfolgen.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



ad c) Die Berücksichtigung der Einmalmaßnahmen in der Ableitung der Regelgrenzen für die strukturellen Salden führte dazu, dass die strukturellen Ziele in Jahren mit besonders hohen Einmalmaßnahmen (hohe Einmalausgaben) besonders streng waren.²³ Dies widersprach dem Konzept des strukturellen Saldos, der eigentlich den Saldo unter „Normalauslastung“ der Produktionsfaktoren und ohne außergewöhnliche Belastungen zeigen sollte.²⁴

Die nachstehende Tabelle zeigt die in den Berechnungen des RH als Einmaleinnahmen und –ausgaben auf subsektoraler Ebene berücksichtigten Sachverhalte:

Tabelle 8: Einmaleinnahmen und –ausgaben 2016 im Detail

	Summe		Bund	Länder	Gemeinden
	in % des BIP	in Mio. EUR			
Einmaleinnahmen					
Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes ¹	0,34	1.200,00	1.200,00		
Einmalausgaben					
Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes ¹	0,35	1.219,81		1.219,81	
Anlegerentschädigung ²	0,04	150,00	150,00		
Nachzahlung EU–Eigenmittelbeschluss ³	0,05	180,22	149,88	30,34	
Gesamtsumme der Einmalausgaben	0,44	1.550,03	299,88	1.250,15	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

¹ siehe **TZ 21**

² Entschädigung von Anlegern nach Konkurs eines Finanzdienstleistungsunternehmens

³ Verteilung nach FAG–Schlüsseln

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Ergebnisse

(2) Der strukturelle Saldo errechnete sich gemäß Art. 5 Abs. 1 ÖStP 2012 unter Heranziehung der „von der Europäischen Kommission angewandte[n] Methode“, d.h. durch Bereinigung des Maastricht–Saldos um den anteiligen Konjunkturreffekt und um allfällige Einmalmaßnahmen (Einnahmen abzüglich Ausgaben):

struktureller Saldo = Maastricht–Saldo – anteiliger Konjunkturreffekt – Einmalmaßnahmen

²³ Zum Beispiel führte der Transfer an den KAF i.H.v. rd. 1,2 Mrd. EUR dazu, dass sich die Regelgrenze Kärntens um diesen Betrag verschärfte und damit sich der zu erbringende Budgetüberschuss dementsprechend erhöhte.

²⁴ Um die Auswirkungen einer um Einmalmaßnahmen bereinigten Regelgrenze zu quantifizieren, berechnete der RH diese am Beispiel des Jahres 2016 (siehe Anhang F).

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Aus der gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012 (Regelgrenze) und Art. 5 Abs. 1 ÖStP 2012 (struktureller Saldo) vorgesehenen Berechnung folgt, dass die Abweichung des strukturellen Saldos von der Regelgrenze exakt der Abweichung von der Regelgrenze des Maastricht-Saldos entspricht (siehe Abbildung 2):

Abbildung 2: Abweichung von der Regelgrenze für den strukturellen Saldo nach Rechtsauffassung des Ministeriums

	struktureller Saldo	= Maastricht-Saldo	– anteiliger Konjunktoreffekt	– Einmalmaßnahmen
abzüglich	struktureller Saldo _{Regelgrenze}	= Maastricht-Saldo _{Regelgrenze}	– anteiliger Konjunktoreffekt	– Einmalmaßnahmen
=	struktureller Saldo – struktureller Saldo _{Regelgrenze}	= Maastricht-Saldo – Maastricht-Saldo _{Regelgrenze}	0	0

Quelle: ÖStP 2012

Der RH stellte fest, dass die Aufteilung des anteiligen Konjunktoreffekts sowie die Höhe der Einmalmaßnahmen für die Beurteilung der Einhaltung der Regelgrenzen im Szenario 1 unerheblich waren, weil diese bei der Berechnung der Abweichung von der Regelgrenze wegfielen. Die von der Statistik Austria und dem RH berechneten Ergebnisse verdeutlichen diese Aussage (siehe Tabelle 9).

Im von der Statistik Austria berechneten Haushaltsergebnis des Bundes waren die Sozialversicherungsträger im Ausmaß von 216,98 Mio. EUR enthalten. Nachdem die Sozialversicherungsträger in der Regelgrenze nicht berücksichtigt waren, bereinigte der RH das Ergebnis des Bundes um diesen Betrag (in *kursiver* Schrift).

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Tabelle 9: Abweichung von der Regelgrenze des strukturellen Saldos 2016 (Szenario 1)

	Summe		Burgen-land	Kärnten	Nieder-österreich	Ober-österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP	in Mio. EUR								
Regelgrenze 2016											
Bund laut Statistik Austria	176,08	0,05									
Länder	1.285,48	0,36	1,01	1.209,70	17,66	9,78	12,83	9,86	6,59	2,91	15,15
Gemeinden	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Ergebnis 2016											
Bund laut Statistik Austria ¹	-3.501,28	-0,99									
Bund laut RH	-3.718,26	-1,05									
Länder	-513,05	-0,15	60,61	51,88	-89,96	-24,27	62,36	-257,14	-23,06	-67,42	-226,04
Gemeinden	30,93	0,01	-3,95	12,97	13,24	-31,23	30,12	50,44	-20,96	-19,71	
Differenz 2016 (Ergebnis – Regelgrenze)											
Bund laut Statistik Austria	-3.677,36	-1,04									
Bund laut RH	-3.894,34	-1,10									
Länder	-1.798,54	-0,51	59,59	-1.157,82	-107,62	-34,05	49,53	-267,00	-29,65	-70,33	-241,19
Gemeinden	30,93	0,01	-3,95	12,97	13,24	-31,23	30,12	50,44	-20,96	-19,71	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

¹ inkl. Sozialversicherungsträger

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Nach der Bereinigung des Ergebnisses entsprach die Differenz zur Regelgrenze sowohl für den Bund als auch die Länder und die Gemeinden exakt den Abweichungen in Tabelle 1.

Sanktionsrelevanz

(3) Die Ermittlung der strukturellen Salden gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012 in Abhängigkeit von den Maastricht-Salden gemäß Art. 3 ÖStP 2012 hatte zur Folge, dass die Abweichungen von der Regelgrenze in beiden Fällen gleich waren. Der Rechtsauffassung des Ministeriums folgend war zudem im Jahr 2016 nur der Maastricht-Saldo sanktionsrelevant und unter der Annahme der Gültigkeit von Art. 4 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012 ließ sich daher – auch bei Verletzung der Regelgrenzen – keine Sanktionsrelevanz ableiten.

8.2

Hinsichtlich der Berechnung der strukturellen Salden gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012 kritisierte der RH die Berücksichtigung der Sozialversicherungsträger im Haushaltsergebnis des Bundes durch die Statistik Austria, weil dies im ÖStP 2012 nicht vorgesehen war.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Struktureller Saldo – Szenario 2

9 Regelgrenzen

(1) In der Stellungnahme vom 21. September 2017 zum Bericht der Statistik Austria vertraten die Länder die Meinung, dass die strukturellen Salden bereits ab dem Berichtsjahr 2015 berechnet und angewendet werden sollten. In diesem Szenario wäre die Berechnung gemäß Art. 4 Abs. 1 ÖStP 2012 sowie Art. 5 und 6 ÖStP 2012 unter Zuhilfenahme der Richtlinien zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreichs und zur Führung der Kontrollkonten des Bundes, der Länder und Gemeinden durchzuführen.

Gesamtstaatlich wäre demgemäß ein struktureller Saldo von -0,45 % des BIP zu erreichen. Für den Bund (einschließlich Sozialversicherungsträger) ergäbe sich eine Regelgrenze von -0,35 % des BIP und für die Länder von -0,1 % des BIP. Der Länderanteil würde nach der Volkszahl gemäß § 9 Abs. 9 FAG 2008²⁵ verteilt. Die Länder könnten von dem auf sie entfallenden Anteil einen 20%igen Anteil an ihre Gemeinden abtreten, was aber in der im Stabilitätsrechner hinterlegten Berechnung nicht berücksichtigt war. Der Maastricht-Saldo wäre nicht mehr von Relevanz, solange das Defizit die Grenze von 3 % des BIP nicht überschreitet.

Ergebnisse

(2) Sofern man der Rechtsauffassung der Länder folgt, würde die vorgezogene Anwendung der Regelgrenzen ab 2017 die in Tabelle 10 dargestellten Ergebnisse erbringen. Die länderweise Aufteilung des anteiligen Konjunkturerfekts nahm der RH gemäß Art. 6 Abs. 1 ÖStP 2012 nach der Volkszahl gemäß § 9 Abs. 9 FAG 2008 vor:

²⁵ nunmehr § 10 Abs. 7 FAG 2017

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Tabelle 10: Abweichung von der Regelgrenze des strukturellen Saldos 2016 (Szenario 2)

	Summe		Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP									
in Mio. EUR											
Regelgrenze 2016											
Bund inkl. Sozialversicherungsträger ¹	-1.236,54	-0,35									
Länder	-353,30	-0,10	-11,88	-22,96	-67,42	-59,15	-22,16	-50,30	-29,98	-15,58	-73,87
Gemeinden	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Ergebnis 2016											
Bund inkl. Sozialversicherungsträger	-3.889,61	-1,10									
Länder	-124,73	-0,04	73,66	77,12	-15,86	40,74	86,72	-201,86	9,88	-50,30	-144,84
Gemeinden	30,93	0,01	-3,95	12,97	13,24	-31,23	30,12	50,44	-20,96	-19,71	
Differenz 2016 (Ergebnis – Regelgrenze)											
Bund inkl. Sozialversicherungsträger	-2.653,07	-0,75									
Länder	228,57	0,06	85,54	100,08	51,56	99,89	108,89	-151,56	39,86	-34,71	-70,97
Gemeinden	30,93	0,01	-3,95	12,97	13,24	-31,23	30,12	50,44	-20,96	-19,71	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

¹ gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a ÖStP 2012

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Der strukturelle Saldo (Ergebnis) einer Gebietskörperschaft errechnete sich wie in Szenario 1:

struktureller Saldo = Maastricht-Saldo – anteiliger Konjunkturreffekt – Einmalmaßnahmen

Die Ergebnisse wichen jedoch von jenen in Szenario 1 (Tabelle 9) ab, weil sich der anteilige Konjunkturreffekt in diesem Szenario wie in Tabelle 7 (Variante 2) berechnete und damit der strukturelle Saldo des Bundes um rd. 388 Mio. EUR ungünstiger und die strukturellen Salden der Länder in Summe um 388 Mio. EUR günstiger ausfielen.²⁶

Die Abweichungen von den Regelgrenzen fielen in diesem Szenario sowohl für den Bund als auch für die Länder geringer aus. Die Länder und Gemeinden würden die

²⁶ Berechnung des strukturellen Saldos am Beispiel Land Burgenland: struktureller Saldo (73,66 Mio. EUR) = Maastricht-Saldo (59,59 Mio. EUR) – anteiliger Konjunkturreffekt (2/9 * 288.307/8.576.149 * -1.747,47 Mio. EUR) – Einmalmaßnahmen (-1,01 Mio. EUR)

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Regelgrenze in Summe einhalten; nur der Bund würde seine Zielvorgaben verfehlen.²⁷

Sanktionsrelevanz

(3) Sofern man der Rechtsauffassung der Länder folgt, wären die Regelgrenzen bereits ab 2015 gemäß Art. 4 Abs. 1 ÖStP 2012 zu berechnen, gemäß Art. 7 ÖStP 2012 unzulässige Unterschreitungen der Zielwerte der strukturellen Salden bereits im Jahr 2016 auf Kontrollkonten zu erfassen und in den Folgejahren rückzuführen (siehe Tabelle 11). Laut Ministerium waren die Kontrollkonten zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH jedoch noch nicht eingerichtet.

Tabelle 11: Regelungen über die Kontrollkonten

Regelungen
Bund, Länder und Gemeinden haben ab Anwendung des strukturellen Haushaltssaldos ein Kontrollkonto zu führen. Abweichungen des tatsächlichen Anteils am strukturellen Haushaltssaldo von der Regelgrenze für den strukturellen Haushaltssaldo sind als Belastungen bzw. als Gutschriften am jeweiligen Kontrollkonto einzustellen und über die Jahre zu saldieren. Sobald die saldierte Gesamtbelastung beim Bund den Schwellenwert von -1,25 % des BIP und bei Ländern und Gemeinden insgesamt den Schwellenwert von -0,367 % des BIP unterschreitet, sind die einzelnen Kontrollkonto-Beträge konjunkturgerecht auf einen Wert über dem jeweiligen Anteil an der Regelgrenze für das strukturelle Defizit zurückzuführen. Gemäß Art. 7 Abs. 5 ÖStP 2012 hat eine Rückführung der Unterschreitung aber auch dann ohne unnötigen Verzug in den Folgejahren zu erfolgen, wenn der Schwellenwert nicht unterschritten wurde.
Im Zusammenhang mit den Kontrollkonten laut ÖStP 2012 war gemäß § 1 Abs. 1 Z 6 lit. d des Bundesgesetzes über die Errichtung des Fiskalrates (BGBl. Nr. 742/1996 i.d.g.F.) der Fiskalrat u.a. mit der Beobachtung und Abgabe von diesbezüglichen Empfehlungen beauftragt. Der Fiskalrat wurde als weisungsfreie Institution mit der Überwachung der Einhaltung der EU-Fiskalregeln in Österreich betraut.

Quelle: RH

Unter Berücksichtigung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung würden nur noch der Bund, die Länder Steiermark und Vorarlberg sowie die Gemeinden der Länder Burgenland, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg ihre Zielvorgaben verfehlen. Aufgrund der Möglichkeit zur Anrechnung von Überschüssen gemäß Art. 20 ÖStP 2012 könnte die Feststellung eines sanktionsrelevanten Sachverhalts für alle Länder und Gemeinden unterbleiben. Der Bund würde die Zielvorgabe des strukturellen Saldos jedenfalls nicht erfüllen (siehe Tabelle 12). Über das Vorliegen eines sanktionsrelevanten Sachverhalts beim Bund konnte der RH keine abschließende Aussage treffen, weil Abweichungen vom Haushaltsziel auf Kontrollkonten zu erfassen und erst in den Folgejahren rückzuführen waren. Die Unterschreitung der Zielvorgabe des Bundes läge bei 1.828,73 Mio. EUR (-0,52 %

²⁷ Die geringeren Abweichungen kämen dadurch zustande, dass mit der Verfolgung eines (gesamtstaatlichen) strukturellen Saldos von -0,45 % des BIP der Bund (bereinigt um die Sozialversicherungsträger) einen Maasricht-Saldo von -0,80 % des BIP (statt -0,19 % des BIP) und die Länder einen Saldo von -0,21 % des BIP (statt +0,01 % des BIP) erreichen müssten.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



des BIP), wobei der RH die Einmalmaßnahmen entsprechend dem Bericht der Statistik Austria berücksichtigte.

Tabelle 12: Abweichung von der Regelgrenze des strukturellen Saldos 2016 unter Berücksichtigung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung (Szenario 2)

	Summe		Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP	in Mio. EUR								
Differenz 2016 (Ergebnis – Regelgrenze)											
Bund inkl. Sozialversicherungsträger	-1.828,73	-0,52									
Länder	708,60	0,20	103,90	111,83	97,47	157,24	135,02	-112,22	68,66	-11,67	158,38
Gemeinden	69,09	0,02	-3,95	14,20	21,29	-30,79	32,80	50,50	-7,63	-7,33	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Zulässiges Ausgabenwachstum

10.1 Regelgrenzen

(1) Als Referenzrate für das Ausgabenwachstum diene der sogenannte Ausgabenrichtwert. Ausgehend von der mittelfristigen Potenzialwachstumsrate laut Feststellung der Europäischen Kommission von 1,1 % enthielt der Wert für das Jahr 2016 einen Zuschlag von 1,8 Prozentpunkten aufgrund der Übererfüllung des MTO im Jahr 2015.²⁸ Im Jahr 2016 war somit ein realer prozentueller Ausgabenanstieg von 2,9 % zulässig.

