EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.11.2018
SWD(2018) 510 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs

Begleitunterlage zum

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs

{C(2018) 8010 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs

Begleitunterlage zum

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs

1. EINLEITUNG

Am 11. Oktober 2018 hat Österreich gemäß der zum Zweierpaket gehörenden Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die Übersicht über seine Haushaltsplanung 2019 vorgelegt. Österreich unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und sollte weiterhin für eine solide Haushaltsposition sorgen, die die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels sicherstellt. Mit einer Schuldenquote von 78,3 % des BIP im Jahr 2017 muss Österreich auch den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten.

In Abschnitt 2 wird der der Budgetplanung zugrunde liegende gesamtwirtschaftliche Ausblick dargelegt und anhand der Herbstprognose 2018 der Kommission eine Bewertung vorgenommen. Im darauf folgenden Abschnitt werden die aus der Übersicht über die Haushaltsplanung hervorgehenden jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen erläutert und anhand der Herbstprognose 2018 der Kommission die für diese Entwicklungen bestehenden Risiken analysiert. Insbesondere werden in diesem Abschnitt auch die Maßnahmen beurteilt, auf die sich die Übersicht über die Haushaltsplanung stützt. In Abschnitt 4 wird beurteilt, inwieweit die jüngsten und die geplanten haushaltspolitischen Entwicklungen im Zeitraum 2018-2019 den aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erwachsenden Verpflichtungen entsprechen (wobei auch den für diese Entwicklungen bestehenden Risiken Rechnung getragen wird). In Abschnitt 5 wird die Umsetzung der haushaltspolitischen Strukturreformen analysiert, die auf die im Rahmen des Europäischen Semesters vom Rat im Juli 2018 ausgegebenen länderspezifischen Empfehlungen hin durchgeführt wurden, wozu auch die zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung eingeleiteten Reformen zählen. In Abschnitt 6 werden die wichtigsten Schlussfolgerungen zusammengefasst.

2. DAS DER HAUSHALTSPLANUNG ZUGRUNDE LIEGENDE MAKROÖKONOMISCHE SZENARIO

Nach dem der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Szenario soll sich das BIP-Wachstum von 2,6 % im Jahr 2017 auf 3,0 % im Jahr 2018 erhöhen und 2019 dann auf 2,0 % abschwächen. Dies ist eine geringfügig schlechtere BIP-Wachstumsprognose für die Jahre 2018 und 2019 als im Stabilitätsprogramm 2018, in dem für 2018 von einem Anstieg um 3,2 % und für 2019 von einer Abschwächung auf 2,2 %

ausgegangen worden war[1]. Die der Haushaltsplanung zugrunde liegende Wachstumsprognose ist für 2018 etwas optimistischer als die Herbstprognose 2018 der Kommission, in der ein BIP-Wachstum von 2,7 % erwartet wird. Für 2019 gehen die Herbstprognose 2018 der Kommission und die Übersicht über die Haushaltsplanung übereinstimmend von einem BIP-Wachstum von 2,0 % aus. Sowohl die der Haushaltsplanung zugrunde liegende Prognose als auch die Herbstprognose 2018 der Kommission sehen die Binnennachfrage als Hauptwachstumstreiber. In der Herbstprognose 2018 der Kommission wird für 2018 von einem etwas schwächeren Wachstum der Ex- und Importe und für 2019 von einem schwächeren Wachstum des privaten Konsums und der Bruttoanlageinvestitionen ausgegangen als in der Übersicht über die Haushaltsplanung. Angesichts des anhaltend starken Preisauftriebs im Dienstleistungssektor wird in beiden nur eine geringfügige Abschwächung der Inflation auf 2,1 % erwartet.

[1] Allerdings hat Statistik Austria am 25. September 2018 eine umfangreiche Datenrevision durchgeführt, die sich bei den Jahren 2015 bis 2017 auf die BIP-Wachstumsraten und deren Bestandteile ausgewirkt hat. Dadurch wurde beim BIP-Wachstum 2017 eine Abwärtskorrektur auf 2,6 % vorgenommen, während im Stabilitätsprogramm 2018 noch von 2,9 % ausgegangen worden war, was die Korrektur der BIP-Prognosen in der Übersicht über die Haushaltsplanung erklärt.

Tabelle 1. Gegenüberstellung der makroökonomischen Entwicklungen und Prognosen

	2017	2018			2019		
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Reales BIP (Veränderung in %)	2,6	3,2	3,0	2,7	2,2	2,0	2,0
Privater Konsum (Veränderung in %)	1,4	1,8	1,8	1,8	1,6	1,7	1,6
Bruttoanlageinvestitionen (Veränderung in %)	3,9	3,5	3,4	3,4	2,5	2,7	2,5
Waren- und Dienstleistungsexporte (Veränderung in %)	4,7	5,5	4,9	4,6	4,5	3,7	3,7
Waren- und Dienstleistungsimporte (Veränderung in %)	5,1	4,6	4,0	3,4	3,8	3,5	3,3
Beiträge zum realen BIP-Wachstum:							
- Inländische Endnachfrage	2,0	2,0	1,9	2,0	1,7	1,7	1,6
- Vorratsveränderungen	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,1	0,0
- Außenbeitrag	-0,1	0,6	0,6	0,7	0,5	0,2	0,4
Produktionslücke[1]	0,1	0,7	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8
Beschäftigung (Veränderung in %)[2]	1,7	1,7	1,8	1,8	1,1	1,2	1,1
Arbeitslosenquote (%)	5,5	5,2	4,8	4,8	5,0	4,5	4,6
Arbeitsproduktivität (Veränderung in %)[2]	0,8	1,4	1,1	0,9	1,1	0,8	0,9
HVPI-Inflation (%)[3]	2,2	1,9	2,1	2,1	1,9	2,1	2,1
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,3	1,7	1,7	1,6	1,8	2,1	1,9
Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten, Veränderung in %)[2]	1,5	2,6	2,8	2,5	2,7	2,6	2,6
Finanzierungssaldo gegenüber dem Rest der Welt (% des BIP)	2,0	2,3	1,9	1,8	2,6	2,0	2,0

