

Brüssel, den 16.11.2015
SWD(2015) 611 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung ÖSTERREICHS 2016

Begleitunterlage zur
STELLUNGNAHME DER KOMMISSION
zur Übersicht über die Haushaltsplanung ÖSTERREICHS

{C(2015) 8111 final}

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung ÖSTERREICHS 2016

1. EINLEITUNG

Am 15. Oktober 2015 legte Österreich gemäß der zum Zweierpaket gehörenden Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die Übersicht über seine Haushaltsplanung 2016 vor. Österreich unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und sollte eine solide Haushaltslage wahren, die die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels sicherstellt.

Da die Schuldenquote 2013 (d. h. in dem Jahr, in dem Österreich sein übermäßiges Defizit behob) 80,9 % des BIP betrug, gilt für Österreich in den drei auf die Korrektur des übermäßigen Defizits folgenden Jahren außerdem die Übergangsregelung für den Schuldenabbau. Es sollte in dieser Zeit ausreichende Fortschritte bei der Einhaltung der Anforderung erzielen.

In Abschnitt 2 dieser Arbeitsunterlage werden die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Aussichten präsentiert und auf Basis der Herbstprognose der Kommission bewertet. Im darauf folgenden Abschnitt werden die aus der Übersicht über die Haushaltsplanung hervorgehenden jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen dargelegt und die Risiken für deren Verwirklichung ausgehend von der Herbstprognose 2015 der Kommission analysiert. Dies umfasst insbesondere auch eine Bewertung der Maßnahmen, die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegen. In Abschnitt 4 werden die jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen 2015-2016 (auch unter Berücksichtigung der Risiken für deren Verwirklichung) vor dem Hintergrund der aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) erwachsenden Verpflichtungen bewertet. Abschnitt 5 enthält eine Analyse der Umsetzung von Reformen im Bereich der haushaltspolitischen Steuerung in Reaktion auf die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 14. Juli 2015, unter anderem zur Senkung der Abgabenbelastung. Abschnitt 6 enthält die Schlussfolgerungen.

2. DER ÜBERSICHT ÜBER DIE HAUSHALTSPLANUNG ZUGRUNDE LIEGENDE MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN

Nach dem der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Szenario wird sich das BIP-Wachstum von 0,4 % im Jahr 2014 auf 0,7 % im Jahr 2015 und 1,4 % im Jahr 2016 erhöhen. Für 2015 wird das BIP-Wachstum damit etwas besser eingeschätzt als im diesjährigen Stabilitätsprogramm, in dem ein Wachstum von 0,5 % erwartet worden war. Mit dieser Projektion stimmt die Übersicht über die Haushaltsplanung weitgehend mit der Herbstprognose 2015 der Kommission überein, die das BIP-Wachstum für 2015 0,1 % niedriger und für 2016 0,1 % höher ansetzt als die Übersicht. Im Vergleich zur Übersicht über die Haushaltsplanung rechnet die Kommission im Jahr 2016 mit einer schwächeren Belebung des privaten Konsums als Reaktion auf die Einkommensteuerreform, jedoch mit einer kräftigeren Erholung der Investitionen, die durch den notwendigen Ersatz von Ausrüstung und die Nachfrage nach Wohnraum angetrieben werden. Im Jahr 2016 dürfte das BIP-Wachstum vor allem von der Inlandsnachfrage getragen werden, während die Nettoexporte erheblich weniger zum Wachstum beitragen. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge wird sich die Inflation 2015 auf 1,1 % und 2016 auf 1,7 % belaufen, womit sie in beiden Jahren 0,2 % hinter der im Stabilitätsprogramm angenommenen Teuerung (2015/16: 1,3 %/1,9 %) zurückbliebe. Die Kommission rechnet im Vergleich zur Haushaltsplanungsübersicht in ihrer Herbstprognose 2015 für das Jahr 2015 mit einer sogar

noch niedrigeren Inflation von 0,9 % und für das Jahr 2016 mit einer etwas höheren Rate von 1,8 %.