Der anzuwendende Ausgabenrichtwert entsprach rein technisch gesehen noch nicht der Regelgrenze gemäß ÖStP 2012. Diese war als erhebliche Abweichung des tatsächlichen Wachstums vom Ausgabenrichtwert (in % des BIP) definiert. Die Abweichung war dann erheblich, wenn sie mehr als -0,5 % des BIP betrug oder wenn sie im Zweijahresdurchschnitt mehr als -0,25 % des BIP betrug.

²⁸ Darin berücksichtigt waren auch die Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Die Aufteilung der gesamtstaatlichen Regelgrenze erfolgte gemäß Art. 15 der nicht-veröffentlichten erweiterten Richtlinien zum ÖStP 2012²⁹, wobei

- der Bund davon 7/9,
- die Länder 80 % von 2/9 und
- die Gemeinden in Summe 20 % von 2/9

einnehmen durften.

Die Aufteilung auf Länder bzw. Gemeinden in Summe erfolgte nach dem in Art. 3 Abs. 2 ÖStP 2012 festgelegten Verhältnis. Diese Aufteilung übermittelte das Ministerium an die Statistik Austria.

Ergebnisse

(2) Das von der Statistik Austria verwendete Berechnungsschema war ebenfalls im Stabilitätsrechner hinterlegt und entsprach jenem, das die Europäische Kommission zur Beurteilung des Ausgabenwachstums im Frühjahr 2017 heranzog.³⁰ Aus einem korrigierten Ausgabenaggregat³¹ wurde der jährliche (reale) Zuwachs öffentlicher Ausgaben berechnet. Dieser durfte die mittelfristige Wachstumsrate des Potenzialoutputs nicht überschreiten, außer er wurde durch diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen in gleicher Höhe ausgeglichen. Diese Berechnung erfolgte für jede Gebietskörperschaft(sebene) in vier Schritten:

- a) Berechnung des korrigierten Ausgabenaggregats in Milliarden EUR;
- b) Berechnung realer Wachstumsraten des korrigierten Ausgabenaggregats;
- c) Berechnung der Abweichung vom Ausgabenrichtwert und Darstellung der Abweichung in Prozent des BIP (einjährige und durchschnittliche zweijährige Abweichung);
- d) Feststellung, ob die ein- oder zweijährigen Abweichungen erheblich waren: Vergleich der auf die Gebietskörperschaft(en)/-sebenen heruntergebrochenen Regelgrenzen mit den berechneten Abweichungen (in % des BIP).

²⁹ Die Veröffentlichung unterblieb aufgrund der fehlenden Einigung im ÖKK.

³⁰ Die Berechnung war im „Vade Mecum on the Stability and Growth Pact“ der Europäischen Kommission (2017 Edition) geregelt.

³¹ ohne Zinszahlungen, ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung, ohne überdurchschnittlich hohe Bruttoanlageinvestitionen und ohne Ausgaben für EU-Programme, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Fonds ausgeglichen wurden

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



ad a) und b) Tabelle 13 zeigt die Berechnung des korrigierten Ausgabenaggregats der Jahre 2015 und 2016 für den Bund, die Länder und die Gemeinden in Summe:

Tabelle 13: Berechnung des korrigierten Ausgabenaggregats 2015 und 2016 nach Vorgabe der Europäischen Kommission

Berechnungsschema ¹ laut ÖStP 2012 (Schritte a, b)		Bund		Länder		Gemeinden		Gesamtstaat	
		2015 ²	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Ausgabenaggregat in Mrd. EUR									
1	Gesamtausgaben Gebietskörperschaft(sebene)	67,14	66,96	39,44	41,46	13,20	13,26	175,54	179,05
2	Zinszahlungen	7,62	7,03	0,39	0,38	0,06	0,04	8,07	7,45
3	Ausgaben für Unionsprogramme, vollständig ausgeglichen durch Einnahmen aus Fonds der Europäischen Union	0,19	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,19	0,21
4	national finanzierte Bruttoanlageinvestitionen im Jahr t	5,53	6,02	2,50	2,46	1,79	1,84	10,19	10,60
5	Jahresdurchschnitt national finanzierter Bruttoanlageinvestitionen in den Jahren t-3 bis t	5,39	6,12	2,55	2,52	1,57	1,70	9,83	10,64
6	zyklische Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung	0,24	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,24	0,34
7	korrigiertes Ausgabenaggregat (nominell) = (1_t)-(2_t)-(3_t-[(4_t)-(5_t)])-(6_t)	58,96	59,48	39,11	41,14	12,93	13,09	166,69	171,09
8	diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen (EK)	0,11	-3,03	0,04	-1,13	0,01	-0,40	0,16	-4,56
9	Einmalmaßnahmen auf der Einnahmenseite	0,00	1,20	0,05	0,00	0,00	0,00	0,05	1,20
10	Einmalmaßnahmen auf der Ausgabenseite ³	-1,80	-0,30	0,00	-1,25	0,00	0,00	-1,80	-1,55
11	korrigiertes Ausgabenaggregat abzügl. ausgabenseitige Einmalmaßnahmen (nominell) = (7_t)+(10_t)	57,16	59,18	39,11	39,89	12,93	13,09	164,89	169,54
12	korrigiertes Ausgabenaggregat abzügl. diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und abzügl. Einmalmaßnahmen (nominell) = (11_t)-(8_t)+[(9_t)-(9_{t-1})]	56,60	63,41	39,05	40,97	12,89	13,49	164,23	175,25
Wachstumsraten in %									
13	jährliches Wachstum öffentlicher Ausgaben korrigiert um Einmalmaßnahmen in % (nominell) = [(12 _t)-(11 _{t-1})]/(11 _{t-1})	1,67	10,93	3,47	4,77	3,99	4,29	2,59	6,28
14	BIP-Deflator (%-Veränderung) (EK)	1,63	1,54	1,63	1,54	1,63	1,54	1,63	1,54
15	jährliches Wachstum öffentlicher Ausgaben korrigiert um Einmalmaßnahmen in % (real) = [1+(13 _t)]/[1+(14 _t)]-1	0,04	9,24	1,81	3,18	2,32	2,70	0,95	4,67

BIP = Bruttoinlandsprodukt

EK = Europäische Kommission

¹ Der RH zeigt eine verkürzte Darstellung des Berechnungsschemas, das nur jene Zeilen enthält, die für die Berechnung der Abweichung von der Regelgrenze erforderlich sind.

² Das Jahr 2015 wird gezeigt, weil es für die Berechnung der durchschnittlichen zweijährigen Abweichung von der Regelgrenze von Bedeutung ist.

³ Die mathematischen Vorzeichen folgen dem Berechnungsschema der Europäischen Kommission.

Quellen: Europäische Kommission; BMF; Statistik Austria

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Zur Berechnung des korrigierten Ausgabenaggregats nach dem Schema der Europäischen Kommission zog die Statistik Austria verschiedene Datenquellen heran:

- ESGV–Daten aus der September–Notifikation 2017,
- vom Ministerium vorgegebene – und von der Statistik Austria überarbeitete – Zahlenreihen zu den Einmalmaßnahmen (siehe [TZ 20](#), [TZ 21](#)) sowie
- Zahlenreihen von der Europäischen Kommission zur Bewertung des Stabilitätsprogramms.³²

Die Daten in den Zeilen 1 bis 5 der Tabelle 13 stammten aus der ESGV–Rechnung der Statistik Austria. Zur Berechnung der zyklischen Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung (Zeile 6) gewichtete die Statistik Austria die „gesamten Ausgaben für Arbeitslosenleistungen“³³ nach der Methode der Europäischen Kommission.³⁴

Die im Stabilitätsrechner hinterlegten Daten zu den diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen (Zeile 8) stammten grundsätzlich von der Europäischen Kommission. Darin war im Jahr 2016 insbesondere der Effekt der Steuerreform 2015/2016 in Form negativer Einnahmen enthalten.³⁵ Der von der Statistik Austria verwendete Wert für das Jahr 2015 wich von der Datenreihe der Europäischen Kommission ab.³⁶ Die Aufteilung der diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden erfolgte durch das Ministerium (siehe Anhang G).

Die Einmalmaßnahmen auf der Einnahmen– und Ausgabenseite (Zeilen 9 und 10) stimmten mit den in Tabelle 8 dargestellten Werten überein.

Aus dem korrigierten Ausgabenaggregat (Zeile 12) berechnete der RH die Wachstumsrate zuerst nominell und leitete diese anschließend in eine reale Wachstumsrate über (Zeile 15), wofür ein BIP–Deflator herangezogen wurde, der ebenfalls aus der Frühjahrsbewertung der Europäischen Kommission stammte.

³² Die Zahlenreihen waren über AMECO Online öffentlich abrufbar.

³³ COFOG 10.5, nur für den Bund

³⁴ Zur Gewichtung zog diese die relative Abweichung der Arbeitslosenquote von der „non–accelerating wage“–Arbeitslosenquote heran.

³⁵ Trotz mehrmaliger Nachfragen bei der Europäischen Kommission konnte das Ministerium den Inhalt dieser Zahlenreihe nicht vollständig nachvollziehen.

³⁶ Das Ministerium übermittelte an die Statistik Austria den auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilten Wert nur für das Jahr 2016. Für das Jahr 2015 übernahm die Statistik Austria den Wert aus dem Vorjahr.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



ad c) Für die Beurteilung der Abweichung des tatsächlichen (korrigierten) Ausgabenwachstums vom Ausgabenrichtwert (siehe Tabelle 14) rechnete die Statistik Austria die Abweichung in Prozent des BIP³⁷ um (Zeile 18). Zusätzlich berechnete die Statistik Austria eine durchschnittliche Abweichung (in % des BIP) für das Berichtsjahr und das vorangehende Jahr (2016 und 2015) (Zeile 19').

Da der RH Fehler bei der Berechnung der Abweichungen vom Ausgabenrichtwert und bei den zur Beurteilung der erheblichen Abweichungen herangezogenen Regelgrenzen durch die Statistik Austria feststellte, wies er die Berechnungsergebnisse der Statistik Austria und die vom RH korrigierten Ergebnisse in Tabelle 14 und Tabelle 15 transparent aus. Aufgrund der unterschiedlichen Werte für Einmalmaßnahmen wich die vom RH berechnete Wachstumsrate in Zeile 15 von jener der Statistik Austria (Zeile 15') ab.

Tabelle 14: Berechnung der Abweichung vom Ausgabenrichtwert 2015 und 2016

Berechnungsschema laut ÖStP 2012 (Schritt c)		Bund		Länder		Gemeinden	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016
Abweichung vom Ausgabenrichtwert (Abweichung in % umgerechnet auf Abweichung in % des BIP)							
RH							
15	jährliches Wachstum öffentlicher Ausgaben korrigiert um Einmalmaßnahmen in % (real) = $[1+(13_t)]/[1+(14_t)]-1$	0,04	9,24	1,81	3,18	2,32	2,70
16	anzuwendender Ausgabenrichtwert (real) (EK)	1,44	2,90	1,44	2,90	1,44	2,90
17	BIP (nominell in Mrd. EUR) (EK)	339,90	349,49	339,90	349,49	339,90	349,49
18	Abweichung vom Ausgabenrichtwert korrigiert um Einmalmaßnahmen (in % des BIP) = $[(16_t)-(15_t)]*(11_{t-1})/(17_t)*100$	0,285	-1,038	-0,052	-0,032	-0,040	0,007
19	durchschnittliche Abweichung (18 _t) in den Jahren t-1 und t (in % des BIP)	0,149	-0,376	-0,026	-0,042	-0,019	-0,017
Statistik Austria							
15'	jährliches Wachstum öffentlicher Ausgaben korrigiert um Einmalmaßnahmen in % (real)	0,04	9,12	1,81	3,26	2,32	2,70
16'	anzuwendender Ausgabenrichtwert (real)	-0,39	-0,39	-0,09	-0,09	1,44	2,90
17'	BIP (nominell in Mrd. EUR) (EK)	339,90	349,49	339,90	349,49	339,90	349,49
18'	Abweichung vom Ausgabenrichtwert korrigiert um Einmalmaßnahmen (in % des BIP)	0,286	-1,554	0,286	-0,375	0,286	0,007
19'	durchschnittliche Abweichung (18' _t) in den Jahren t-1 und t (in % des BIP)	0,131	-0,634	0,131	-0,044	0,131	0,147

BIP = Bruttoinlandsprodukt
EK = Europäische Kommission

Quellen: Europäische Kommission; BMF; Statistik Austria; RH

³⁷ Das BIP wurde aus der Frühjahrsbewertung 2017 der Europäischen Kommission übernommen.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Die Abweichungen zwischen den Berechnungen der Statistik Austria und des RH resultierten daraus, dass die Statistik Austria in einigen Fällen den anzuwendenden Ausgabenrichtwert (real) (Zeile 16') fälschlicherweise abgeändert hatte. Außerdem berücksichtigte die Statistik Austria nicht, dass in die Berechnung der zweijährigen Regelgrenze sogenannte „Freezewerte“³⁸ für die Abweichung des Ausgabenanstiegs vom Ausgabenrichtwert für die Vorjahre einfließen (Zeilen 18' und 19'), die nur gesamtstaatlich vorlagen. Diese „Freezewerte“ teilten weder das Ministerium (im Stabilitätsrechner) noch die Statistik Austria auf die einzelnen Gebietskörperschaft(seben)en bzw. Einheiten auf. Es lag auch kein Konzept zur Aufteilung dieser Werte vor. Die Konsequenz war, dass die Werte (Zeilen 18' und 19') für das Jahr 2015 für alle Gebietskörperschaft(seben)en gleich waren.

Um eine Berechnung der durchschnittlichen zweijährigen Abweichung dennoch durchführen zu können, skalierte der RH die nach der Methode für das Jahr 2016 berechneten Abweichungen zum Vorjahr auf Basis der Neuberechneten Werte der Jahre 2014 und 2015 (Zeilen 18 und 19).

ad d) Schließlich wurde die Abweichung von der Regelgrenze berechnet, d.h. es wurde festgestellt, ob die ein- oder zweijährige Abweichung erheblich war:

Tabelle 15: Berechnung der Abweichung von der ein- und zweijährigen Regelgrenze 2016

Berechnungsschema laut ÖStP 2012 (Schritt d)		Bund		Länder		Gemeinden	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016
Abweichung von der Regelgrenze in % des BIP							
RH							
20	Regelgrenze einjährig	-0,389	-0,389	-0,095	-0,094	-0,016	-0,017
21	Abweichung von der Regelgrenze einjährig = (18 _t)-(20 _t)	0,674	-0,649	0,044	0,063	-0,024	0,024
22	Regelgrenze zweijährig	-0,194	-0,194	-0,048	-0,047	-0,008	-0,008
23	Abweichung von der Regelgrenze zweijährig = (19 _t)-(22 _t)	0,344	-0,182	0,022	0,006	-0,011	-0,008
Statistik Austria							
20'	Regelgrenze einjährig	-0,389	-0,389	-0,089	-0,089	-0,012	-0,018
21'	Abweichung von der Regelgrenze einjährig = (18' _t)-(20' _t)	0,675	-1,166	0,375	-0,286	0,298	0,025
22'	Regelgrenze zweijährig	-0,194	-0,194	-0,045	-0,044	-0,008	-0,008
23'	Abweichung von der Regelgrenze zweijährig = (19' _t)-(22' _t)	0,326	-0,440	0,176	0,000	0,139	0,154

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quellen: Europäische Kommission; BMF; Statistik Austria; RH

³⁸ festgehaltener Beurteilungsstand der Europäischen Kommission der Vorjahre

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Die Statistik Austria stellte in ihrem Bericht fest, dass im Jahr 2016 sowohl der Bund als auch die Länder die ein- und zweijährige Regelgrenze verfehlt hätten, nicht jedoch die Gemeinden in Summe (Zeilen 21' und 23' der Tabelle 15). Nach der Korrektur der oben beschriebenen Daten- und Berechnungsfehler kam der RH zum Schluss, dass bei Betrachtung der Abweichungen vom zulässigen Ausgabenwachstum die Länder die Regelgrenzen in Summe einhalten konnten, während dies für den Bund und die Gemeinden in Summe nicht der Fall war (Zeilen 21 und 23).³⁹

(3) Der RH stellte im Rahmen der Überprüfung der im Bericht der Statistik Austria vorgelegten Berechnungen zusammenfassend fest, dass:

- die in die Berechnung einfließenden Zahlen aus Datenreihen stammten, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten erstellt wurden (Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, September-Notifikation der Statistik Austria);
- der für das Jahr 2015 verwendete Wert der diskretionären laufenden Einnahmen (Zeile 8) von dem Wert der Europäischen Kommission abwich;
- die Statistik Austria in einigen Fällen den anzuwendenden Ausgabenrichtwert (real) (Zeile 16') fälschlicherweise abgeändert hatte, was sich auf die Beurteilung der Einhaltung der Regelgrenze auswirkte;
- die Berechnung der vom Ministerium vorgegebenen Regelgrenzen für die Gebietskörperschaften bzw. Gebietskörperschaftsebenen (Zeile 20'), die die maximal zulässigen Abweichungen des tatsächlichen Ausgabenwachstums vom Ausgabenrichtwert (in % des BIP) zeigten, nicht vollständig nachvollziehbar war;⁴⁰
- das Ministerium und die Statistik Austria die „Freezewerte“ für die Abweichungen in den Vorjahren (2014 und 2015 der Zeile 19') nicht auf die einzelnen Gebietskörperschaft(seben)en bzw. Einheiten aufgeteilt hatten. Es lag auch kein Konzept zur Aufteilung dieser Werte vor.