Anmerkung:

[1]In Prozent des potenziellen BIP laut Neuberechnung durch die Kommissionsdienststellen auf der Grundlage des Programmszenarios und anhand der gemeinsamen Methodik.

[2]Die DBP-Werte stammen von den österreichischen Behörden und entsprechen der Kommissionsdefinition von beschäftigten Personen. Sie weichen von den Werten in der Haushaltsplanung ab, die der nationalen Definition entsprechen.

[3]Die im Stabilitätsprogramm und der Haushaltsplanung genannte Inflation steht für den nationalen VPI.

Quelle:
Stabilitätsprogramm 2018 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 (DBP); Herbstprognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission

Die der Budgetplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Annahmen sind für 2018 günstig und danach plausibel. Sowohl in der Haushaltsplanung als auch in der Herbstprognose 2018 der Kommission wird erwartet, dass die Nettoexporte 2018 einen positiven Beitrag zum BIP-Wachstum leisten und dieser sich 2019 abschwächen wird. Dies entspricht zwar der Prognose des Stabilitätsprogramms, fällt aber deutlicher aus. Wie im Stabilitätsprogramm wird auch in der Übersicht über die Haushaltsplanung und in der Herbstprognose 2018 der Kommission für 2018 ein kräftiges und für 2019 bedingt durch eine

konjunkturelle Abschwächung ein moderateres Beschäftigungswachstum erwartet. Aufgrund des unerwartet starken Rückgangs der Arbeitslosenquote in der ersten Jahreshälfte 2018 wird allerdings sowohl in der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch in der Herbstprognose 2018 der Kommission für die Jahre 2018 und 2019 ein kräftigerer Rückgang erwartet als im Stabilitätsprogramm.

Kasten 1: Dem österreichischen Budget zugrunde liegende makroökonomische Prognose

Die von Österreich vorgelegte Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 stützt sich auf die vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) am 15. Oktober 2018 veröffentlichte Konjunkturprognose. Das WIFO ist eine gemeinnützige Einrichtung nach österreichischem Recht, das für die hohe Qualität seiner Wirtschaftsforschung und seine realistischen, unvoreingenommenen Prognosen Anerkennung genießt. In Österreich ist es langjährige Praxis, dass das Finanzministerium für seine Budgetplanung auf die gesamtwirtschaftlichen Prognosen zurückgreift, die das WIFO viermal jährlich zu festen, im Voraus angekündigten Terminen erstellt.

3. JÜNGSTE UND GEPLANTE HAUSHALTSENTWICKLUNGEN

3.1. Defizitentwicklung

In der Haushaltsplanung wird der Gesamtsaldo des Staates für das Jahr 2018 auf -0,3 % des BIP veranschlagt, womit die Prognosen des Stabilitätsprogramms (-0,4 % des BIP) nach oben korrigiert werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer um etwa 0,5 Mrd. EUR höher ausgefallen sind als erwartet. Wie die Haushaltsplanung deutet auch die Herbstprognose 2018 der Kommission für dieses Jahr auf einen Gesamtsaldo von -0,3 % des BIP hin.

Für 2019 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung von einem Gesamtüberschuss von 0,1 % des BIP ausgegangen, während im Stabilitätsprogramm ein ausgeglichener Haushalt prognostiziert worden war. Auch diese Verbesserung ist auf die kontinuierlich hohen Einnahmen aus den laufenden Einkommen- und Gewinnsteuern zurückzuführen. Die Kommission geht in ihrer Herbstprognose 2018 für 2019 von einem ausgeglichenen Haushalt aus, was auf die etwas konservativeren makroökonomischen Projektionen zurückzuführen ist.

Das größte Risiko für die der Budgetplanung zugrunde liegenden Haushaltsprognosen stellen die günstigen gesamtwirtschaftlichen Aussichten dar, von denen bei den Einnahmenschätzungen für 2018 ausgegangen wird. Auf der Ausgabenseite haben die Risiken abgenommen, da mehrere expansive Maßnahmen, die 2017 beschlossen worden waren und sich 2018 und 2019 auf den Haushalt auswirken, gekürzt oder gestrichen wurden, weswegen die Haushaltspolitik 2018 nicht so expansiv ist wie erwartet und für 2019 so gut wie keine Auswirkungen auf den Haushalt zu erwarten sind.

Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets rentieren weiterhin auf historisch niedrigem Niveau, wobei die Zinssätze zehnjähriger österreichischer Bundesanleihen derzeit bei 0,65 % liegen[2]. Damit sind die Zinszahlungen des Staates im Verhältnis zum BIP weiter gesunken. Nach den in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben sollen die Zinsausgaben in Österreich von 1,8 % des BIP im Jahr 2017 auf 1,6 % des BIP im Jahr 2018 zurückgehen und im kommenden Jahr weiter auf 1,5 % des BIP sinken, womit sie weit unter

[2] Rendite 10-jähriger Anleihen mit Stand 24. Oktober 2018. Quelle: Bloomberg.

den 2,7 % lägen, die 2012 auf dem Höhepunkt der Staatsschuldenkrise im Euroraum verzeichnet wurden. Dies wird durch die Herbstprognose 2018 der Kommission bestätigt.

Tabelle 2. Zusammensetzung der Haushaltsanpassung

(% des BIP)	2017	2018			2019			Veränderung: 2017-2019
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM	DBP
Einnahmen	**48,4**	**48,1**	***48,1***	**48,3**	**47,8**	***47,8***	**48,0**	**-0,6**
davon:								
- Produktions- und Importabgaben	14,1	13,8	*13,8*	13,9	13,6	*13,7*	13,8	-0,4
- Einkommen-, Vermögensteuern etc.	13,0	13,2	*13,3*	13,3	13,2	*13,2*	13,2	0,2
- Vermögenswirksame Steuern	0,0	0,2	*0,2*	0,0	0,2	*0,1*	0,0	0,1
- Sozialbeiträge	15,1	15,0	*15,0*	15,1	15,0	*14,9*	15,0	-0,2
- Sonstige (Rest)	6,1	5,9	*5,8*	6,1	5,8	*5,9*	6,1	-0,3
Ausgaben	**49,2**	**48,5**	**48,5**	**48,7**	**47,8**	**47,6**	**48,0**	**-1,5**
davon:								
- Primärausgaben	47,3	47,0	46,9	47,1	46,4	46,1	46,5	-1,2
davon:								
Arbeitnehmerentgelte	10,6	10,4	10,4	10,5	10,4	10,4	10,4	-0,2
Vorleistungen	6,2	6,1	6,0	6,1	6,0	6,0	6,0	-0,3
Sozialleistungen	22,2	22,2	21,9	22,0	22,0	21,6	21,7	-0,6
Subventionen	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,1
Bruttoanlageinvestitionen	3,1	3,0	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	0,0
Sonstige (Rest)	3,8	3,8	4,0	4,0	3,5	3,6	4,0	-0,2
- Zinsausgaben	1,8	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	-0,3
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo (GFS)	**-0,8**	**-0,4**	**-0,3**	**-0,3**	**0,0**	**0,1**	**0,0**	**0,9**
Primärsaldo	**1,0**	**1,2**	**1,3**	**1,3**	**1,5**	**1,6**	**1,5**	**0,6**
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GFS ohne einmalige Maßnahmen	**-0,8**	**-0,4**	**-0,3**	**-0,3**	**0,0**	**0,1**	**0,0**	**0,9**
Produktionslücke[1]	0,1	0,7	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7
Konjunkturbereinigter Saldo[1]	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,5	-0,3	-0,4	0,5
Struktureller Saldo[2]	**-0,8**	**-0,8**	**-0,8**	**-0,8**	**-0,5**	**-0,3**	**-0,4**	**0,5**
Struktureller Primärsaldo[2]	1,0	0,7	0,8	0,8	1,0	1,2	1,0	0,1

Anmerkungen:

[1]Produktionslücke (in % des potenziellen BIP) und konjunkturbereinigter Saldo laut DBP/Programm nach Neuberechnung durch die Kommission auf der Grundlage des Programmszenarios anhand der gemeinsamen Methodik.

[2]Struktureller (Primär-) Saldo = konjunkturbereinigter (Primär-) Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

Quelle:
Stabilitätsprogramm 2018 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 (DBP); Herbstprognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission

Nach den in der Haushaltsplanung enthaltenen Angaben soll der strukturelle Saldo[3] 2018 mit -0,8 % des BIP auf dem Vorjahresstand verharren, was auch im Stabilitätsprogramm prognostiziert worden war. 2019 soll sich der (neu berechnete) strukturelle Saldo dann signifikant auf -0,3 % des BIP verbessern. Diese Verbesserung um 0,2 Prozentpunkte gegenüber dem Stabilitätsprogramm ist auf die Verbesserung des Gesamtsaldos und eine unerwartet geringe Produktionslücke zurückzuführen. Die Kommission geht in ihrer Herbstprognose 2018 für die Jahre 2018 und 2019 von einem strukturellen Saldo von -0,8 % des BIP bzw. -0,4 % des BIP aus, was weitgehend mit der Übersicht über die Haushaltsplanung übereinstimmt.