Tabelle 1. Gegenüberstellung der makroökonomischen Entwicklungen und Prognosen

	2014	2015			2016		
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Reales BIP (Veränderung in %)	0,4	0,5	0,7	0,6	1,4	1,4	1,5
Privater Konsum (Veränderung in %)	0,0	0,4	0,4	0,3	1,4	1,3	1,0
Bruttoanlageinvestitionen (Veränderung in %)	-0,2	1,0	0,4	-0,1	2,0	1,5	2,6
Waren- und Dienstleistungsexporte (Veränderung in %)	2,1	2,0	2,5	1,2	3,2	3,6	3,7
Waren- und Dienstleistungsimporte (Veränderung in %)	1,3	2,3	2,3	1,0	3,7	3,4	3,6
<i>Beiträge zum realen BIP-Wachstum:</i>							
- Inländische Endnachfrage	0,1	0,7	0,5	0,3	1,3	1,1	1,2
- Vorratsveränderungen	-0,3	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0
- Außenbeitrag	0,5	-0,1	0,2	0,2	-0,1	0,3	0,3
Produktionslücke ¹	-0,9	-1,4	-1,3	-1,2	-1,0	-0,8	-0,6
Beschäftigung (Veränderung in %)	0,9	0,6	0,9	0,7	0,8	1,0	0,8
Arbeitslosenquote (in %)	5,6	5,3	5,8	6,1	5,3	6,0	6,1
Arbeitsproduktivität (Veränderung in %)	-0,5	-0,1	-0,2	-0,1	0,6	0,4	0,7
HVPI-Inflation (%)	1,5	1,3	1,1	0,9	1,9	1,7	1,8
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,6	1,4	1,6	1,5	1,7	1,7	1,5
Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten, Veränderung in %)	1,7	1,6	1,9	1,8	2,0	1,8	1,8
Finanzierungssaldo gegenüber dem Rest der Welt (% des BIP)	2,0	1,4	1,4	2,5	1,0	1,4	2,6
Anmerkung:							
¹ In Prozent des potenziellen BIP-Wachstums laut Neuberechnung durch die Kommissionsdienststellen auf der Grundlage des Programmszenarios und anhand der gemeinsamen Methodik.							
<i>Quelle:</i>							
<i>Stabilitätsprogramm 2015 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 (DBP); Herbstprognose 2015 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.</i>							

Der makroökonomische Ausblick der Übersicht über die Haushaltsplanung beruht auf plausiblen makroökonomischen Annahmen. Sowohl in der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch in der Kommissionsprognose wird mit einem geringen, aber positiven Außenbeitrag zum Wirtschaftswachstum gerechnet, der im Stabilitätsprogramm noch als geringfügig negativ projiziert wurde. Obwohl beide Bewertungen von einer Zunahme der Beschäftigung ausgehen, erwarten beide doch auch einen Anstieg der Arbeitslosenquote. Der Hauptgrund dafür liegt darin, dass das Wirtschaftswachstum nicht ausreicht, um eine größere positive Wirkung auf den Arbeitsmarkt zu entfalten, auf dem

infolge des erwarteten Migrantenzustroms vielmehr einen Anstieg des Arbeitskräfteangebots zu verzeichnen sein wird.

**Kasten 1: Dem österreichischen Haushalt zugrunde liegende makroökonomische
Prognose**

In der von Österreich vorgelegten Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 wird darauf hingewiesen, dass sich diese auf die am 29. September 2015 vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) veröffentlichte Konjunkturprognose stützt.

Das österreichische Finanzministerium legt seiner Finanzplanung bereits seit langem die Konjunkturprognosen zugrunde, die das WIFO nach einem festgelegten und vorab bekannt gegebenen Zeitplan viermal jährlich veröffentlicht. Die Eckdaten der WIFO-Prognosen sind frei für die Öffentlichkeit zugänglich.

Das 1927 gegründete WIFO steht im Ruf eines herausragenden politikorientierten Wirtschaftsforschungsinstituts Österreichs. Dank seiner Analyse-Infrastruktur und Fachkräfte ist es in der Lage, Forschungen zu einer großen Bandbreite von Wirtschaftsthemen durchzuführen. Das WIFO ist anerkannt für die hohe Qualität seiner Forschung und für realistische, unparteiische Prognosen. Dem Institut obliegen auch die Erstellung der vierteljährlichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und die Durchführung der Umfragen zum Geschäfts- und zum Investitionsklima.

Das WIFO ist ein gemeinnütziger Verein nach österreichischem Recht. Zu den 16 Mitgliedern des Vorstands und zum 33-köpfigen Kuratorium zählen Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Finanzinstituten, Österreichischer Nationalbank, Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, Hochschulen sowie Bund und Ländern. Bund und Länder sind mit je einem Sitz im Vorstand und mit einem bzw. zwei Sitzen im Kuratorium vertreten.