Sanktionsrelevanz

(4) Mit der Feststellung einer erheblichen Abweichung des korrigierten Ausgabenwachstums vom Ausgabenrichtwert allein konnte noch keine Aussage über den sanktionsrelevanten Sachverhalt getroffen werden. Da Art. 9 ÖStP 2012 explizit die Kommissionsmethode vorschrieb, musste zusätzlich (bzw. zuerst) geprüft werden, ob das MTO im Jahr $t-1$ (2015) erreicht wurde. Diese Prüfung erfolgte jedenfalls

³⁹ Für eine positive Beurteilung war es erforderlich, dass weder die einjährige noch die zweijährige Abweichung erheblich war.

⁴⁰ Insbesondere war in der Regelgrenze von Wien der Gemeindeanteil nicht berücksichtigt.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



gesamtstaatlich, weil das MTO nicht für die im ÖStP 2012 vorgesehenen Beurteilungsebenen nach Gebietskörperschaften vorlag. Nachdem Österreich gemäß Beurteilung durch die Europäische Kommission vom Frühjahr 2016 sein MTO im Jahr 2015 übererfüllt hatte⁴¹, ergab die Gesamtbeurteilung des Jahres 2016, dass selbst erhebliche Abweichungen vom Ausgabenrichtwert keine Sanktionsrelevanz hatten.

Auf dieser Grundlage kamen sowohl die Statistik Austria als auch der RH zu dem Schluss, dass hinsichtlich des Ausgabenwachstums im Jahr 2016 kein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorlag.

10.2

(1) Der RH kritisierte, dass das Ministerium zur Ermittlung der Regelgrenze nicht-veröffentlichte Richtlinien zum ÖStP 2012 anwendete, um die Berechnung der Abweichung von der Regelgrenze durch die Länder und Gemeinden zu ermöglichen.

[Der RH empfahl dem Ministerium, die Berechnung der Regelgrenzen für die Fiskalregel Ausgabenwachstum zeitgerecht mit dem ÖKK abzustimmen.](#)

(2) Der RH kritisierte weiters, dass der für das Jahr 2015 verwendete Wert der diskretionären laufenden Einnahmen nicht aktuell war, obwohl er im Stabilitätsrechner (gesamtstaatlich) korrekt hinterlegt war, und somit von dem von der Europäischen Kommission verwendeten Wert abwich.

[Der RH empfahl der Statistik Austria, die diskretionären laufenden Einnahmen für alle im Bericht berücksichtigten Jahre von der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission zu übernehmen und den Stand der verwendeten Datenquellen vollständig zu dokumentieren.](#)

(3) Hinsichtlich der vom Ministerium vorgegebenen Regelgrenzen kritisierte der RH, dass er die Berechnung nicht vollständig nachvollziehen konnte.

[Der RH empfahl dem Ministerium, die Berechnung der Regelgrenzen transparent \(z.B. durch Hinterlegung von Formeln\) zu dokumentieren.](#)

(4) Außerdem bemängelte der RH, dass die Statistik Austria beim Bund und den Ländern den anzuwendenden Ausgabenrichtwert (real) mit der jeweiligen Regelgrenze überschrieben hatte, was schließlich zu einer falschen Berechnung der Abweichung des korrigierten Ausgabenwachstums vom Ausgabenrichtwert führte. Schließlich waren die Berechnungen der durchschnittlichen zweijährigen Abweichungen falsch, weil die Statistik Austria einen „Freezewert“ nicht auf die einzelnen

⁴¹ vgl. European Commission, „Assessment of the 2016 stability programme for Austria“, 26 May 2016, S. 17

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Gebietskörperschaft(seben)en aufgeteilt hatte und seitens des Ministeriums auch kein Konzept zur Aufteilung dieser Werte vorlag.

Der RH empfahl dem Ministerium, ein Konzept zur Aufteilung des sogenannten „Freezewertes“ zu entwickeln und dieses im ÖKK abzustimmen. Er empfahl der Statistik Austria, das Fehlen eines Konzepts zur Aufteilung des Freezewertes im Bericht gemäß Art. 18 ÖStP 2012 zu dokumentieren.

10.3 (1) Die Statistik Austria hielt zur Empfehlung, die Werte der diskretionären laufenden Einnahmen für alle Jahre von der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission zu übernehmen, in ihrer Stellungnahme fest, dass die Werte vereinbarungsgemäß dem Stabilitätsrechner des Ministeriums zu entnehmen seien.

(2) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, es plane, jährlich in der Herbst-Sitzung des ÖKK die Regelgrenzen für die Ausgaben des kommenden Jahres bekanntzugeben und dabei auch den „Freezewert“ zu berücksichtigen. Außerdem werde es im Berichtsjahr 2017 verstärkt auf Dokumentation und Transparenz der für die Berechnung der Regelgrenzen erforderlichen Formeln achten.

10.4 (1) Der RH entgegnete der Statistik Austria, dass eine Kontrolle bzw. eine Plausibilisierung der im Stabilitätsrechner hinterlegten Werte der Qualitätssicherung dient. Im Übrigen waren die im Stabilitätsrechner (gesamtstaatlich) hinterlegten Werte der diskretionären laufenden Einnahmen korrekt.

(2) Der RH begrüßte das Vorhaben des Ministeriums, die Regelgrenzen für die Ausgaben vor Beginn des jeweiligen Finanzjahres bekanntzugeben. Er wiederholte aber seine Empfehlung, die Berechnungsmethode der Regelgrenzen für die Fiskalregel Ausgabenwachstum zeitgerecht mit dem ÖKK abzustimmen und zu veröffentlichen.

Schuldenquotenanpassung

11.1 (1) In Art. 10 ÖStP 2012 war die Rückführung des öffentlichen Schuldenstands (Schuldenquotenanpassung) geregelt. Art. 10 Abs. 5 ÖStP 2012 sah vor, dass – entsprechend der EU-rechtlichen Übergangsfrist – die erste Beurteilung der Rückführung des öffentlichen Schuldenstands drei Jahre nach Beendigung des Verfahrens aufgrund eines übermäßigen Defizits erfolgen sollte. Wie die Europäische Kommission im Zuge der Beurteilung des Österreichischen Stabilitätsprogramms im Frühjahr 2017 wiederholt feststellte, endete diese Übergangsfrist mit Ablauf des Jahres 2016.⁴² Während dieser Übergangsfrist war – gesamtstaatlich – eine „minimale

⁴² European Commission, „Assessment of the 2017 stability programme for Austria“, 23 May 2017, S. 11

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



lineare strukturelle Anpassung“ der Schuldenquote (MLSA⁴³) zu erreichen, die Österreich im Jahr 2016 mit -0,8 % des BIP gegenüber einem Referenzwert von -1,1 % des BIP übererfüllte.

Der RH stellte zusammenfassend fest, dass die in Art. 10 ÖStP 2012 vorgesehenen Regelungen zur Rückführung der Schuldenquote für das Berichtsjahr 2016 nicht zur Anwendung kamen und damit jedenfalls kein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorlag.

(2) Die Statistik Austria berücksichtigte die in Art. 10 Abs. 5 ÖStP 2012 vorgesehene Übergangsfrist nicht, sondern berechnete die Abweichung von den Regelgrenzen nach den im Stabilitätsrechner des Ministeriums hinterlegten Vorgaben.⁴⁴ Dabei kam die Statistik Austria zum Schluss, dass für den Bund und die Länder ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliege, wobei die Länder Burgenland, Niederösterreich, Salzburg und Tirol davon ausgenommen wären. Die Gemeinden hätten ihr Ziel der Schuldenquotenanpassung in Summe erfüllt.

(3) Ebenso berücksichtigte die Statistik Austria nicht die Ausnahmeklausel gemäß Art. 10 Abs. 7 ÖStP 2012, wonach die Anforderungen des Schuldenstandkriteriums ebenfalls als erfüllt galten, wenn die Haushaltsschätzung der Europäischen Kommission darauf hindeutete, dass die geforderte Verringerung unter Einbeziehung der Prognosen für die zwei auf das Berichtsjahr folgenden Jahre einträte.⁴⁵

(4) Die Regelungen in Art. 10 ÖStP 2012 zur Rückführung der Schuldenquoten sahen im Unterschied zu den EU-Vorgaben vor, dass Abweichungen vom vorgesehenen Rückführungspfad im Folgejahr wieder beseitigt werden mussten (Art. 10 Abs. 4 ÖStP 2012). Letztere Bestimmung stand im Widerspruch zur in Art. 10 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012 vorgesehenen durchschnittlichen fünfprozentigen Rückführung des (tatsächlichen) Schuldenstands über 60 % des nominellen BIP über die jeweils letzten drei Jahre. De facto gab das Ministerium im Stabilitätsrechner einen „fixen“ Anpassungspfad (in Prozent des BIP)⁴⁶ für Bund, Länder und Gemeinden vor, der den Schuldenstand zum 31. Dezember 2013 als Bezugsgröße vorgab.

⁴³ „Minimum Linear Structural Adjustment“

⁴⁴ Im Wesentlichen ergaben sich die Regelgrenzen zur Schuldenquotenanpassung aus den Absätzen 2 bis 4 des Art. 10 ÖStP 2012. Wie in VO (EG) Nr. 1467/97 i.d.F. Nr. 1177/2011 vorgesehen, sollte der Schuldenstand über 60 % des nominellen BIP über die jeweils letzten drei Jahre durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert werden. Die Verringerung war innerstaatlich im Verhältnis der Schuldenstände nach ESGV von Bund, Ländern und der Gemeinden (landesweise) zueinander am 31. Dezember 2011 aufzuteilen.

⁴⁵ vgl. European Commission, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2017 Edition, S. 71

⁴⁶ Aufgrund nachträglicher Datenrevisionen kann sich dieser jedoch auch jährlich ändern.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



11.2 (1) Hinsichtlich der Beurteilung der Sanktionsrelevanz vermerkte der RH kritisch, dass die Statistik Austria die Anwendung der Ausnahmebestimmungen in den Abs. 5 und 7 des Art. 10 ÖStP 2012 nicht in Erwägung zog, woraus hervorging, dass – abweichend von der Feststellung durch die Statistik Austria – kein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorlag.

Der RH empfahl der Statistik Austria, in ihrer Beurteilung der ordnungsgemäßen Schuldenquotenanpassung zukünftig alle Ausnahmebestimmungen des Art. 10 ÖStP 2012 zu berücksichtigen.

(2) Der RH kritisierte die methodischen Schwächen der Regelung zur Berechnung der erforderlichen Schuldenquotenanpassung in Art. 10 ÖStP 2012. Die vorgesehene Berechnung der Anpassung gemäß Art. 10 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012 als durchschnittliche Anpassung der letzten drei Jahre war nicht mit der Verpflichtung zur Aufholung von Abweichungen im Folgejahr (Art. 10 Abs. 4 ÖStP 2012) vereinbar, die einen fixen Rückführungspfad vorsah.

Der RH empfahl dem Ministerium und den Ländern, bei zukünftigen Novellen des Art. 10 ÖStP 2012 Regelungen zur Schuldenquotenanpassung vorzusehen, die mit jenen auf EU-Ebene kompatibel sind und eine gleichmäßige Anpassung für alle Gebietskörperschaften vorsehen.

11.3 (1) Das Land Kärnten vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass eine EU-konforme Regelung hinsichtlich der Schuldenquotenanpassung auch in Richtlinien zum ÖStP 2012 getroffen werden könnte.

(2) Das Ministerium präferierte in seiner Stellungnahme eine strenge, stabilitätsorientierte, einfache Regel der Schuldenquotenanpassung.

11.4 (1) Der RH stimmte dem Land Kärnten zu, dass die Berechnung der Schuldenquotenanpassung durch Richtlinien geklärt werden kann, allerdings kann dies eine textliche Bereinigung des ÖStP 2012 nicht ersetzen.

(2) Der RH entgegnete dem Ministerium, dass er die derzeitige Formulierung der Regelungen zur Schuldenquotenanpassung im ÖStP 2012 als widersprüchlich bzw. nicht ausreichend determiniert erachtet und eine mit den Regelungen auf EU-Ebene kompatible Formulierung und Auslegung (Berechnung) präferiert.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Weitere Feststellungen

Haushaltskoordinierung durch die Koordinationskomitees

12.1

(1) Zur effektiven Umsetzung der Verpflichtungen sah der ÖStP 2012 für die Haushaltskoordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden⁴⁷ die Einrichtung von Koordinationskomitees vor. Beschlüsse in diesen Gremien waren einvernehmlich zu fassen. Für die Haushaltskoordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wurde das ÖKK aus deren Vertretern beim Ministerium eingerichtet. Für die Haushaltskoordinierung in den einzelnen Ländern (zwischen Ländern und Gemeinden) sah der Stabilitätspakt jeweils die Einrichtung von Länder-Koordinationskomitees (LKK) mit Vertretern des Landes, der jeweiligen Landesverbände des Österreichischen Gemeindebunds und des Österreichischen Städtebunds vor.

(2) Als Aufgaben des ÖKK waren lt. ÖStP 2012 insbesondere vorgesehen:

- die Beratung und Beschlussfassung betreffend das vereinbarte System mehrfacher Fiskalregeln;
- die Beratung und Information über die Entwicklung der Haushalte, des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstands, insbesondere durch verschiedene Soll-Ist-Vergleiche;
- die jährliche Erfassung und Darstellung der Personaldaten des Bundes, der Länder und landesweise der Gemeinden;
- die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung, insbesondere durch wechselseitige Information und Beratung darüber;
- die Erstellung und wechselseitige Übermittlung einer Sensitivitätsanalyse;
- die Empfehlung von gegensteuernden Maßnahmen, wenn sich ein Abweichen von den vereinbarten Fiskalregeln abzeichnet, sowie
- die Festsetzung jener Maßnahmen, die der Umsetzung von Vorgaben von Organen der Europäischen Union zur Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion dienen.⁴⁸

Treten Entwicklungen ein, die von der ursprünglichen Haushaltsplanung abweichen, wie bspw. bei einer EU-Empfehlung zur schnelleren Korrektur der Haushalts-

⁴⁷ vertreten vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund

⁴⁸ Art. 14 Abs. 2 ÖStP 2012

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



lage, haben Bund, Länder und Gemeinden Verhandlungen über die Reduktion oder Erhöhung der Verpflichtung der jeweils betroffenen Fiskalregel zu führen.

(3) Ab dem Jahr 2016 wurden laut Ministerium im ÖKK keine Beschlüsse mehr gefasst, weil das erforderliche Einvernehmen zwischen den Mitgliedern dafür nicht mehr hergestellt werden konnte. So blieben insbesondere wesentliche Fragen der Auslegung des ÖStP 2012 durch die Vertragsparteien selbst strittig und damit auch die sanktionsrelevanten Regelgrenzen für die Jahre 2015 und 2016 ungeklärt. Für diesen Fall sah der ÖStP 2012 keine Ersatzregelung vor. Für die im Jahr 2017 abgehaltenen Sitzungen lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine genehmigten Sitzungsprotokolle vor.