Für das in der Haushaltsplanung ausgewiesene Gesamtdefizit 2018 ist hauptsächlich das Defizit des Bundes (-0,4 % des BIP) verantwortlich, während die Länder und die Sozialversicherungsträger voraussichtlich einen Überschuss von jeweils etwa 0,1 % des BIP erreichen werden. Die Gemeinden werden zusammengenommen voraussichtlich ein Defizit in einer Größenordnung von 0,1 % des BIP verzeichnen. Für 2019 wird erwartet, dass mit Ausnahme der Gemeinden alle Sektoren einen Budgetüberschuss in einer Größenordnung von 0,1 % des BIP erreichen. Nach den im Österreichischen Stabilitätspakt von 2012 verankerten nationalen Haushaltsregeln darf der strukturelle Saldo Österreichs ab 2017 -0,45 % des BIP nicht unterschreiten, wobei die Grenze für den Bund (einschließlich der Sozialversicherung) -0,35 % des BIP und für die Länder und Gemeinden -0,1 % des BIP beträgt.

3.2. Schuldenstandsentwicklung

Der Haushaltsplanung zufolge soll der gesamtstaatliche Schuldenstand sowohl prozentual (von 78,3 % des BIP im Jahr 2017 auf 74,2 % des BIP im Jahr 2018) als auch absolut gesehen merklich zurückgehen. Dieser Rückgang ist in erster Linie dem kräftigen nominalen BIP-Wachstum (Nennereffekt) zuzuschreiben, wird darüber hinaus aber auch durch die Verbesserung des Primärsaldos und durch Bestandsanpassungen begünstigt. Für 2019 wird ein weiterer Rückgang des Schuldenstandes auf 70,5 % des BIP erwartet, der hauptsächlich der Verbesserung des Primärsaldos zu verdanken ist. In den Jahren 2018 und 2019 wird die positive Entwicklung des Schuldenstands auch durch sinkende Zinsausgaben begünstigt. In der Herbstprognose 2018 der Kommission wird von einer ähnlichen Schuldenstandsentwicklung, d. h. einem Rückgang auf 74,5 % des BIP im Jahr 2018 und auf 71,0 % des BIP im Jahr 2019 ausgegangen. Aufgrund etwas konservativerer Prognosen, was das nominale BIP-Wachstum 2018 und den Primärsaldo 2019 angeht, wird in der Kommissionsprognose von einem etwas langsameren Rückgang ausgegangen als in der Übersicht über die Haushaltsplanung.

[3] Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

Tabelle 3. Schuldenstandsentwicklung

(% des BIP)	2017	2018			2019		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote[1]	**78,3**	**74,5**	**74,2**	**74,5**	**70,9**	**70,5**	**71,0**
Veränderung der Quote	-4,7	-3,8	-4,1	-3,8	-3,6	-3,7	-3,5
Beiträge[2] *:*							
1. Primärsaldo	**-1,0**	**-1,2**	**-1,3**	**-1,3**	**-1,5**	**-1,6**	**-1,5**
2. „Schneeballeffekt“	**-1,2**	**-2,0**	**-1,9**	**-1,7**	**-1,4**	**-1,4**	**-1,3**
davon:							
Zinsausgaben	1,8	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
Wachstumseffekt	-2,0	-2,4	-2,2	-2,1	-1,5	-1,4	-1,4
Inflationseffekt	-1,0	-1,3	-1,3	-1,2	-1,3	-1,5	-1,4
3. Bestandsanpassungen	**-2,5**	**-0,6**	**-0,9**	**-0,9**	**-0,7**	**-0,7**	**-0,7**

Anmerkungen:

[1] Endstand.

[2] Der Schneeballeffekt erfasst die Auswirkungen der Zinsausgaben auf den Schuldenstand sowie die Auswirkungen des realen BIP-Wachstums und der Inflation (über den Nenner) auf die Schuldenquote. In den Bestandsanpassungen sind Differenzen zwischen Kassenbuchführung und Periodenrechnung, Vermögensbildung sowie Bewertungs- und andere Residualeffekte enthalten.

Quelle:

Stabilitätsprogramm 2018 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 (DBP); Herbstprognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

3.3. In der Haushaltsplanung vorgesehene Maßnahmen

Nach dem Regierungswechsel im Dezember 2017 legte Österreich im März 2018 gleichzeitig mit seinem Stabilitätsprogramm eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 vor, die auch Maßnahmen für 2019 enthielt.[4] Aus beiden geht für die Jahre 2018 und 2019 ein restriktiver Ausgabenpfad hervor, der darauf abzielt, 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. In der aktualisierten Übersicht stellt der neue „Familienbonus Plus“ die größte diskretionäre Maßnahme auf der Einnahmenseite dar. Hierbei handelt es sich um eine nicht rückzahlbare Steuergutschrift in Höhe von 1 500 EUR pro Kind und Jahr. Gleichzeitig werden die Absetzungsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten und der Kinderfreibetrag abgeschafft. Netto schlägt diese Maßnahme mit schätzungsweise 1,2 Mrd. EUR zu Buche. Darüber hinaus sind in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 gegenüber dem Frühjahr zwei weitere neue Maßnahmen vorgesehen: Eine Senkung des Arbeitgeberbeitrags zur Unfallversicherung von 1,3 % auf 1,2 %, die 2019 zu Einnahmenausfällen von 100 Mio. EUR führen wird, und eine Verstärkung der Sozialtransfers zum Ausgleich der durch die Abschaffung des Pflegeregresses entgangenen Einnahmen in einer Größenordnung von 240 Mio. EUR im Jahr 2018. Einmalige Maßnahmen sieht die Übersicht über die Haushaltsplanung für den Zeitraum 2018-2019 nicht vor. In der

[4] Eine ausführliche Bewertung der in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung/im Stabilitätsprogramm 2018 vorgesehenen Maßnahmen findet sich in der Bewertung des österreichischen Stabilitätsprogramms 2018 vom 23. Mai 2018.