Der Wissenschaftliche Beirat besteht aus 16 renommierten Wissenschaftlern und gewährleistet eine enge Einbindung des Instituts in die internationale Wissenschaftsgemeinde sowie den Wissenstransfer in Bezug auf Forschungsinhalte und -methoden. Der Beirat fungiert auch als externes Qualitätskontrollorgan.

3. JÜNGSTE UND GEPLANTE HAUSHALTSENTWICKLUNGEN

3.1. Defizitentwicklung

In der Übersicht über die Haushaltsplanung ist ein Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits auf 1,9 % des BIP im Jahr 2015 geplant, das damit 0,3 % des BIP unter der Prognose des Stabilitätsprogramms vom Frühjahr läge. Erklärt wird die Differenz in der Übersicht über die Haushaltsplanung durch den projizierten stärkeren Einnahmewachstum, insbesondere aus der Einkommen- und Vermögensteuer. So entwickelten sich die Einnahmen im Jahr 2015 bemerkenswert gut und wuchsen rascher als das BIP. Daraus ergab sich eine merklich höhere Einnahmenquote als im Stabilitätsprogramm und in der Frühjahrsprognose der Kommission projiziert. Ausgabenseitig führte der unerwartet kräftige Beschäftigungsanstieg zu höheren Beiträgen und geringeren Ausgaben für die gesetzliche Pensionsversicherung, wodurch – zusammen mit unerwarteten Einsparungen beim Intermediärverbrauch – die Mehrausgaben für Arbeitsmarktmaßnahmen im Zusammenhang mit der steigenden Arbeitslosigkeit sowie die Ausgaben für Flüchtlinge mehr als ausgeglichen wurden. Infolgedessen wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung eine etwas geringere Ausgabenquote projiziert als im Stabilitätsprogramm. Die Kommission rechnet in ihrer Herbstprognose mit ähnlichen Entwicklungen, bleibt aber auf der Einnahmenseite etwas konservativer.

Laut Übersicht über die Haushaltsplanung soll das gesamtstaatliche Defizit 2016 auf 1,4 % des BIP zurückgehen. Diese Schätzung liegt 0,2 % unter der Prognose des Stabilitätsprogramms. Ausschlaggebend hierfür sind höhere Einnahmenprojektionen aufgrund der besseren Entwicklung im Jahr 2015 und niedrigere Kosten für Bankenrettungen, insbesondere der allmähliche Wegfall der Kosten für die Abwicklung von

Entschuldungseinrichtungen, die dem Sektor Staat zurechnet werden (KA Finanz und HETA). Auch wenn weitere Unterschiede in der Übersicht über die Haushaltsplanung nicht ausdrücklich erklärt werden, scheinen diese doch auch auf geringere Ausgaben für den Intermediärverbrauch und Sozialleistungen zurückzuführen zu sein, durch die die Mehrausgaben für Flüchtlinge 2016 mehr als ausgeglichen werden.

In ihrer Herbstprognose 2015 erwartet die Kommission für 2016 ein gesamtstaatliches Defizit von 1,6 % des BIP, das damit 0,2 % über der Projektion der Übersicht über die Haushaltsplanung und gleichauf mit der Projektion des Stabilitätsprogramms liegt. Hauptgrund ist eine etwas konservativere Schätzung der Maßnahmen zur Gegenfinanzierung der Steuerentlastung im Jahr 2016, die sich insbesondere einnahmenseitig niederschlägt. So sollen nach der Übersicht über die Haushaltsplanung insbesondere durch Bekämpfung von Steuerbetrug im Rahmen der Steuerreform Mehreinnahmen aus Produktionsabgaben und Einkommensteuern erzielt werden, was im Vergleich zur Kommissionsprognose zu einer höheren Einnahmenquote führt. Bei der Ausgabenquote erklärt sich die Differenz zwischen der Übersicht über die Haushaltsplanung und der Herbstprognose der Kommission dadurch, dass die Kommission mit einer höheren Arbeitslosigkeit rechnet, was gleichbedeutend mit einem Anstieg der Sozialleistungen ist.