12.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der ÖStP 2012 keine Regelung für den Fall vorsah, dass das erforderliche Einvernehmen im ÖKK nicht erreicht werden kann. Diese Situation lag jedenfalls in den Jahren 2016 und 2017 vor.

Der RH empfahl dem Ministerium und den Ländern, künftig im ÖStP eine Regelung für jene Fälle vorzusehen, in denen kein Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien hergestellt werden kann, damit die im ÖStP vorgesehenen Aufgaben der Haushaltskoordinierung ohne Unterbrechung wahrgenommen werden können.

12.3 (1) Das Land Kärnten begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung, eine Regelung für jene Fälle vorzusehen, in denen kein Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien des ÖStP 2012 hergestellt werden könne.

(2) Das Ministerium erläuterte in seiner Stellungnahme, dass die Frage bezüglich der anzuwendenden Defizitregel ab dem Jahr 2017 nicht mehr relevant sei. Seiner Ansicht nach habe der RH die Aufgabe, im Zuge der Gutachtenserstellung den ÖStP 2012 zu interpretieren. Da dieser zu keiner abschließenden Meinung gekommen sei, plane das Ministerium, Regelungen zur Klarstellung der Rechtslage mit den anderen Vertragsparteien des ÖStP 2012 zu vereinbaren.

12.4 Der RH begrüßte die Pläne des Ministeriums, Regelungen zur Klarstellung der Rechtslage mit den anderen Vertragsparteien des ÖStP 2012 zu vereinbaren. Er verwies zudem auf seine Ausführungen in **TZ 7**, dass eine (ergänzende) Interpretation von Vereinbarungen nicht in den Zuständigkeitsbereich des RH fällt und der RH auch nicht die Funktion eines Schiedsgerichts bei Rechtsstreitigkeiten zwischen den Vertragsparteien des ÖStP 2012 ausüben kann.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Schlichtungsgremium

13.1 (1) Art. 18 ÖStP 2012 sieht vor, dass die Ermittlung der Haushaltssalden nach ESGV (Maastricht-Salden), der strukturellen Salden, des Ausgabenwachstums, der Schuldenstände, der Haftungsstände und allfälliger sonstiger Eventualverbindlichkeiten durch die Statistik Austria erfolgt. Eine diesbezügliche Vereinbarung (Werkvertrag) schloss das Ministerium mit der Statistik Austria erst im Jahr 2016 ab.

Die Statistik Austria hat dem ÖKK und dem RH bis Ende September eines jeden Jahres Bericht über die Haushaltsergebnisse zu erstatten. Der Bericht hat aus der Sichtweise der Statistik Austria die Feststellung zu enthalten, ob ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliegt.

(2) Ergibt sich aus dem Bericht der Statistik Austria, dass aufgrund der Verletzung von Bestimmungen des ÖStP 2012 ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliegt, sieht Art. 18 ÖStP 2012 die Erstellung eines Gutachtens durch den RH vor. Wird durch den RH festgestellt, dass ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vorliegt, ist ein Schlichtungsgremium unverzüglich einzuberufen.⁴⁹

(3) Darüber hinaus hat die Statistik Austria Verletzungen des Informationssystems⁵⁰ dem Schlichtungsgremium bzw. dem Landeskoordinationskomitee mitzuteilen. Ein Schlichtungsgremium wurde allerdings bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht eingerichtet. Im Falle der Verletzung des Informationssystems nahm stattdessen das Ministerium als „Generalsekretariat“ diese Funktion wahr.

13.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das im ÖStP 2012 vorgesehene Schlichtungsgremium bis zum Ende der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung nicht eingerichtet war.

Der RH empfahl daher dem Ministerium und den Ländern, das im ÖStP 2012 vorgesehene Schlichtungsgremium unverzüglich einzurichten und eine Geschäftsordnung für das Schlichtungsgremium zu erlassen.

13.3 (1) Das Land Kärnten wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Bestimmung des Art. 19 Abs. 5 ÖStP 2012 zur Einrichtung eines Schlichtungsgremiums erst nach Fertigstellung des Berichts der Statistik Austria möglich sei, weil von Sanktionen betroffene Ländervertreter nicht als Mitglieder nominiert werden könnten.

⁴⁹ Die Einberufung hat wie beim ÖKK über Verlangen eines Vertragspartners von der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen zu erfolgen.

⁵⁰ gemäß Art. 17 Abs. 4 ÖStP 2012

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



(2) Auch das Land Vorarlberg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Schlichtungsgremium nicht einberufen werden könne, solange nicht feststehe, welches Land die Vorgaben verletzt habe und mit Sanktionen bedroht sei. Dies stehe erst nach Vorlage des Gutachtens des RH fest.

(3) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im ÖKK am 20. März 2018 auf Beamtenebene Einvernehmen bestanden habe, dass ein Schlichtungsgremium rollierend sei und ohne tatsächlichen Arbeitsauftrag nicht konstituiert werde.

13.4

Der RH entgegnete den Ländern Kärnten und Vorarlberg sowie dem Ministerium, dass die Einrichtung eines Schlichtungsgremiums nicht an das Vorliegen des Gutachtens des RH bzw. eines sanktionsrelevanten Sachverhalts gebunden ist, zumal dieses auch bei Verletzungen des Informationssystems einzuberufen ist. Es wäre in der Geschäftsordnung des Gremiums jedoch ein Mechanismus vorzusehen, wie Mitglieder, die von Sanktionen bedroht sind, durch andere Mitglieder zu ersetzen wären.

Prozess der Berichterstellung

14

(1) Die Statistik Austria erhob die Haushaltsdaten von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger im Rahmen der Gebarungsstatistik.⁵¹ Die methodische Grundlage dieser Statistik bildete das Europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2010 (ESVG 2010) (siehe **TZ 2**).

Die Gebarungsstatistik stellte zwar eine wesentliche Grundlage für den Bericht gemäß Art. 18 ÖStP 2012 dar, war aber als eigenständige Statistik zu betrachten, aus der bestimmte Ergebnisse für die Beurteilung der Einhaltung der Fiskalregeln des ÖStP 2012 herangezogen wurden. Die Gebarungsstatistik bildete insbesondere die Grundlage für die zweimal jährlich durchzuführenden Notifikationen an die Europäische Kommission (EUROSTAT) zur zentralen Erfassung der offiziellen Haushaltsdaten aller Mitgliedstaaten.

(2) Die Erhebung der Haushaltsdaten und deren Überleitung in das ESGV durch die Statistik Austria war nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung durch den RH. Der RH wies jedoch darauf hin, dass das Land Steiermark diesbezüglich Informationen an den RH übermittelte, weil aus Sicht des Landes seit der Umstellung des Rechnungs-

⁵¹ Die Statistik Austria erhob die Haushaltsdaten von Bund, Ländern und Gemeinden über Datenschnittstellen. Der Bund meldete seine Jahresdaten bis Ende Juni des Jahres, die Länder und die Gemeinden (über den Weg der Länder) bis Ende Mai des Jahres. Darüber hinaus erhob die Statistik Austria mittels Aufarbeitung der Hauptverbandsstatistik die Haushaltsdaten der Sozialversicherungsträger bis Mitte Juni des Jahres sowie mittels Webformular und E-Mail-Kontakt die Haushaltsdaten der außerbudgetären Einheiten (Unternehmen des Sektors Staat).

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten

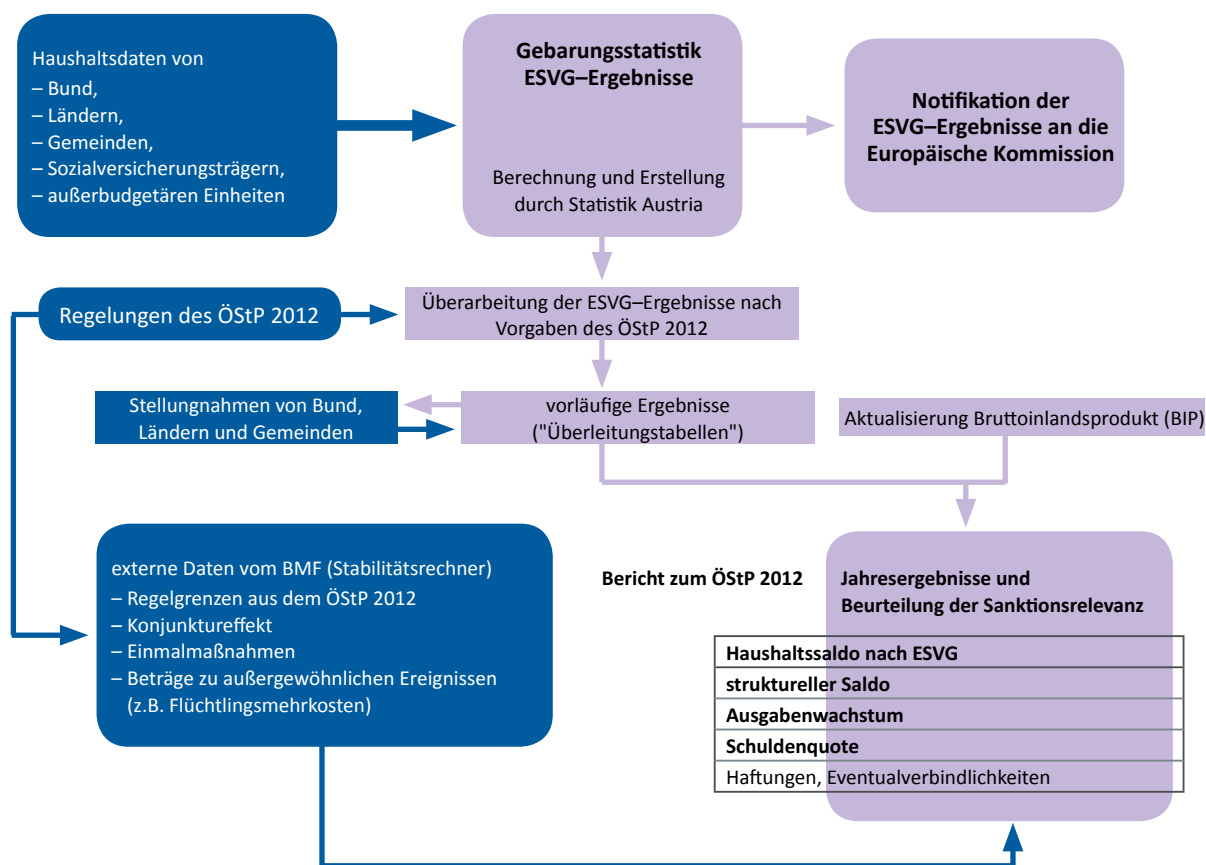


wesens im Jahr 2015 Probleme bei der Überleitung von Rechnungsabschlussdaten auftraten. Das Land Steiermark hatte diesbezüglich auch Zusatzinformationen an die Statistik Austria übermittelt, die diese bei der Berechnung der ESGV–Daten im September 2017 jedoch nicht mehr vollständig berücksichtigen konnte (siehe Anhang C und D). Die Statistik Austria stellte etwaige Korrekturen für die EU–Notifikation im Frühjahr 2018 in Aussicht.

15.1

(1) Folgende Übersicht zeigt den Entstehungsprozess des Berichts der Statistik Austria sowie die Bereitstellung der dafür erforderlichen Daten, wobei die Aufgaben der Statistik Austria in lila Farbe dargestellt sind:

Abbildung 3: Erstellung des Berichts der Statistik Austria



BMF = Bundesministerium für Finanzen
 ESGV = Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
 ÖStP = Österreichischer Stabilitätspakt

Quellen: Statistik Austria; BMF; RH

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Nach der Überleitung der Rechnungsabschlussdaten in die ESG-Klassifikation überarbeitete die Statistik Austria im Rahmen der Berichterstellung zunächst die Ergebnisse entsprechend den Regelungen des ÖStP 2012, die bspw. die Ergebnisse der Kammern unberücksichtigt ließen (siehe **TZ 4**). Zudem war vorgesehen, diese vorläufigen Ergebnisse (sogenannte „Überleitungstabellen“) den Ländern für eine Stellungnahme vorzulegen und offene Fragen im Bericht abzubilden.

Da nahezu alle Kennzahlen des Berichts Bezug auf das BIP nahmen, war die unmittelbar vor Berichtslegung Ende September verfügbare endgültige Feststellung des Vorjahres-BIP durch die Statistik Austria ebenfalls zu berücksichtigen.

(2) Für die Ermittlung der jährlichen Haushaltsergebnisse gemäß ÖStP 2012 waren außerdem zusätzliche Daten erforderlich, die nicht von der Statistik Austria erhoben, sondern durch das Ministerium bereitgestellt wurden. Die vertragliche Vereinbarung zwischen dem Ministerium und der Statistik Austria hinsichtlich ihrer Mitwirkung gemäß ÖStP 2012 sah vor, dass diese zusätzlichen Daten des Ministeriums dem Stabilitätsrechner vom 31. August des jeweiligen Jahres zu entnehmen (siehe nächste TZ) oder am dritten Werktag nach dem 31. August durch das Ministerium zu übermitteln waren.

Die für die Berichterstellung verwendeten zusätzlichen Daten des Ministeriums sind in der folgenden Übersicht dargestellt:

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten


Tabelle 16: Durch das Ministerium zur Verfügung gestellte Informationen

Daten	Datum der Verfügbarkeit	Form der Datenübermittlung	erforderlich für folgende Kennzahl
Zielwerte für Maastricht-Saldo 2012 – 2016	2012	Stabilitätsrechner, ÖStP Art. 3	Maastricht-Saldo
„Berechnungslogik“ der Kennzahlen und/oder Regelgrenzen	10. August 2017	Stabilitätsrechner (BMF)	struktureller Saldo, Regelgrenze Schuldenquotenanpassung, Ausgabenwachstumsregel
Konjunkturreffekt in % des BIP	5. September 2017	per E-Mail (BMF) bzw. vom Stabilitätsrechner	struktureller Saldo
Konjunkturreffekt in Mio. EUR	15. September 2017	Stabilitätsrechner (BMF)	struktureller Saldo
Aufteilung des Konjunkturreffekts auf Bund und Länder für die Berichtsjahre 2013 bis 2015	5. September 2017	Stabilitätsrechner (BMF)	struktureller Saldo
Aufteilung des Konjunkturreffekts auf Bund und Länder für das Berichtsjahr 2016	25. September 2017	Telefonat (BMF)	struktureller Saldo
Einmalmaßnahmen der Bundes-, Landes- und Gemeindeebene	teilweise bis zum 5. September 2017, teilweise erst nach Nachfragen seitens der Statistik Austria beim BMF in der letzten Septemberwoche	Stabilitätsrechner (BMF), Telefonat, E-Mail (BMF)	struktureller Saldo, Ausgabenwachstum, Beurteilung der Sanktionsrelevanz von Maastricht-Saldo und strukturellem Saldo
diskretionäre Maßnahmen	5. September 2017	per E-Mail (BMF)	Ausgabenwachstum
außergewöhnliche Ereignisse (Ausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung)	nach Berichterstellung	per E-Mail (BMF)	Beurteilung der Sanktionsrelevanz von Maastricht-Saldo und strukturellem Saldo

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BIP = Bruttoinlandsprodukt

ÖStP = Österreichischer Stabilitätspakt

Quelle: Statistik Austria

(3) Das Ministerium stellte nicht alle Daten im Stabilitätsrechner zur Verfügung, sondern übermittelte diese teilweise per E-Mail oder telefonisch an die Statistik Austria (wie bspw. zum Konjunkturreffekt oder zu den diskretionären Maßnahmen). Die in der vertraglichen Vereinbarung mit der Statistik Austria vorgesehenen Termine wurden vom Ministerium nicht in jedem Fall eingehalten. Den Prozess der Datenerlangung und –verfügbarkeit dokumentierte die Statistik Austria in ihrem Bericht jedoch nicht.

Im Dezember 2017 übermittelte das Ministerium Daten zu den Ausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung und deren Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden. Diese Daten standen der Statistik Austria zur Zeit der Berichterstellung nicht zur Verfügung.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



(4) Im Rahmen der Haushaltskoordinierung bestand für das ÖKK nach Art. 14 Abs. 5 ÖStP 2012 die Aufgabe, gegebenenfalls den Berichtstermin einvernehmlich zu ändern.