Herbstprognose 2018 der Kommission wurde den oben beschriebenen diskretionären Maßnahmen Rechnung getragen.

Tabelle 4. Wichtigste diskretionäre Maßnahmen laut Übersicht über die Haushaltsplanung

A. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats - Einnahmenseite

Komponenten	Haushaltseffekt (% des BIP) (nach Behördenangaben)		
	2018	**2019**	**2020**
Produktions- und Importabgaben Einkommen- und Vermögensteuern Vermögenswirksame Steuern Sozialbeiträge Vermögenseinkommen Sonstige	0,0	0,0	0,0
Insgesamt	0	0	0

Anmerkung:

Der in der Tabelle ausgewiesene Haushaltseffekt entspricht der Gesamtwirkung der in der DBP, d.h. von den nationalen Behörden, angegebenen Maßnahmen. Ein positives Vorzeichen zeigt an, dass die Einnahmen infolge der betreffenden Maßnahme steigen.

Quelle: Übersicht über die Haushaltsplanung 2019

A. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats - Ausgabenseite

Komponenten	Haushaltseffekt (% des BIP) (nach Behördenangaben)		
	2018	**2019**	**2020**
Arbeitnehmerentgelte Vorleistungen Sozialleistungen Zinsausgaben Subventionen Bruttoanlageinvestitionen Vermögenstransfers Sonstige	0,1	0,0	0,0
Insgesamt	0,1	0	0

Anmerkungen

Der in der Tabelle ausgewiesene Haushaltseffekt entspricht der Gesamtwirkung der in der DBP, d.h. von den nationalen Behörden, angegebenen Maßnahmen. Ein positives Vorzeichen zeigt an, dass die Einnahmen infolge der betreffenden Maßnahme steigen.

Quelle: Übersicht über die Haushaltsplanung 2019

4. ERFÜLLUNG DER VORGABEN DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS

Österreich unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und sollte weiterhin für eine solide Haushaltsposition sorgen, die die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels sicherstellt. Kasten 2 gibt einen Überblick über die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen für den Bereich öffentliche Finanzen. Österreich muss ebenfalls den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten.

Kasten 2. Empfehlungen des Rates an Österreich

Am 13. Juli 2018 richtete der Rat im Rahmen des Europäischen Semesters Empfehlungen an Österreich. Für den Bereich der öffentlichen Finanzen empfahl der Rat Österreich unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen vorübergehenden Abweichung insbesondere, 2018 und 2019 Maßnahmen zu ergreifen, um das mittelfristige Haushaltsziel 2019 zu erreichen.

Angesichts der Herbstprognose 2018, wonach Österreich im Jahr 2018 voraussichtlich 0,3 % des BIP von seinem mittelfristigen Ziel trennen, sollte das Nominalwachstum der staatlichen Nettoprimärausgaben unter Berücksichtigung der durch außergewöhnliche Ereignisse bedingten vorübergehenden Abweichung nicht über 2,9 % hinausgehen, was einer Verbesserung des strukturellen Saldos um 0,3 % des BIP entspricht.

4.1. Einhaltung des Schuldenstandskriteriums

Da der öffentliche Schuldenstand den im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt, muss Österreich auch den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten. Die in der Haushaltsplanung enthaltenen Angaben reichen nicht aus, um beurteilen zu können, ob der Richtwert für den Schuldenabbau 2018 und 2019 eingehalten wird. Der Herbstprognose 2018 der Kommission zufolge dürfte Österreich den Richtwert für den Schuldenabbau sowohl 2018 als auch 2019 einhalten, da es mit seiner Schuldenquote voraussichtlich unter dem Richtwert für den Schuldenabbau bleibt, wobei zu diesem Richtwert für 2018 ein Abstand von -5,3 % des BIP und für 2019 ein Abstand von -5,7 % des BIP erwartet wird.

Tabelle 4. Einhaltung des Schuldenstandskriteriums

	2017	2018			2019		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote	78,3	74,5	74,2	74,5	70,9	70,5	71,0
Abstand zum Schuldenabbau-Richtwert [1,2]	-5,7	-5,3	n.a.	-5,3	-5,8	n.a.	-5,7

Anmerkungen:

[1] Für Mitgliedstaaten, die im November 2011 Gegenstand eines Defizitverfahrens waren, in den auf die Korrektur des übermäßigen Defizits folgenden drei Jahren nicht relevant.

[2] Differenz zwischen Schuldenquote und Richtwert für den Schuldenabbau. Ist dieser Wert positiv, steht die projizierte Bruttoschuldenquote nicht mit dem Richtwert für den Schuldenabbau im Einklang.

[3] Ausschließlich bei im November 2011 laufenden Defizitverfahren während eines dreijährigen Übergangszeitraums ab Korrektur des übermäßigen Defizits anwendbar.

[4] Verbleibende jährliche strukturelle Mindestanpassung im Übergangszeitraum, die – sofern umgesetzt – gewährleistet, dass der Mitgliedstaat bei Ende des Übergangszeitraums den Richtwert für den Schuldenabbau einhält, sofern die Haushaltsprojektionen der KOM (SP) für die Vorjahre verwirklicht werden.