15.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass der Statistik Austria für die Erstellung des Berichts gemäß ÖStP 2012 nur ein sehr kurzer Zeitraum zur Verfügung stand. Einige der für die Berichterstellung wesentlichen Informationen trafen kurz vor oder erst nach Berichterstellung bei der Statistik Austria ein. Dadurch erhöhte sich aus Sicht des RH einerseits das Fehlerrisiko und andererseits konnten einzelne Zusatzinformationen – wie bspw. jene aus den Stellungnahmen der Länder an die Statistik Austria (siehe Anhang C) – nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden. Nach Ansicht des RH war dieser Zeitdruck für die Erstellung des Berichts über die Haushaltsergebnisse nicht zwingend erforderlich. Er verwies in diesem Zusammenhang außerdem auf die Bestimmungen des Art. 14 Abs. 5 ÖStP 2012, wonach das ÖKK den Termin für die Berichterstellung einvernehmlich ändern kann.

Der RH empfahl dem Ministerium und den Ländern, den Berichterstellungsprozess grundsätzlich zu evaluieren. Allfällige Stellungnahmen der Vertragsparteien sollten abschließend geprüft werden, wofür der Statistik Austria ein angemessener Zeitraum zur Verfügung stehen sollte.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die Statistik Austria den Prozess der Datenerlangung und –verfügbarkeit unzureichend dokumentierte.

Der RH empfahl der Statistik Austria, Abweichungen vom vorgesehenen Berichterstellungsprozess, die Zeitpunkte der Datenverfügbarkeit sowie weitere Besonderheiten der Datenbereitstellung zu dokumentieren und transparent im Bericht darzustellen.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Ministerium Daten per E-Mail oder telefonisch an die Statistik Austria übermittelte. Diese Vorgangsweise war nicht für alle Vertragsparteien des ÖStP 2012 transparent und nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem Ministerium, sämtliche für die Berechnung der Haushaltsergebnisse erforderlichen Daten vollständig und nachvollziehbar der Statistik Austria und allen Vertragsparteien zur Verfügung zu stellen.

15.3

(1) Die Statistik Austria begrüßte in ihrer Stellungnahme die Empfehlung, den Berichterstellungsprozess grundsätzlich zu evaluieren. Weiters sagte sie die Umsetzung der Empfehlung zu, Abweichungen vom vorgesehenen Berichterstellungsprozess, die Zeitpunkte der Datenverfügbarkeit sowie weitere Besonderheiten der Datenbereitstellung zu dokumentieren und transparent im Bericht darzustellen.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Aus Sicht der Statistik Austria sei zudem die Festlegung eines genauen Datums erforderlich, bis zu dem bei Beurteilung der fiskalischen Entwicklung der Gebietskörperschaften Daten berücksichtigt werden.

(2) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es den Berichterstellungszeitraum evaluiert habe und im ÖKK am 20. März 2018 ein Prozess vereinbart worden sei, der die vollständige, nachvollziehbare und rechtzeitige Datenübermittlung an die Statistik Austria sicherstellen werde.

Der Stabilitätsrechner des Ministeriums

16.1

(1) Die Richtlinien zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreichs sahen in Art. 1 vor, dass das Ministerium zur Erleichterung der Berechnung der Haushaltsergebnisse ein IT-Instrument (sogenannter „Stabilitätsrechner“) zur Verfügung stellt und regelmäßig wartet. Zudem sollte dieses Instrument auf der Homepage des Ministeriums abrufbar sein.

Zur Zeit der Berichterstellung durch die Statistik Austria war der Stabilitätsrechner nicht auf der Homepage des Ministeriums abrufbar.

(2) Aus technischer Sicht handelte es sich dabei um ein Excel-Dokument, in dem sämtliche Kennzahlen des ÖStP 2012 und deren Berechnung auf Basis des ÖStP 2012 dargestellt wurden. Neben der Berechnung der Ergebnisse waren auch die Zielvorgaben (Regelgrenzen) gemäß ÖStP 2012 im Stabilitätsrechner hinterlegt. Wesentliche Berechnungsgrößen (z.B. anrechenbare Einmalmaßnahmen) wurden im Wege des Stabilitätsrechners durch das Ministerium kommuniziert und bereitgestellt.

(3) Für die Erstellung des Berichts gemäß ÖStP 2012 verwendete die Statistik Austria entsprechend der vertraglichen Vereinbarung mit dem Ministerium Daten aus dem Stabilitätsrechner. Nach Angaben der Statistik Austria waren damit jedoch folgende Schwierigkeiten verbunden:

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



- Einzelne Daten und Berechnungen waren erst auf Rückfrage beim Ministerium nachvollziehbar und nicht aus dem Stabilitätsrechner direkt ersichtlich.⁵²
- Der Informationsstand (Aktualität und Vollständigkeit) der Anwenderinnen und Anwender war unterschiedlich, da unterschiedliche Versionen verwendet wurden. Eine Dokumentation über unterschiedliche Versionen des Stabilitätsrechners fehlte.
- Die Übersichtlichkeit und Benutzungsfreundlichkeit war nicht gegeben.
- Für die Erstellung des aktuellen Berichts im September 2017 war es zudem erforderlich, die vertraglich vorgesehene Stabilitätsrechnerversion vom 31. August 2017 nach inhaltlichen Diskussionen mit dem Ministerium nachträglich zu aktualisieren und durch zusätzliche Datenbereitstellungen zu ergänzen.⁵³

16.2

Der RH kritisierte die technische und organisatorische Umsetzung des Stabilitätsrechners durch das Ministerium. Dieser war weder auf der Homepage des Ministeriums verfügbar, noch waren die zeitliche Gültigkeit der einzelnen übermittelten Versionen und die Herleitung der darin enthaltenen Daten ausreichend klar dokumentiert. Dadurch war er für alle Anwenderinnen und Anwender außerhalb des Ministeriums intransparent und nicht nachvollziehbar. Dies war aus Sicht des RH in Anbetracht der im ÖStP 2012 vereinbarten Verpflichtung zur Haushaltskoordination nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, eine webbasierte Bereitstellung des Stabilitätsrechners (z.B. im Wege eines Web-Portals) sicherzustellen, die gewährleistet, dass alle Anwenderinnen und Anwender die gleiche Version verwenden. Er empfahl dem Ministerium außerdem, eine Dokumentation der einzelnen Versionen des Stabilitätsrechners anzulegen, damit die Unterschiede zwischen den einzelnen Versionen unmittelbar klar ersichtlich sind.

⁵² Beispielsweise stellte das Ministerium nach eigenen Angaben der Statistik Austria im Wege des Stabilitätsrechners jene Einmalmaßnahmen zur Verfügung, die von der Europäischen Kommission anerkannt wurden. Das Ministerium hinterlegte die dargestellten Werte im Stabilitätsrechner mit einem Quellenhinweis (meist interne Aktenkennzeichen des Ministeriums). Für externe Nutzer (Statistik Austria, Länder) war die Herleitung der Werte allerdings nicht oder erst auf Nachfrage nachvollziehbar. Um etwaige Doppelzählungen zu vermeiden, fragte die Statistik Austria im Rahmen der Berichterstellung im September 2017 hinsichtlich einer detaillierteren Darstellung der Herleitung der Einmalmaßnahmen beim Ministerium nach, wodurch Doppelerfassungen bei der Behandlung der EU-Eigenmittel sowie bei der Behandlung der Einnahmen aus dem Verkauf von Mobilfunklizenzen beseitigt wurden. Darüber hinaus glied die Statistik Austria die Ausgaben für die Bankenhilfe im Stabilitätsrechner mit ihrer Meldung an EUROSTAT ab.

⁵³ Beispielsweise stellte das Ministerium die für die Berechnung der Ausgabenbremse erforderlichen diskretionären Maßnahmen der Statistik Austria mittels einer eigenen Excel-Tabelle für die Jahre 2012 bis 2015 im September 2016 und für das Jahr 2016 im September 2017 zur Verfügung. Das Ministerium gab als Grundlage für diese Daten die AMECO-Databse („Annual Macro-Economic Database“) der Europäischen Kommission an. Die Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden erfolgte entsprechend den Ertragsanteilen und aufkommensabhängigen Transfers.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Darüber hinaus empfahl der RH dem Ministerium, im Falle einer Überarbeitung des Stabilitätsrechners sicherzustellen, dass wesentliche Anliegen der Anwenderinnen und Anwender – insbesondere jene der Statistik Austria – im Rahmen der Erstellung des Berichts gemäß ÖStP 2012 Berücksichtigung finden.

Weiters empfahl der RH dem Ministerium, sämtliche für die Berechnung der Fiskalregeln erforderlichen Daten fristgerecht im Stabilitätsrechner abzubilden, sodass keine zusätzlichen Datenanforderungen außerhalb des Stabilitätsrechners notwendig sind.

16.3

(1) Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine webbasierte Bereitstellung des Stabilitätsrechners zu begrüßen sei.

(2) Das Land Salzburg erläuterte in seiner Stellungnahme, dass der Stabilitätsrechner übersichtlicher und anwenderfreundlicher zu gestalten sei. Es sollten ein abgestimmter Veröffentlichungszyklus festgelegt werden sowie die Verfügbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz gewährleistet sein.

(3) In seiner Stellungnahme regte das Land Tirol an, dass das Ministerium die Darstellung der Zielwerte im Vergleich zu den tatsächlich erzielten Werten der einzelnen Fiskalregeln jeder Gemeinde webbasiert mitteilen solle.

(4) Das Ministerium sagte in seiner Stellungnahme die Beauftragung einer webbasierten Bereitstellung des Stabilitätsrechners zu, die auch eine Dokumentation der einzelnen Versionen enthalten werde. Mit der webbasierten Bereitstellung des Stabilitätsrechners sollten die aus dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich stammenden Daten zweckmäßig eingepflegt werden.

Hinsichtlich der Überarbeitung des Stabilitätsrechners erläuterte das Ministerium in seiner Stellungnahme, dass es zur Erstellung des Berichts gemäß ÖStP 2012 bereits Kontakt mit den Ländern, Gemeinden und der Statistik Austria aufgenommen und wesentliche Anliegen der Anwenderinnen und Anwender berücksichtigt habe.

16.4

Der RH begrüßte die vom Ministerium in Aussicht gestellte webbasierte Bereitstellung des Stabilitätsrechners, hielt aber fest, dass auch die derzeit vorliegende Form des Stabilitätsrechners eine Dokumentation der einzelnen Versionen enthalten sollte.

17.1

Der Stabilitätsrechner stellte in der Praxis nicht nur eine Serviceleistung des Ministeriums dar, die den Vertragspartnern zur Erleichterung der Berechnung und Steuerung zur Verfügung stand. Vielmehr hatte die Statistik Austria aufgrund des abgeschlossenen Werkvertrags mit dem Ministerium für die Ermittlung des strukturellen

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Haushaltssaldos den Stabilitätsrechner zu verwenden und daraus die konkreten Regelgrenzen zu entnehmen.⁵⁴ Auf diese Weise gab das Ministerium die Auslegung der Zielvorgaben des ÖStP 2012 („Regelgrenzen“) vor und bestimmte somit die Grundlage für die Feststellung einer allfälligen Verfehlung der Zielvorgaben.

Beispielsweise bildete der Stabilitätsrechner die Regelgrenzen des strukturellen Saldos entsprechend der Rechtsmeinung des Ministeriums, nicht jedoch jener der Länder ab. Die an die Statistik Austria und an den RH übermittelten Stellungnahmen der Länder (siehe Anhang C und D) zeigten jedoch, dass der ÖStP 2012 Interpretationsspielräume (z.B. welche Saldenregel anwendbar war) zuließ.

17.2

Der RH stellte kritisch fest, dass das Ministerium im Zuge der Befüllung des Stabilitätsrechners Daten verwendete, die ausschließlich seine Rechtsansicht widerspiegeln und über deren Inhalt und Anwendung teilweise kein Einvernehmen mit den Ländern und Gemeinden bestand. Da die Statistik Austria aufgrund des mit dem Ministerium abgeschlossenen Werkvertrags den Stabilitätsrechner bei der Ermittlung des strukturellen Haushaltsergebnisses zu verwenden und auch die konkreten Regelgrenzen dem Stabilitätsrechner zu entnehmen hatte, konnte das Ministerium als Vertragspartei des ÖStP 2012 im Rahmen der Erstellung und regelmäßigen Wartung des Stabilitätsrechners maßgeblichen Einfluss auf die Ermittlung der jeweiligen Haushaltsergebnisse nehmen. Dadurch waren die Grundlagen für die Ermittlung der Haushaltsergebnisse nicht für alle Vertragspartner in gleichem Maße transparent.

Der RH hielt weiters fest, dass die Statistik Austria die für die Beurteilung der Zielerreichung erforderlichen – über die Gebarungstatistik hinausgehenden – Daten nicht selbst ermittelte, sondern diese durch das Ministerium bereitgestellt wurden. Aufgrund der auftretenden Schwierigkeiten bei der Interpretation einzelner Bestimmungen des ÖStP 2012 – und damit einhergehend bei der Feststellung eines sanktionsrelevanten Sachverhalts – beurteilte der RH die bestehende institutionelle Aufgabenaufteilung bei der Erstellung des Berichts zum ÖStP 2012 kritisch.

Der RH empfahl daher dem Ministerium und den Ländern, die Beurteilung der Sanktionsrelevanz institutionell und inhaltlich so zu regeln, dass die beauftragte Einrichtung diese selbstständig und unabhängig durchführen kann.

17.3

(1) Das Land Kärnten merkte in seiner Stellungnahme an, dass der Stabilitätsrechner des Ministeriums grundsätzlich einer Weiterentwicklung bedürfe.

⁵⁴ Punkt 1.3.1 und 3.e des Anhangs zum Vertrag vom 10. Oktober 2016

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



(2) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aus seiner Sicht der RH die Aufgabe habe, im Zuge der Gutachtenserstellung den ÖStP 2012 zu interpretieren. Da dieser zu keiner abschließenden Meinung gekommen sei, plane das Ministerium, Regelungen zur Klarstellung der Rechtslage mit den anderen Vertragsparteien des ÖStP 2012 zu vereinbaren.

17.4

Der RH begrüßte die Pläne des Ministeriums, Regelungen zur Klarstellung der Rechtslage mit den anderen Vertragsparteien des ÖStP 2012 zu vereinbaren, und betonte diesbezüglich, dass die Regelungen derart klar formuliert sein sollten, dass die Statistik Austria die Sanktionsrelevanz selbstständig und unabhängig feststellen kann. Er verwies zudem auf seine Ausführungen in **TZ 7**, dass eine (ergänzende) Interpretation von Vereinbarungen nicht in den Zuständigkeitsbereich des RH fällt und der RH auch nicht die Funktion eines Schiedsgerichts bei Rechtsstreitigkeiten zwischen den Vertragsparteien des ÖStP 2012 ausüben kann.

Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung

Europarechtliche Grundlagen

18.1

(1) Der ÖStP 2012 legt in Artikel 11 fest, dass sich die Werte der jeweils betroffenen Fiskalregel verändern, wenn von den zuständigen Organen der EU befristete Ausnahmen von den europarechtlichen Grundlagen der Vereinbarung eingeräumt werden. Im präventiven Arm erlaubt die Europäische Kommission im Falle eines außergewöhnlichen Ereignisses ein temporäres Abweichen vom Anpassungspfad an das MTO. Die Anwendung dieser Flexibilitätsklausel reduziert damit die Anpassungsvorgabe zum strukturellen Haushaltsziel.⁵⁵

Die Europäische Kommission anerkannte die Zusatzausgaben aufgrund von Flüchtlingszuwanderung und Terrorismusbekämpfung erstmalig für das Jahr 2015 als außergewöhnliches Ereignis. Sie genehmigte für einen Zeitraum von drei Jahren (2015 bis 2017) 0,09 % des BIP pro Jahr an vorübergehenden Zusatzausgaben gegenüber dem Vorjahr. Die Festlegung der Höhe der Zusatzausgaben für das Jahr 2016 erfolgte im Frühjahr 2017.⁵⁶ Die Europäische Kommission genehmigte für einen Zeitraum von drei Jahren (2016 bis 2018) 0,29 % des BIP pro Jahr an vorübergehenden Zusatzausgaben gegenüber dem Basisjahr 2014. Dieser Wert setzte sich aus den Zusatzausgaben für Flüchtlinge i.H.v. 0,25 % des BIP und jenen zur Terrorismusbekämpfung i.H.v. 0,04 % des BIP zusammen (siehe Abbildung 4). Insgesamt ergaben sich somit für das Jahr 2016 Zusatzausgaben i.H.v. 0,38 % des BIP im Vergleich zu 2014.

⁵⁵ analog dazu wird auch bei der Ausgabenregel eine Anpassung des Abschlags zur Referenzrate vorgenommen

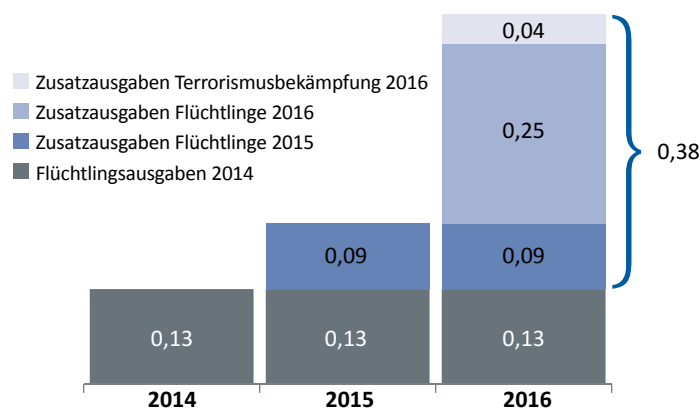
⁵⁶ Beurteilung des Stabilitätsprogramms und Haushaltsplans Österreich 2017

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Abbildung 4: Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung in % des BIP



Quellen: Europäische Kommission; RH

(2) Im Bericht gemäß ÖStP 2012 wies die Statistik Austria darauf hin, dass sie keine Informationen bezüglich der Aufteilung dieser Ausgaben auf Bund, Länder und Gemeinden erhalten hatte, weshalb eine Beurteilung der Sanktionsrelevanz des Haushaltssaldos nach ESVG und des strukturellen Saldos nicht getroffen werden konnte. Bereits im Sommer 2017 teilte die Statistik Austria dem Ministerium mit, dass ihr diese Daten nicht vorliegen.

(3) Nach Angaben des Ministeriums lag die Erhebung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung im Zuständigkeitsbereich der Statistik Austria. In der Vereinbarung zur Erstellung des Berichts gemäß ÖStP 2012 zwischen der Statistik Austria und dem Ministerium war eine Erhebung von zusätzlichen Daten durch die Statistik Austria aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse – wie bspw. die Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung – nicht explizit erwähnt.

(4) Bereits am 20. Jänner 2017 startete das Ministerium eine Erhebung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge bei den Ländern und Gemeinden mit Datenlieferungsfrist Ende Februar 2017. Im Sommer 2017 erfolgte eine zweite Erhebung mit Frist Ende August 2017, die von den Ländern, mit Ausnahme Vorarlbergs, das seine Meldung erst am 30. November 2017 nachreichte, erfüllt wurde. Die zweite Erhebung bestätigte großteils die Daten der ersten Erhebung.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Für das endgültige Ergebnis war eine Abstimmung mit den Ländern über die Aufteilung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge unter Berücksichtigung des von der Europäischen Kommission anerkannten Wertes erforderlich. Das endgültig abgestimmte Ergebnis wurde dem RH am 22. Dezember 2017 übermittelt.

(5) Nach Art. 17 Abs. 4 ÖStP 2012 hatte die Statistik Austria Verletzungen des Informationssystems⁵⁷ und somit auch fehlende Daten zu den Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung dem Schlichtungsgremium bzw. bis zur Erlassung dessen Geschäftsordnung (die zur Zeit der Überprüfung noch nicht erfolgt war) im Wege des Ministeriums mitzuteilen. Weiters sollten nach Art. 17 Abs. 4 ÖStP 2012 die erforderlichen Informationen vorerst durch Schätzungen ermittelt werden. Der Werkvertrag zur Erstellung des Berichts zwischen der Statistik Austria und dem Ministerium sah ebenfalls vor, fehlende Informationen vorerst durch Schätzungen zu ermitteln.

18.2

Nach Ansicht des RH wäre es dem Ministerium möglich gewesen, die bereits vorhandenen Daten zu den Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung der ersten bzw. zweiten Erhebung an die Statistik Austria weiterzuleiten, damit diese die Daten als vorläufige Schätzung heranziehen hätte können. Der RH kritisierte, dass das Ministerium dies unterließ, weshalb die Statistik Austria keine Beurteilung der Sanktionsrelevanz des Maastricht-Saldos und des strukturellen Saldos vornehmen konnte.

Darüber hinaus kritisierte der RH die nicht ausdrücklich geregelte Zuständigkeit für die Datenerhebung im Falle außergewöhnlicher Ereignisse.

[Der RH empfahl dem Ministerium und den Ländern, eine klare Regelung über die institutionelle Aufgabenverteilung für Datenerhebungen zu treffen.](#)

18.3

(1) Das Land Kärnten begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung, eine klare Regelung über die institutionelle Aufgabenverteilung für Datenerhebungen zu treffen.

(2) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zur verbesserten Bereitstellung der Daten im ÖKK am 20. März 2018 ein Prozess vereinbart worden sei, der die vollständige und rechtzeitige Datenübermittlung an die Statistik Austria sicherstellen werde.

⁵⁷ Das in Art. 17 ÖStP 2012 geregelte Informationssystem umfasste unter (2)d auch die EU-Verordnung Nr. 1175/2011, welche die in Art. 11 ÖStP 2012 geregelten europarechtlichen Ausnahmen, wie bspw. die Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung, anspricht.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Aufteilung der Zusatzausgaben auf die Gebietskörperschaften für das Jahr 2016

19.1

(1) Die Länder und Gemeinden meldeten dem Ministerium Zusatzausgaben aufgrund der Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2016, welche in Summe 708,89 Mio. EUR betragen (siehe Tabelle 17). Grundlage für die Erhebung war eine Information der Europäischen Kommission,⁵⁸ aus der hervorging, welche Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung relevant waren. Die Europäische Kommission klassifizierte darin Ausgaben für Mindestsicherung und Integrationsmaßnahmen als Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung, während indirekte Maßnahmen wie bspw. Grenzsicherung oder Aktivitäten im Bildungsbereich (z.B. Einrichtung zusätzlicher Schulklassen) nicht anerkannt wurden. Die Europäische Kommission lehnte auch militärische Assistenzleistungen und Familienleistungen wie die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld als relevante Zusatzkosten ab.

Tabelle 17: Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung 2016

	Gesamtkosten 2016	Aufteilung	Verteilungsvorschläge des BMF für die Zusatzkosten 2016	
			Stand 19. September 2017	Stand 14. Dezember 2017
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	
Gesamt	1.812,39	100,0	1.196,5	1.342,53
Bund	1.103,51	56,9	744,3	824,34
Flüchtlinge	962,19	56,9	k.A.	683,02
Terrorismusbekämpfung	141,32	–	k.A.	141,32
Länder (nur Flüchtlinge)	650,53	40,0	429,3	480,03
Burgenland	20,12	1,5	16,3	18,36
Kärnten	17,95	1,0	10,3	11,74
Niederösterreich	65,36	3,8	40,8	45,91
Oberösterreich	68,65	4,8	50,0	57,35
Salzburg	30,39	2,2	22,9	26,13
Steiermark	53,53	3,3	34,6	39,34
Tirol	37,44	2,4	26,2	28,80
Vorarlberg	30,18	1,9	30,8	23,04
Wien	326,91	19,1	197,2	229,35
Gemeinden (nur Flüchtlinge)	58,36	3,2	22,9	38,16
Burgenland	0,00	0,0	0,0	0,00
Kärnten	2,67	0,1	1,1	1,22
Niederösterreich	11,08	0,7	7,2	8,05
Oberösterreich	3,37	0,0	0,2	0,43
Salzburg	6,34	0,2	2,3	2,68
Steiermark	0,09	0,0	0,1	0,06
Tirol	17,58	1,1	12,1	13,33
Vorarlberg	17,23	1,0	0,0	12,38

BMF = Bundesministerium für Finanzen

Quelle: BMF

⁵⁸ Orientation for the SGP Treatment of refugee-related budgetary costs (Information note for the Economic and Financial Committee); Ref. Ares(2015)4678008 – 29/10/2015

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Die Aufwendungen des Bundes für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung betragen im Jahr 2016 1.103,51 Mio. EUR (962,19 Mio. EUR bzw. 141,32 Mio. EUR). Gesamtstaatlich betragen die Ausgaben im Jahr 2016 1.812,39 Mio. EUR.

(2) Von der Europäischen Kommission waren 1.342,53 Mio. EUR (0,38 % des BIP) als Zusatzausgaben anerkannt. Davon entfielen 141,32 Mio. EUR auf die Terrorismusbekämpfung, die dem Bund zugeordnet wurden. Die Zusatzausgaben für Flüchtlinge teilte das Ministerium im Verhältnis der Veränderungen der jeweiligen Ausgaben 2016 gegenüber 2014 auf Bund, Länder und Gemeinden auf.

In der Sitzung des ÖKK vom 7. November 2017 stellte das Ministerium seinen Vorschlag zur Aufteilung der Zusatzausgaben mit Stand 19. September 2017 als Tischvorlage vor. Am 4. Dezember 2017 übermittelte das Ministerium dem RH eine aktualisierte Aufstellung der Zusatzkosten mit Stand 1. Dezember 2017. Das Ministerium korrigierte diese Aufstellung wegen einer Nachmeldungs-Änderung beim Land Vorarlberg mit 14. Dezember 2017 erneut (siehe Tabelle 17).

Das Ministerium teilte dem RH und der Statistik Austria am 22. Dezember 2017 mit, dass die Aufteilung der Zusatzausgaben mit den Ländern abgestimmt sei.

Von den anerkannten Zusatzausgaben entfielen letztendlich 824,34 Mio. EUR auf den Bund (Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung), 480,03 Mio. EUR auf die Länder (nur für Flüchtlinge) und 38,16 Mio. EUR auf die Gemeinden (nur für Flüchtlinge).

19.2

Der RH kritisierte die nicht zeitgerechte Vorlage des Verteilungsvorschlags durch das Ministerium. Aus Sicht des RH wären die Zusatzausgaben bzw. deren Verteilung auf Länder und Gemeinden so frühzeitig mit den Vertragsparteien abzustimmen, dass die Statistik Austria diese Daten in ihren Bericht einbeziehen kann.

Der RH empfahl dem Ministerium, in Hinkunft zusätzliche Informationen, wie die Aufteilung von Zusatzausgaben für Flüchtlinge, zeitgerecht an die Statistik Austria und an die Länder und Gemeinden zu übermitteln. Er empfahl dem Ministerium weiters, abstimmende Vorschläge nicht als Tischvorlage in die entsprechenden Gremien einzubringen, sondern vorab an die Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer auszusenden, sodass diese zeitgerecht die Unterlagen prüfen können und eine Abstimmung rascher erreicht werden kann.

19.3

Das Ministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, zusätzliche Informationen – nach Maßgabe der vollständigen und zeitgerechten Zurverfügungstellung von Daten durch die Vertragsparteien – ebenso zeitgerecht an die Statistik Austria zu

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



übermitteln. Die Daten würden wie bisher vor Weiterleitung an die Statistik Austria mit den Vertragsparteien abgestimmt.

Einmalmaßnahmen

Übersicht

20 (1) Einmalmaßnahmen sind Maßnahmen, die einen vorübergehenden budgetären Effekt erzeugen, der nicht zu einer nachhaltigen Veränderung der budgetären Lage beiträgt.⁵⁹ Diese Maßnahmen sind deshalb von Bedeutung, weil sie bei der Berechnung des strukturellen Saldos und des Ausgabenwachstums zu berücksichtigen sind. Einmalmaßnahmen müssen einen gesamtstaatlich budgetären Effekt von zumindest 0,1 % des BIP aufweisen bzw. von der Europäischen Kommission als solche anerkannt werden.

Die Einmalmaßnahmen wurden vom Ministerium im Stabilitätsrechner an die Statistik Austria übermittelt und von der Statistik Austria nach Rücksprache mit dem Ministerium abgeändert. Tabelle 18 zeigt die von der Statistik Austria in ihrem Bericht berücksichtigten Einmalmaßnahmen und ihre Auswirkungen auf die Regelgrenze des strukturellen Haushaltssaldos im Jahr 2016.

Tabelle 18: Einmalmaßnahmen im Bericht der Statistik Austria

	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Bund
	in Mio. EUR									
Einmalmaßnahme Nachzahlung EU-Eigenmittelbeschluss	-1,01	-2,00	-5,71	-5,02	-1,95	-4,29	-2,59	-1,37	-6,39	-149,88
Einmalmaßnahme Naturkatastrophen										-200,00
Einmalmaßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes	-	-1.187,00	-	-	-	-	-	-	-	+1.187,00
Einmalmaßnahme zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Pfandbriefstelle)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-12,16
Änderung der Regelgrenze struktureller Saldo	+1,01	+1.189,00	+5,71	+5,02	+1,95	+4,29	+2,59	+1,37	+6,39	-824,97

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF (Stabilitätsrechner)

⁵⁹ siehe S. 28 des Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2017 Edition; Institutional Papers; März 2017). Eine detaillierte Darstellung über die Prinzipien zur Klassifikation von Einmalmaßnahmen findet sich im *Public Finance Report* von 2015 (siehe S. 52ff, Kapitel 3: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf).

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



(2) Die Nachzahlungen von EU–Eigenmitteln im Jahr 2017 aufgrund eines neuen Eigenmittelbeschlusses i.H.v. insgesamt 180,22 Mio. EUR waren gemäß ESVG periodenrein dem Jahr 2016 zuzuordnen.

(3) Die im Stabilitätsrechner ausgewiesenen Einmalmaßnahmen für Naturkatastrophen i.H.v. 200,00 Mio. EUR standen in keinem Zusammenhang mit der Bewältigung von Naturkatastrophen, sondern betrafen die von der Europäischen Kommission für den Gesamtstaat anerkannten ausgabenseitigen Einmalmaßnahmen für das Jahr 2016. Da für die Berechnung der Haushaltsergebnisse gemäß ÖStP 2012 auch Einmalmaßnahmen auf subsektoraler Ebene zu berücksichtigen waren (insbesondere Ausgaben zur Stabilisierung der Finanzmärkte), standen diese nicht im Einklang mit den vom Ministerium ausgewiesenen Einmalmaßnahmen.

Ausgaben zur Stabilisierung des Finanzmarktes

21.1

(1) Das Ministerium übermittelte der Statistik Austria die Werte zu den Einmalmaßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes. Diese Ausgaben ließ der RH aufgrund von Art. 19 Abs. 2 ÖStP 2012 bei der Beurteilung sanktionsrelevanter Sachverhalte unberücksichtigt. Die Ausgaben i.H.v. 1.187,00 Mio. EUR betrafen das Land Kärnten im Rahmen der Sonderfinanzierung des Haftungsbeitrags der HETA Asset Resolution AG. Dieser Wert berechnete sich ausgehend von einem Transfer an den Kärntner Ausgleichszahlungsfonds i.H.v. rd. 1,200 Mrd. EUR. Von diesem Wert zog das Ministerium rd. 13 Mio. EUR ab. Der Grund für diese Korrektur war anhand der vom Ministerium übermittelten Informationen nicht zur Gänze nachvollziehbar.

(2) Die Finanzabteilung des Landes Kärnten wies in ihrer Stellungnahme vom 15. November 2017 darauf hin, dass sie die von der Statistik Austria dargestellten Einmalmaßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes i.H.v. 1.187,00 Mio. EUR für das Land Kärnten nicht nachvollziehen konnte. Unter Berücksichtigung weiterer Positionen ergab die Berechnung des Landes eine Gesamtsumme von 1.205,86 Mio. EUR, die das Land Kärnten bereits im April 2017 an die Statistik Austria und das Ministerium übermittelt hatte (siehe Tabelle 19).