Quelle:
Stabilitätsprogramm 2018 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 (DBP); Herbstprognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

* Eine Ex-ante-Bewertung der geplanten Erfüllung des Schuldenstandskriteriums kann ausgehend von der Übersicht über die Haushaltsplanung für die betroffenen Länder nur dann durchgeführt werden, wenn sie in der Übersicht über die Haushaltsplanung auf freiwilliger Basis längere Datenreihen (d. h. für die Jahre bis t+4) zur Verfügung stellen, wie es am 22. September 2014 im WFA-A vereinbart wurde und auch im aktualisierten Verhaltenskodex und im Zweierpaket zum Ausdruck kommt.

4.2. Einhaltung des erforderlichen Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel

2015 wurde Österreich mit Blick auf den außergewöhnlichen Flüchtlingszustrom eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung des mittelfristigen Ziels im Umfang von 0,09 % des BIP zugestanden. 2016 wurde eine weitere vorübergehende Abweichung gewährt, die sich aus 0,25 % des BIP zur Berücksichtigung des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms und 0,04 % des BIP für Sicherheitsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung zusammensetzt.[5] 2017 wurde wegen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms erneut eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung des mittelfristigen Ziels im Umfang von 0,03 % des BIP zugestanden. Durch den Übertragungseffekt schlagen diese Kosten 2018 und 2019 kumuliert mit 0,32 % des BIP bzw. 0,03 % des BIP zu Buche.

[5] Analog zur Umsetzung der Strukturreformklausel und der Investitionsklausel werden vorübergehende Abweichungen, die im Rahmen der Klauseln über außergewöhnliche Ereignisse gewährt werden, während eines Zeitraums von drei Jahren als zulässige Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel fortgeschrieben. Dies soll gewährleisten, dass Österreich die gewährte vorübergehende Abweichung in ähnlicher Weise zugutekommt wie Mitgliedstaaten, die noch weit von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel entfernt sind.

Tabelle 5: Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente

(% des BIP)	2017	2018		2019	
Ausgangsposition[1]					
Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO)	-0,5	-0,5		-0,5	
Struktureller Saldo[2] (KOM)	-0,8	-0,8		-0,4	
Fixierter Struktureller Saldo (KOM)	-0,6	-0,8		-	
Position zum MTO[3]	MTO verfehlt	MTO erreicht oder übertroffen		MTO verfehlt	
(% des BIP)	**2017**	**2018**		**2019**	
	KOM	**DBP**	**KOM**	**DBP**	**KOM**
Säule Struktureller Saldo					
Erforderliche Anpassung[4]	0,4	0,0		0,3	
Erforderliche Anpassung (berichtigt)[5]	0,0	-0,2		0,3	
Veränderung des strukturellen Saldos[6]	0,3	0,0	0,0	0,5	0,4
Einjährige Abweichung von der erforderlichen Anpassung [7]	0,3	0,2	0,3	0,3	0,1
Abweichung von der erforderlichen Anpassung im Zweijahresdurchschnitt [7]	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Säule Ausgabenrichtwert					
Geltende Referenzrate[8]	1,2	3,3		2,9	
Einjährige Abweichung ohne Einmalmaßnahmen [9]	0,3	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3
Abweichung im Zweijahresdurchschnitt ohne Einmalmaßnahmen [9]	-0,1	-0,2	-0,1	-0,4	-0,4

Anmerkungen

[1] Der günstigste Wert des strukturellen Saldos in % des BIP am Ende des Jahres t-1 zwischen der Frühjahrsprognose (t-1) und der jüngsten Prognose ist maßgebend dafür, ob im Jahr t eine Anpassung an das MTO erforderlich ist oder nicht. Bei einer Marge von 0,25 Prozentpunkten (p.p.) kann das MTO noch als erreicht bewertet werden.

[2] Struktureller Saldo = konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo des Staates ohne einmalige Maßnahmen.

[3] Auf Basis des maßgeblichen strukturellen Saldos im Jahr t-1.

[4] Auf Basis der Position zum MTO, der Position im Konjunkturzyklus und des Schuldenstands (siehe Europäische Kommission: Vade mecum on the Stability and Growth Pact, S. 38).

[5] Erforderliche Anpassung berichtigt um die Klauseln, den möglichen Abstand zum MTO und die zulässige Abweichung bei Übererfüllung.

[6] Veränderung des strukturellen Saldos gegenüber Jahr t-1. Ex-post-Bewertung (für 20XX-1) auf Basis der Frühjahrsprognose 20XX der Kommission.

[7] Differenz der Veränderung des strukturellen Saldos und der bereinigten erforderlichen Anpassung.

[8] Mittelfristige Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums. Die (standardmäßige) Referenzrate gilt ab dem Jahr t+1, wenn das Land sein MTO im Jahr t erreicht hat. Solange das Land eine Anpassung an das MTO durchläuft, gilt eine korrigierte Rate, einschließlich im Jahr t.

[9] Abweichung der Anstiegsrate der öffentlichen Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen und einmalige Maßnahmen von der geltenden Referenzrate bezogen auf die Auswirkungen auf den strukturellen Saldo. Das für den Ausgabenrichtwert herangezogene Ausgabenaggregat wird nach der gemeinsamen Methodik ermittelt. Ein negatives Vorzeichen besagt, dass das Ausgabenwachstum die geltende Referenzrate übersteigt.