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Tabelle 19: Ausgaben zur Stabilisierung des Finanzmarktes des Landes Kärnten 2016

	Bericht der Statistik Austria	Rechnungsabschluss Land Kärnten
	in Mio. EUR	
Sonderfinanzierung Haftungsbeitrag HETA Asset Resolution AG	1.187,00	1.200,00
Einmalkosten Pfandbriefstelle		12,16
Zinsaufwand Pfandbriefstelle		0,79
Einnahmen Zinsabgrenzung Sonderfinanzierung		-0,38
Einnahmen Zinsen Haftungsbetragsdarlehen (inkl. Stückzinsen)		-6,71
Summe	1.187,00	1.205,86

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Statistik Austria; Rechnungsabschluss 2016 Land Kärnten

(3) Das Ministerium hinterlegte die Ausgaben des Landes Kärnten betreffend Pfandbriefstelle i.H.v. 12,16 Mio. EUR nicht im Stabilitätsrechner.

(4) Die Statistik Austria rechnete in ihrem Bericht die Zahlungen an die Pfandbriefstelle i.H.v. 12,16 Mio. EUR fälschlicherweise dem Bund (anstelle dem Land Kärnten) zu. Die Statistik Austria meldete diese Ausgaben als gesamtstaatlich saldierte Ausgaben zur Finanzmarktstabilisierung an die Europäische Kommission (EUROSTAT).⁶⁰

(5) Das Ministerium übermittelte am 22. Dezember 2017 eine aktualisierte Aufstellung zu den Ausgaben zur Stabilisierung des Finanzmarktes an die Statistik Austria und den RH. Das Ministerium übernahm in dieser Aufstellung den Wert des Landes Kärnten (1.205,86 Mio. EUR) als Einmalausgabe. Zusätzlich wies das Ministerium weitere Ausgaben zur Stabilisierung des Finanzmarktes für Niederösterreich (5,65 Mio. EUR) und Salzburg (7,81 Mio. EUR) für die Pfandbriefstelle sowie für die Steiermark i.H.v. 0,5 Mio. EUR aus, die weder die Statistik Austria zur Zeit der Berichterstellung noch dem RH vor dem 22. Dezember 2017 bekannt waren.

(6) Die Statistik Austria erhöhte in Anwendung der Bestimmung des Art. 4 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012 in ihrem Bericht die Regelgrenzen zum strukturellen Saldo – das sind die im ÖStP 2012 vorgesehenen Zielwerte – um die Einmalmaßnahmen. Dadurch ergab sich am Beispiel des Landes Kärnten eine Regelgrenze von 1.190,845 Mio. EUR, d.h. das Land Kärnten hätte einen strukturellen Haushaltsaldo in dieser Höhe erreichen müssen. Das Land Kärnten verfehlte diesen Zielwert mit einem Haushaltsergebnis von 33,026 Mio. EUR um 1.157,819 Mio. EUR.⁶¹ Da

⁶⁰ Summary table for government interventions to support financial institutions

⁶¹ siehe Bericht der Statistik Austria über die Haushaltsregeln vom 29. September 2017, Tabelle 2.1

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



der Kärntner Ausgleichszahlungsfonds als Bundeseinheit klassifiziert wurde, verbuchte der Bund die Ausgaben Kärntens als Ertrag. Gleichzeitig reduzierte die Statistik Austria die Regelgrenze zum strukturellen Saldo des Bundes um die vom Ministerium ursprünglich erhobenen 1.187 Mio. EUR. Durch diese Vorgangsweise erfolgte bei der Festlegung der Regelgrenzen für den strukturellen Saldo eine Verschiebung zu Lasten des Landes Kärnten und zugunsten des Bundes. Auf gesamtstaatlicher Ebene hatte dies keine Auswirkungen.

21.2

(1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Berechnung der Einmalmaßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes des Landes Kärnten i.H.v. 1.187 Mio. EUR nicht vollständig nachvollziehbar war. Er kritisierte zudem die unvollständige Erfassung der Einmalmaßnahmen im Stabilitätsrechner durch das Ministerium.

Der RH empfahl dem Ministerium, in Hinkunft Einmalmaßnahmen korrekt und vollständig an die Statistik Austria zu übermitteln.

(2) Der RH kritisierte die falsche Zuordnung der Zahlungen an die Pfandbriefstelle durch die Statistik Austria. Zudem bemängelte der RH die mangelnde Transparenz der Zuordnung der Einmalmaßnahmen auf einzelne Gebietskörperschaften, wodurch es zu Beanstandungen der Länder in ihren Stellungnahmen kam.

Der RH empfahl dem Ministerium und den Ländern, im Rahmen des ÖKK klare Regelungen zur Ermittlung der Einmalmaßnahmen festzulegen. Der Statistik Austria empfahl er, Informationen zu den berücksichtigten Einmalmaßnahmen in ihrem Bericht gemäß Art. 18 ÖStP 2012 zu dokumentieren.

(3) Der RH kritisierte die Anpassung der Regelgrenzen beim strukturellen Saldo durch die Statistik Austria, weil sich dadurch eine ökonomisch nicht zweckmäßige Zielvorgabe ergab.

21.3

(1) Das Land Kärnten betonte in seiner Stellungnahme die Wichtigkeit der Empfehlung zur Festlegung klarer Regelungen zur Ermittlung der Einmalmaßnahmen und wies dabei auf in der Vergangenheit vorliegende Auffassungsunterschiede zwischen der Finanzabteilung des Landes und der Statistik Austria bzw. dem Ministerium hin.

(2) Das Land Salzburg erläuterte in seiner Stellungnahme, dass ein abgestimmter Erhebungs- und Informationsprozess bezüglich Einmalmaßnahmen und Zusatzkosten zwischen dem Ministerium und den Ländern einzurichten sei.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



(3) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Einmalmaßnahmen aus seinem Zuständigkeitsbereich immer korrekt und vollständig an die Statistik Austria gemeldet habe. Darüber hinaus habe das Ministerium mit den Vertragsparteien einen Prozess vereinbart, der sicherstellt, dass alle Einmalmaßnahmen der anderen Vertragsparteien vollständig, korrekt und nachvollziehbar der Statistik Austria und allen Vertragsparteien zur Verfügung gestellt werden können. Dazu würden Daten zu den Einmalmaßnahmen mittels Formularen erhoben und anschließend qualitätsgesichert an die Statistik Austria übermittelt werden.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundesministerium für Finanzen; Länder

- (1) Die Regelungen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 wären auf den gesamten Sektor Staat (insbesondere auch die Sozialversicherungsträger) auszudehnen. **(TZ 4)**
- (2) Es sollten Möglichkeiten für eine engere Abstimmung zwischen Stabilitätsprogramm und Österreichischem Stabilitätspakt geprüft werden. **(TZ 4)**
- (3) Bei künftigen Novellen des Österreichischen Stabilitätspakts wären klare Regelungen hinsichtlich der Berücksichtigung von Ausnahmetatbeständen festzulegen. **(TZ 6)**
- (4) Bei zukünftigen Novellen des Art. 10 Österreichischer Stabilitätspakt 2012 wären Regelungen zur Schuldenquotenanpassung vorzusehen, die mit jenen auf EU-Ebene kompatibel sind und eine gleichmäßige Anpassung für alle Gebietskörperschaften vorsehen. **(TZ 11)**
- (5) Im Österreichischen Stabilitätspakt wäre künftig eine Regelung für jene Fälle vorzusehen, in denen kein Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien hergestellt werden kann, damit die im Österreichischen Stabilitätspakt vorgesehenen Aufgaben der Haushaltskoordinierung ohne Unterbrechung wahrgenommen werden können. **(TZ 12)**
- (6) Das im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 vorgesehene Schlichtungsgremium wäre unverzüglich einzurichten und es wäre eine Geschäftsordnung für das Schlichtungsgremium zu erlassen. **(TZ 13)**
- (7) Der Berichterstellungsprozess wäre grundsätzlich zu evaluieren. Allfällige Stellungnahmen der Vertragsparteien sollten abschließend geprüft werden, wofür der Statistik Austria ein angemessener Zeitraum zur Verfügung stehen sollte. **(TZ 15)**
- (8) Die Beurteilung der Sanktionsrelevanz wäre institutionell und inhaltlich so zu regeln, dass die beauftragte Einrichtung diese selbstständig und unabhängig durchführen kann. **(TZ 17)**

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



- (9) Es wäre eine klare Regelung hinsichtlich der institutionellen Aufgabenverteilung für Datenerhebungen zu treffen. **(TZ 18)**
- (10) Das Österreichische Koordinationskomitee sollte klare Regelungen zur Ermittlung der Einmalmaßnahmen festlegen. **(TZ 21)**

Bundesministerium für Finanzen

- (11) Im Stabilitätsrechner wäre für den Maastricht-Saldo keine Regelgrenze für die von der Berechnung ausgenommenen Sozialversicherungsträger vorzusehen, um eine fälschliche Darstellung im Bericht der Statistik Austria zu vermeiden. **(TZ 6)**
- (12) Die Berechnung der Regelgrenzen für die Fiskalregel Ausgabenwachstum wäre zeitgerecht mit dem Österreichischen Koordinationskomitee abzustimmen. **(TZ 10)**
- (13) Die Berechnung der Regelgrenzen wäre transparent (z.B. durch Hinterlegung von Formeln) zu dokumentieren. **(TZ 10)**
- (14) Es wäre ein Konzept zur Aufteilung des sogenannten „Freezewertes“ zu entwickeln und dieses im Österreichischen Koordinationskomitee abzustimmen. **(TZ 10)**
- (15) Sämtliche für die Berechnung der Haushaltsergebnisse erforderlichen Daten wären vollständig und nachvollziehbar der Statistik Austria und allen Vertragsparteien zur Verfügung zu stellen. **(TZ 15)**
- (16) Es wäre eine webbasierte Bereitstellung des Stabilitätsrechners (z.B. im Wege eines Web-Portals) sicherzustellen, die gewährleistet, dass alle Anwenderinnen und Anwender die gleiche Version verwenden. Eine Dokumentation der einzelnen Versionen des Stabilitätsrechners wäre anzulegen, damit die Unterschiede zwischen den einzelnen Versionen unmittelbar klar ersichtlich sind. **(TZ 16)**
- (17) Im Falle einer Überarbeitung des Stabilitätsrechners wäre sicherzustellen, dass wesentliche Anliegen der Anwenderinnen und Anwender – insbesondere jene der Statistik Austria – im Rahmen der Erstellung des Berichts gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 Berücksichtigung finden. **(TZ 16)**

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



- (18) Sämtliche für die Berechnung der Fiskalregeln erforderlichen Daten wären fristgerecht im Stabilitätsrechner abzubilden, sodass keine zusätzlichen Datenanforderungen außerhalb des Stabilitätsrechners notwendig sind. (TZ 16)
- (19) In Hinkunft wären zusätzliche Informationen, wie die Aufteilung von Zusatzkosten für Flüchtlinge, zeitgerecht an die Statistik Austria und an die Länder und Gemeinden zu übermitteln. Mit den Vertragsparteien abzustimmende Vorschläge wären nicht als Tischvorlage in die entsprechenden Gremien einzubringen, sondern vorab an die Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer auszusenden, sodass diese zeitgerecht die Unterlagen prüfen können und eine Abstimmung rascher erreicht werden kann. (TZ 19)
- (20) Einmalmaßnahmen wären in Hinkunft korrekt und vollständig an die Statistik Austria zu übermitteln. (TZ 21)

Statistik Austria

- (21) Um die Beurteilung der Sanktionsrelevanz korrekt vornehmen zu können, wäre künftig keine Regelgrenze für den Maastricht-Saldo von Sozialversicherungsträgern in dem Bericht gemäß Art. 18 Österreichischer Stabilitätspakt 2012 darzustellen und die Ausgaben zur Stabilisierung des Finanzmarktes wären den richtigen Gebietskörperschaften zuzuordnen. (TZ 6)
- (22) Zur Beurteilung sanktionsrelevanter Sachverhalte sollten alle geltenden Bestimmungen herangezogen werden. Dies wäre auch in dem Bericht gemäß Art. 18 Österreichischer Stabilitätspakt 2012 schriftlich zu dokumentieren. (TZ 6)
- (23) Der Wert für diskretionäre laufende Einnahmen wäre für alle im Bericht berücksichtigten Jahre von der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission zu übernehmen und der aktuelle Stand der verwendeten Datenquellen wäre vollständig zu dokumentieren. (TZ 10)
- (24) Das Fehlen eines Konzepts zur Aufteilung des sogenannten „Freezwertes“ wäre im Bericht gemäß Art. 18 Österreichischer Stabilitätspakt 2012 zu dokumentieren. (TZ 10)
- (25) In der Beurteilung der ordnungsgemäßen Schuldenquotenanpassung wären zukünftig alle Ausnahmebestimmungen des Art. 10 Österreichischer Stabilitätspakt 2012 zu berücksichtigen. (TZ 11)

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



- (26) Abweichungen vom vorgesehenen Berichterstellungsprozess, die Zeitpunkte der Datenverfügbarkeit sowie weitere Besonderheiten der Datenbereitstellung wären zu dokumentieren und transparent im Bericht darzustellen. **(TZ 15)**

- (27) Informationen zu den berücksichtigten Einmaleinnahmen und –ausgaben wären in dem Bericht gemäß Art. 18 Österreichischer Stabilitätspakt 2012 zu dokumentieren. **(TZ 21)**

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Anhang A: Rechtsgrundlagen

EU-Recht	
EU-Primärrecht	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ABl. C202 vom 7. Juni 2016, S. 1
EU-Sekundärrecht	Stabilitäts- und Wachstumspakt
	– Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, ABl. C236 vom 2. August 1997, S. 1
	– VO (EG) Nr. 1466/97 (Präventiver Arm) des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L209 vom 2. August 1997, S. 1
	– VO (EG) Nr. 1467/97 (Korrektiver Arm) des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L209 vom 2. August 1997, S. 6
	Sixpack (Amtsblatt der EU, L306 vom 23. November 2011)
	– VO (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet
	– VO (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der VO (EG) 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken
	– VO (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der VO (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit
	– RL 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten
	– VO (EU) 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet
	– VO (EU) 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte
	Twopack (ABl. L140 vom 27. Mai 2013)
	– VO (EU) 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind
	– VO (EU) 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet
völkerrechtlicher Vertrag	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag), BGBl. III Nr. 17/2013

nationales Recht	
	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
	Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebunds und des Österreichischen Städtebunds, BGBl. I Nr. 61/1998
	Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012), BGBl. I Nr. 30/2013
	Bundeshaushaltungsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.
	Verordnung des Bundesministeriums für Finanzen (Schuldenbremsenverordnung), einfachgesetzlicher Beschluss des Nationalrates am 7. Dezember 2011 im BHG 2013 (BGBl. II Nr. 79/2013)

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Anhang B: Einheiten des Sektors Staat

Teilsektoren	öffentliche Rechtsträger
Bund (Zentralstaat)	Bund, Bundesfonds, Bundeskammern, Akademie der Wissenschaften, Österreichische Hochschülerschaft und ausgegliederte Bundeseinheiten
Länder	Länder (ohne Wien), Landesfonds, Landeskammern und ausgegliederte Landeseinheiten
Gemeinden	Gemeinden (mit Wien), Gemeindefonds, Gemeindeverbände und ausgegliederte Gemeindeeinheiten
Sozialversicherung	Sozialversicherungsträger

Quelle: Statistik Austria

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Anhang C: Stellungnahmen der Länder an die Statistik Austria

Land	Datum	Inhalt
Gemeinsame Länderstellungnahme	21. September 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Berechnung des strukturellen Saldos nicht korrekt: <ul style="list-style-type: none"> – Konjunkturreffekt: Aufteilung richtigerweise gemäß Art. 5 Abs. 3 ÖStP 2012 – Einmalmaßnahmen: anerkannte Flüchtlingskosten und Aufwendungen zur Bankenrettung nicht bzw. nicht vollständig berücksichtigt • Vorgaben ÖStP 2012 hinsichtlich Zielwerte für das Jahr 2016: Strukturelles Defizit einschließlich der diesbezüglichen Regelungen ist anzuwenden
Niederösterreich	21. September 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Überleitung des strukturellen Saldos nicht korrekt: <ul style="list-style-type: none"> – Konjunkturreffektaufteilung gemäß Art. 5 Abs. 3 ÖStP 2012 – Einmalmaßnahmen: Flüchtlingshilfe (43,9 Mio. EUR) und Ausgaben zur Finanzmarktstabilisierung (5,7 Mio. EUR) nicht berücksichtigt
Kärnten	26. September 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Berücksichtigte Einmalausgaben von rd. 1.189 Mio. EUR anstatt von 1.215 Mio. EUR bei der Ermittlung des strukturellen Saldos und beim Ausgabenwachstum nicht nachvollziehbar • Ausgabenwachstum – diskretionäre Maßnahmen von rd. -65,251 Mio. EUR nicht nachvollziehbar
Steiermark	25. September 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Überleitung des Finanzierungssaldos gemäß ESVG nicht nachvollziehbar – Problematik Datenschnittstelle • Neuberechnung des Finanzierungssaldos für 2015 • Vorziehung des Strukturellen Saldos und des Regimes der Kontrollkonten • Ausgabenwachstum nicht nachvollziehbar und unplausibel – unterschiedliche Berechnung der Ausgabenbasen der Jahre 2015 und 2016 • 2015 Jahr der Haushaltsreform – keine direkte Vergleichbarkeit mit 2016
Wien	21. September 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung Haushaltsergebnis – Verbuchung von Dis-/Agien und Rücklagenentnahmen

ESVG = Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung

ÖStP 2012 = Österreichischer Stabilitätspakt 2012

Quellen: Statistik Austria; RH

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Anhang D: Stellungnahmen der Länder an den RH

Land	Datum	Inhalt
Niederösterreich	16. November 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Auslegung hinsichtlich der für 2015 und 2016 maßgeblichen Verpflichtungen (Zielwerte): Verpflichtung gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. b ÖStP 2012 und nicht gemäß Art. 3 ÖStP 2012, und zwar auch dann, wenn aufgrund der aktuellen Konjunkturlage Zielvorgabe nicht strenger • Berechnung des strukturellen Saldos gemäß Art. 5 ÖStP 2012 (inkl. Aufteilung des Konjunkturreffekts) • Nachrichtliche Berechnung des strukturellen Saldos gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012 nicht mehr erforderlich; unabhängig davon Aufteilung des Konjunkturreffekts nicht im Verhältnis der Maastrichtziele • Klärung der Auslegung durch die Vertragspartner und letztlich vor dem VfGH • Berechnung des Haushaltssaldos: Bereinigung um Einmalmaßnahmen und Flüchtlingsausgaben
Kärnten	15. November 2017 und 16. Jänner 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Abzug zur Finanzmarktstabilisierung i.H.v. 1.187 Mio. EUR anstatt von 1.206 Mio. EUR nicht nachvollziehbar • Anhebung der Regelgrenze um Einmalmaßnahmen nicht nachvollziehbar • Ausgabenwachstum nicht transparent; Höhe der Einmalmaßnahmen von 1.189 Mio. EUR nicht nachvollziehbar
Salzburg	17. November 2017	Stellungnahme des Landes zu den vorläufigen Überleitungstabellen: Ausgabenwachstum nicht nachvollziehbar und zur Steuerung ungeeignet
Steiermark	14. November 2017 und 20. Dezember 2017	Ableitung des ESVG-Saldos aufgrund der durchgeführten Haushaltsrechtsreform über die bestehende Datenschnittstelle nicht möglich und nicht richtig festgestellt
Vorarlberg (als Ländervertreter)	8. November 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Zielwerte für 2015 und 2016: Art. 4 Abs. 2 lit. b ÖStP 2012; Vorziehen des strukturellen Saldos • Länder erhalten zu Unrecht keinen Anteil am Konjunkturreffekt • Einmalausgaben und Aufwendungen zur Finanzmarktstabilität nicht bzw. nicht vollständig berücksichtigt • Ermittlung des strukturellen Saldos ausschließlich unter Zugrundelegung der Rechtsansicht des BMF • Den Ländern wird nicht kommuniziert, welche Daten das BMF der Statistik Austria zur Berechnung zur Verfügung stellt; diese sollten im Vorfeld zwischen den Vertragspartnern geprüft und einvernehmlich festgestellt werden. • Bericht der Statistik Austria wird erst kurzfristig vor den ÖKK-Sitzungen zur Verfügung gestellt. • unterschiedliche Daten und Versionen des Stabilitätsrechners
Wien	16. November 2017	Vorlage eines Konvoluts von Unterlagen zur Chronologie des Diskussionsprozesses betreffend die maßgeblichen Verpflichtungen für 2015 und 2016 und deren Berechnung, wonach ursprünglich Einvernehmen darüber bestand, dass Art. 4 Abs. 2 lit b. ÖStP anzuwenden ist.

BMF = Bundesministerium für Finanzen

ESVG = Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung;

ÖKK = Österreichisches Koordinationskomitee

ÖStP 2012 = Österreichischer Stabilitätspakt 2012

VfGH = Verfassungsgerichtshof

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Anhang E: Unterschiedliche Rechtsauffassungen hinsichtlich der Anwendung des strukturellen Saldos

(1) Der strukturelle Saldo ist ausgehend von den jeweiligen Haushaltssalden nach ESVG (Maastricht-Salden) durch Bereinigung um den jeweiligen anteiligen Konjunkturreffekt⁶² und um allfällige Einmalmaßnahmen zu ermitteln.⁶³

Ermittlung des strukturellen Saldos
Maastricht-Defizit in % des BIP
– einmalige oder sonstige befristete Maßnahmen in % des BIP
– Konjunkturreffekt in % des BIP (Konjunkturreffekt = Produktionslücke x Budgetsensibilität)
= struktureller Saldo in % des BIP

BIP = Bruttoinlandsprodukt

Quelle: RH

(2) Laut ÖStP 2012 war ab dem Haushaltsjahr 2017 ein zumindest ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt zu führen und für den strukturellen Saldo der gesamtstaatliche Zielwert von maximal -0,45 % des BIP vereinbart.⁶⁴ Für den Bund einschließlich Sozialversicherungen war davon ein Anteil von -0,35 % des nominellen BIP als Regelgrenze vorgesehen; für die Länder und Gemeinden der Anteil von -0,1 % des nominellen BIP.

(3) Für die Jahre 2012 bis 2016, in denen die Annäherung an dieses Ziel durch Einhaltung des festgelegten Pfades beim Maastricht-Saldo sicherzustellen war, war grundsätzlich nur eine nachrichtliche Ermittlung des strukturellen Saldos ohne Sanktionsrelevanz vorgesehen. Die Ermittlung des strukturellen Saldos hatte dabei ausgehend von den Regelgrenzen für den Maastricht-Saldo zu erfolgen, ohne dass sich daraus für die Vertragspartner weitere Verpflichtungen ergaben. Dies allerdings unbeschadet etwaiger weiterer Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 2 lit. b ÖStP 2012.⁶⁵

⁶² Der Konjunkturreffekt gibt die Auswirkung von Abweichungen der Konjunktur von der wirtschaftlichen Normallage (potenzielles BIP) auf den Haushaltssaldo an.

⁶³ Die rechnerische Ableitung des strukturellen Saldos aus dem Haushaltssaldo nach ESVG stellte der RH im Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2016 (Textteil Band 3) dar.

⁶⁴ Ab dem Haushaltsjahr 2017 wurde an die Europäische Kommission der auch im SKS-Vertrag festgelegte Wert von -0,5 % des BIP als MTO gemeldet, innerstaatlich blieb hingegen die Festlegung des Zielwerts von -0,45 % des BIP als strukturelle Regelgrenze aufrecht.

⁶⁵ siehe Art. 4 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



(4) Die Vertragsparteien trafen in Art. 4 Abs. 2 lit. b ÖStP eine Regelung für den Fall, dass die Europäische Kommission⁶⁶ eine schnellere Annäherung an die Regelgrenze für den strukturellen Haushaltssaldo vorsieht, als dies im ÖStP 2012 vorgesehen war. In diesem Fall *„ist der sich nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission ergebende Anteil am strukturellen Haushaltssaldo verbindlich vereinbart. Allfällige sich daraus ergebende zusätzliche Konsolidierungsverpflichtungen verteilen sich auf die Gebietskörperschaften im Verhältnis der jeweiligen Defizitanteile in den Jahren 2012 – 2016 nach dieser Vereinbarung“*.

Über die Auslegung dieser Bestimmung bzw. deren Anwendbarkeit bestand zwischen den Vertragsparteien Uneinigkeit. Insbesondere konnte bis zur Sitzung des ÖKK, die der Vorlage des Berichts von der Statistik Austria im Jahr 2017 folgte,⁶⁷ kein Einvernehmen dahingehend hergestellt werden, welche konkreten Zielwerte für die Haushaltsjahre 2015 und insbesondere 2016 heranzuziehen waren und wie diese zu ermitteln waren.

(5) Das Ministerium vertrat zuletzt die Ansicht,⁶⁸ dass der im ÖStP 2012 festgelegte Maastricht–Saldo bis 2016 als relevantes Defizitziel aufrecht sei. Der strukturelle Saldo werde nur nachrichtlich berechnet und habe keine Rechtswirkung. Für diese – folgenlose – Berechnung des strukturellen Saldos gelte Art. 4 Abs. 2 lit. a ÖStP 2012. Die vom Rat empfohlene schnellere Annäherung sei durch die im ÖStP festgesetzten Grenzwerte ohnedies gewährleistet und deshalb auch erreicht worden.

(6) Die Länder vertraten hingegen den Standpunkt,⁶⁹ dass Art. 4 Abs. 2 lit. b ÖStP 2012 anzuwenden sei. Dies würde aus Sicht der Länder bedeuten, dass der strukturelle Saldo bereits in den Jahren 2015 und 2016 zu erfüllen war. Die innerstaatliche Berechnung des strukturellen Saldos sei in Art. 5 ÖStP 2012 geregelt.

Falls die Europäische Kommission bzw. der Rat eine raschere Annäherung vorgibt, hätten die Gebietskörperschaften nach Ansicht der Länder auch innerstaatlich einen ausgeglichenen Haushalt nach den Vorgaben des strukturellen Saldos zu erbringen. Dieses von der EU vorgegebene Ziel gelte jedenfalls als verbindlich vereinbart und löse Verpflichtungen für die Vertragsparteien des ÖStP 2012 aus. Auch wenn die Verpflichtungen aus Art. 3 ÖStP 2012 aufgrund der aktuellen Konjunktur-

⁶⁶ Diese schlägt gemäß dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion den zeitlichen Rahmen für die Annäherung an einen ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen gesamtstaatlichen Haushalt vor.

⁶⁷ Sitzung des ÖKK vom 7. November 2017

⁶⁸ Stellungnahme an die Statistik Austria vom 27. September 2017, GZ BMF–111107/0083–II/3/2017

⁶⁹ Einerseits Länderstellungen, eingebracht beim ÖKK wie auch gegenüber der Statistik Austria im Rahmen der Berichterstellung, und andererseits im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung eingebrachte Länderstellungen (siehe im Detail dazu Anhang C und D).

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



lage strenger wären als die Vorgaben des strukturellen Saldos, gelten die Bestimmungen des Art. 3 nicht, da es keine Bestimmungen im ÖStP gebe, die vorsehen würden, dass immer die jeweils strengeren Bestimmungen in den Jahren 2015 und 2016 gelten.

(7) Unstrittig war, dass die Europäische Kommission bzw. der Rat sowohl im Jahr 2013⁷⁰ als auch nach der Entlassung Österreichs aus dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Jahr 2014,⁷¹ in den länderspezifischen Empfehlungen die Erreichung des MTO, d.h. eines ausgeglichenen strukturellen Haushaltssaldos von -0,45 % des BIP, bereits für das Jahr 2015 anstatt 2017, wie ursprünglich im ÖStP 2012 festgelegt, empfohlen hatte. Diese Empfehlung erforderte eine schnellere Annäherung an die Regelgrenze für das strukturelle Defizit.

(8) Weiters bestand Uneinigkeit zwischen den Vertragsparteien betreffend die Aufteilung des Konjunkturreffekts auf die jeweiligen Teilsektoren bei der Berechnung des strukturellen Saldos. Nach Meinung der Vertragsparteien erlaubte der Konjunkturreffekt im Jahr 2016 einen zusätzlichen budgetären Spielraum bzw. ein höheres Maastricht-Defizit bei Einhaltung des strukturellen Saldos. In Art. 4 Abs. 2 lit. b ÖStP 2012 war jedoch nur die Verteilung eines allfälligen zusätzlichen Konsolidierungsbedarfs geregelt, nicht hingegen die Verteilung eines allfälligen zusätzlichen budgetären Spielraums.

Nach Ansicht der Länder war die Berechnung des strukturellen Saldos in Art. 5 ÖStP 2012 geregelt, und diese Methode auch für die Jahre 2015 und 2016 heranzuziehen. Daraus folgte eine Aufteilung im Verhältnis von 7/9 für den Bund (einschließlich Sozialversicherungsträger) zu 2/9 für die Länder und Gemeinden.

Das Ministerium vertrat die Ansicht, dass diese Berechnung erst ab 2017 gelte und die Bereinigung um den Konjunkturreffekt bis dahin entsprechend den festgelegten Maastricht-Zielen zu erfolgen habe.

⁷⁰ Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs für 2012 bis 2017, ABl. C217, S. 1, vom 30. Juli 2013

⁷¹ Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2014 und mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2014, ABl. C247, S. 92, vom 29. Juli 2014

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Anhang F: Alternative Berechnung des strukturellen Saldos ohne Einmalmaßnahmen in der Regelgrenze

Der RH berechnete alternativ, wie die Beurteilung der Einhaltung der strukturellen Haushaltssalden ausfiele, wenn die Einmalmaßnahmen nicht in den Regelgrenzen enthalten wären, wobei der anteilige Konjunkturreffekt jenem in Tabelle 9 (bzw. Tabelle 7, Variante 1) entsprach:

$$\text{struktureller Saldo}_{\text{Regelgrenze}} = \text{Maastricht-Saldo}_{\text{Regelgrenze}} - \text{anteiliger Konjunkturreffekt}$$

Abweichung von der Regelgrenze (ohne Einmalmaßnahmen) des strukturellen Saldos 2016

	Summe		Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in Mio. EUR	in % des BIP									
	in Mio. EUR										
Regelgrenze 2016											
Bund laut Statistik Austria	1.076,20	0,30									
Länder	35,33	0,01	0,00	1,84	6,30	4,76	3,07	5,07	3,99	1,54	8,76
Gemeinden	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Ergebnis 2016											
Bund laut Statistik Austria ¹	-3.501,28	-0,99									
<i>Bund laut RH</i>	-3.718,26	-1,05									
Länder	-513,05	-0,15	60,61	51,88	-89,96	-24,27	62,36	-257,14	-23,06	-67,42	-226,04
Gemeinden	30,93	0,01	-3,95	12,97	13,24	-31,23	30,12	50,44	-20,96	-19,71	
Differenz 2016 (Ergebnis – Regelgrenze)											
Bund laut Statistik Austria	-4.577,48	-1,30									
<i>Bund laut RH</i>	-4.794,46	-1,36									
Länder	-548,38	-0,16	60,61	50,04	-96,26	-29,03	59,29	-262,21	-27,06	-68,96	-234,80
Gemeinden	30,93	0,01	-3,95	12,97	13,24	-31,23	30,12	50,44	-20,96	-19,71	

BIP = Bruttoinlandsprodukt

¹ inkl. Sozialversicherungsträger

Quellen: BMF; Statistik Austria; RH

Unter dieser Annahme näherten sich die Länder deutlich der Regelgrenze.⁷² Für den Bund fiele das Ergebnis aufgrund der fehlenden Berücksichtigung der Einmal-einnahmen aus dem KAF-Transfer in der Regelgrenze schlechter als in Tabelle 9 aus.

⁷² Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Terrorismusbekämpfung würden die Länder Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und Tirol ihre Zielvorgaben einhalten.

Bericht des Rechnungshofes

Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten



Anhang G: Aufteilung der diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen im Jahr 2016 laut Ministerium

	Summe	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in %									
Aufteilungsschlüssel										
Bund	66,41									
Länder	21,66	0,72	1,43	4,05	3,57	1,39	3,05	1,85	0,98	4,62
Gemeinden ¹	11,93	0,31	0,73	1,97	1,92	0,80	1,51	0,98	0,55	3,15
Summe	100,00									

¹ Der Gemeindeanteil Wiens wird zum Länderanteil dazugerechnet.

Quellen: BMF; Statistik Austria



Wien, im September 2018
Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
I
H