Quelle:

Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 (DBP); Herbstprognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

Damit die Anforderungen der präventiven Komponente unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen vorübergehenden Abweichung als erfüllt angesehen werden können, sollte Österreich sein mittelfristiges Ziel 2018 erreichen. Sowohl die in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben als auch die

Herbstprognose 2018 der Kommission lassen darauf schließen, dass der Abstand zwischen dem (neu berechneten) strukturellen Saldo und dem mittelfristigen Ziel geringer ist, als unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen vorübergehenden Abweichung zulässig. Somit deutet die derzeitige Einschätzung für 2018 auf Erfüllung der Vorgaben hin.

Unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen vorübergehenden Abweichung muss Österreich sein mittelfristiges Haushaltsziel 2019 erreichen. Dies dürfte sowohl der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch der Herbstprognose 2018 der Kommission zufolge der Fall sein. Somit deutet die Einschätzung für 2019 auf Erfüllung der Vorgaben hin. Zugleich sollte das Nominalwachstum der staatlichen Nettoprimärausgaben in Österreich 2018 nicht über 3,3 % und 2019 nicht über 2,9 % hinausgehen, was einer Verschlechterung des strukturellen Saldos um maximal 0,2 % des BIP im Jahr 2018 und einer Verbesserung des strukturellen Saldos um 0,3 % des BIP im Jahr 2019 entspricht. Sowohl der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch der Herbstprognose 2018 der Kommission zufolge deutet der Ausgabenrichtwert derzeit darauf hin, dass sowohl 2018 als auch im Zeitraum 2018-2019 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Anforderung besteht. Sollte bei künftigen Beurteilungen für die Jahre 2018 oder 2019 unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen vorübergehenden Abweichung eine Verfehlung des mittelfristigen Ziels festgestellt werden, wird bei der Gesamtbewertung der Einhaltung eine mögliche Abweichung von dieser Anforderung berücksichtigt werden müssen.

5. ZUSAMMENSETZUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN UND UMSETZUNG FISKALPOLITISCHER STRUKTURREFORMEN

Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2018 und 2019 prognostizierte Verbesserung des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen aus der Einkommens- und der Körperschaftsteuer um etwa 0,1 % des BIP höher ausgefallen sind als erwartet. Die Ausgabenseite wird gegenüber dem Frühjahr sowohl für 2018 als auch für 2019 (um 0,1 % bzw. 0,2 % des BIP) nach unten korrigiert, was in erster Linie dadurch bedingt ist, dass der Intermediärverbrauch und die Sozialleistungen niedriger ausgefallen sind als erwartet. Nach den der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden Prognosen dürften die öffentlichen Investitionen 2019 weitgehend stabil bleiben und seit 2011 unverändert bei etwa 3 % des BIP liegen. Gleiches gilt auch für die Ausgaben für Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Sektor, die auch weiterhin unverändert bei 10,4 % des BIP liegen dürften.

Alles in allem stützt sich das österreichische Steuersystem in hohem Maße auf Steuern und Abgaben auf Arbeit, wobei die Sozialversicherungsbeiträge und die von den privaten Haushalten entrichteten Lohn- und Einkommensteuern einen relativ hohen Anteil am Gesamtsteueraufkommen ausmachen. Aus diesem Grund zielen mehrere bereits umgesetzte oder angekündigte Maßnahmen auf eine Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung ab (siehe Kasten 3). Auf die Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018[6], wonach Österreich seine öffentlichen Dienstleistungen unter anderem durch eine Angleichung der Finanzierungs- und

[6] Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2018 (ABl. C 320 vom 10.9.2018, S. 84).

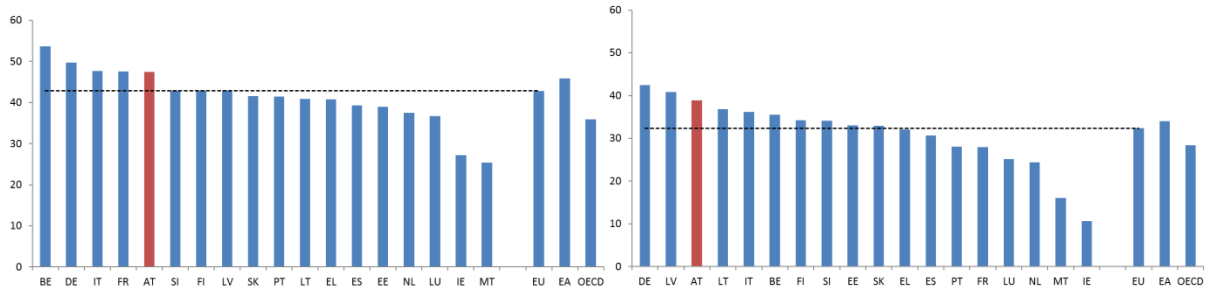
Ausgabenverantwortlichkeiten effizienter machen sollte, wurde laut Übersicht über die Haushaltsplanung durch Bildung einer Arbeitsgruppe reagiert, die Kompetenzen und Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen des Staates entflechten soll. Davon ausgehend wurden im Oktober neue Reformpläne angekündigt. Das „Kompetenzbereinigungspaket“, das für eine klarere Kompetenzverteilung sorgen soll, zielt auf mehrere Politikbereiche ab, in denen der Bund bislang Grundsatzgesetze erlassen hat, die danach von den Ländern durch Ausführungsgesetze konkretisiert wurden. Mehrere andere im Finanzausgleichsgesetz von 2017 vorgesehene Initiativen sind noch nicht abgeschlossen. Dazu gehören Spending Reviews, Benchmarking und ein aufgabenorientierter Finanzausgleich für Länder und Gemeinden. Weiters wird eine umfassende Reform der Sozialversicherungen angekündigt, die 2019 beginnen und eine Zusammenlegung der derzeit 21 auf fünf Träger bewirken soll. Doch sind derzeit weder die Auswirkungen dieser Reform auf den Haushalt noch die damit verbundenen Effizienzgewinne hinreichend gesichert.

Kasten 3. Die Abgaben auf Arbeit im Euroraum senken

Der Faktor Arbeit ist im Euroraum mit relativ hohen Steuern und Abgaben belastet, was Wirtschaft und Beschäftigung hemmt. Vor diesem Hintergrund hat sich die Euro-Gruppe verpflichtet, die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit zu senken. Am 12. September 2015 beschloss die Euro-Gruppe ein Benchmarking der steuerlichen Belastung der Arbeit in den Mitgliedstaaten des Euroraums anhand des BIP-gewichteten EU-Durchschnitts, wobei zunächst Indikatoren herangezogen werden sollen, die die Abgabenbelastung des Durchschnittsverdieners und des Geringverdieners messen. Vereinbart wurde außerdem, diese Zahlen in Relation zum OECD-Durchschnitt zu setzen, um auf eine breitere Vergleichsbasis zurückgreifen zu können.

Die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit misst die Differenz zwischen den Arbeitskosten des Arbeitgebers und dem Nettoverdienst des Arbeitnehmers. Sie umfasst Einkommenssteuern sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Je höher die Steuer- und Abgabenbelastung, desto geringer der Arbeits- und Einstellungsanreiz. Die nachstehende Abbildung zeigt die Steuer- und Abgabenbelastung in Österreich für einen Durchschnitts- bzw. Geringverdiener (halber Durchschnittslohn) im Vergleich zum EU-Durchschnitt.

Steuer- und Abgabenbelastung von Durchschnitts- und Geringverdienern in Österreich (2017)



Anmerkungen: Für Zypern liegen keine Daten aus jüngster Zeit vor. Die Durchschnittswerte für EU und Euroraum sind BIP-gewichtet. Der OECD-Durchschnitt ist ungewichtet.

Quelle: Europäische Kommission, Tax and Benefit Indicator Database auf Basis von OECD-Daten.

Das Benchmarking ist nur der erste Schritt des in dezidierten länderspezifischen Schlussfolgerungen mündenden Verfahrens. Die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit hat Wechselwirkungen mit zahlreichen anderen Politikfaktoren wie dem Sozialleistungs- und Lohnfindungssystem. Eine gute Beschäftigungsentwicklung weist darauf hin, dass die steuerliche Entlastung der Arbeitnehmer möglicherweise weniger dringend ist, während haushaltspolitische Sachzwänge gebieten können, dass Abgabenentlastungen für Arbeitnehmer in voller Höhe durch andere einnahmensteigernde oder ausgabensenkende Maßnahmen ausgeglichen werden. Bevor politische Schlussfolgerungen gezogen werden können, ist eine eingehende länderspezifische Analyse erforderlich.

Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 wurde Österreich empfohlen, durch Verlagerung der Steuerlast auf weniger wachstumsschädliche Quellen die Steuer- und Abgabenbelastung besonders für Geringverdiener zu verringern.

Vor diesem Hintergrund hat Österreich kürzlich mehrere Maßnahmen umgesetzt bzw. angekündigt. Erstens wurde im Juli 2018 die Verdienstschwelle für den reduzierten Arbeitslosenversicherungsbeitrag angehoben und dadurch die Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdienende verringert. Zweitens wird der Unfallversicherungsbeitrag der Arbeitgeber im Januar 2019 von 1,3 % auf 1,2 % herabgesetzt. Und schließlich wird der neue „Familienbonus Plus“ ab Januar 2019 die jährliche Einkommenssteuer um etwa 1 500 EUR pro Kind senken. Insgesamt ist es erklärtes Ziel der Regierung, die Abgaben mittelfristig auf 40 % abzusenken.

6. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG

Der Herbstprognose 2018 der Kommission zufolge dürfte Österreich den Richtwert für den Schuldenabbau sowohl 2018 als auch 2019 einhalten.

Sowohl nach den in der Budgetplanung enthaltenen Informationen als auch nach der Herbstprognose 2018 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo unter Berücksichtigung der zugestandenen vorübergehenden Abweichungen, wo relevant, dem mittelfristigen Haushaltsziel in den Jahren 2018 und 2019 entsprechen. Sollte sich die unter Berücksichtigung der aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse zugestandenen Abweichungen getroffene Prognose, wonach Österreich sein mittelfristiges Haushaltsziel erreicht, bei künftigen Bewertungen nicht bestätigen, wird bei der Gesamtbewertung berücksichtigt werden müssen, inwieweit von der vom Rat gesetzten Anforderung abgewichen wird.