Tabelle 2. Zusammensetzung der Haushaltsanpassung

(% des BIP)	2014	2015			2016			Änderung: 2014-2016
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM	DBP
Einnahmen	50,0	49,9	50,1	50,2	49,5	49,7	49,7	-0,3
<i>davon:</i>								
- Produktions- und Importabgaben	14,4	14,5	14,4	14,4	14,8	14,8	14,7	0,4
- Einkommen- und Vermögensteuern etc.	13,7	13,8	14,0	14,0	13,0	13,1	13,0	-0,6
- Vermögenswirksame Steuern	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
- Sozialbeiträge	15,4	15,5	15,5	15,5	15,6	15,5	15,6	0,1
- Sonstige (Rest)	6,3	5,9	6,1	6,3	5,9	6,1	6,2	-0,2
Ausgaben	52,7	52,1	52,0	52,1	51,2	51,1	51,2	-1,6
<i>davon:</i>								
- Primärausgaben	50,2	49,8	49,6	49,7	49,0	48,9	49,0	-1,3
<i>davon:</i>								
Arbeitnehmerentgelt	10,6	10,7	10,6	10,6	10,5	10,5	10,5	-0,1
Vorleistungen	6,4	6,5	6,3	6,3	6,4	6,2	6,2	-0,2
Sozialleistungen	23,3	23,8	23,6	23,6	23,8	23,6	23,7	0,3
Subventionen	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0
Bruttoanlageinvestitionen	3,0	2,9	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	-0,1
Sonstige (Rest)	5,6	4,4	4,6	4,8	4,0	4,3	4,3	-1,3
- Zinsausgaben	2,5	2,3	2,4	2,4	2,2	2,2	2,2	-0,3
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo	-2,7	-2,2	-1,9	-1,9	-1,6	-1,4	-1,6	1,3
Primärsaldo	-0,2	0,1	0,5	0,5	0,5	0,8	0,7	1,0
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	-1,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,2	-0,3	-0,2	1,2
Gesamtstaatl. Finanzierungssaldo ohne einmalige Maßnahmen	-1,2	-1,7	-1,3	-1,3	-1,4	-1,1	-1,4	0,1
Produktionslücke ¹	-0,9	-1,4	-1,3	-1,2	-1,0	-0,8	-0,6	0,4
Konjunkturbereinigter Saldo ¹	-2,2	-1,4	-1,2	-1,2	-1,0	-0,9	-1,2	1,1
Struktureller Saldo²	-0,7	-0,9	-0,6	-0,6	-0,8	-0,6	-1,0	-0,1
Struktureller Primärsaldo ²	1,8	1,4	1,8	1,8	1,4	1,6	1,2	-0,4
Anmerkungen:								
¹ Produktionslücke (in % des potenziellen BIP) und konjunkturbereinigter Saldo laut 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.								
<i>Quelle:</i> Stabilitätsprogramm 2015 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 (DBP); Herbstprognose 2015 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.								

Der größte Unsicherheitsfaktor besteht sowohl bei der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch bei der Kommissionsprognose darin, welche Wirkungen die Steuerreform und die Maßnahmen zu deren Gegenfinanzierung letztlich entfalten werden. Da sich die Steuerentlastung 2016 auf annähernd 1,2 % des BIP belaufen wird, könnte eine mangelnde Wirksamkeit der Gegenfinanzierungsmaßnahmen signifikante Auswirkungen auf das gesamtstaatliche Defizit haben. Von daher hat die Kommission einen etwas vorsichtigeren Ansatz gewählt, insbesondere auf der Einnahmenseite. Andererseits ist zu bedenken, dass sich sowohl die Einnahmenprognosen der österreichischen Behörden als auch die der Kommission in der Vergangenheit als zu konservativ erwiesen haben.

Ein weiteres Risiko hängt mit dem Finanzsektor zusammen und betrifft insbesondere die langwierigen Kosten der Bankenabwicklungen, die in den letzten Jahren maßgeblich zum gesamtstaatlichen Defizit Österreichs beigetragen haben.

Was die Prognose der Übersicht über die Haushaltsplanung angeht, soll der Neuberechnete strukturelle Saldo¹ 2015 unverändert bleiben und 2016 um 0,1 % des BIP zurückgehen, womit er sich auf -0,6 % des BIP beläuft. In ihrer Herbstprognose rechnet die Kommission für 2016 mit einem höheren strukturellen Defizit. Dies liegt vor allem an drei Faktoren: Die Kosten für Flüchtlinge werden nicht als Einmalmaßnahmen angesehen und folglich in den strukturellen Saldo eingerechnet; bei einigen Maßnahmen zur Gegenfinanzierung der Steuerreform wird mit einer geringeren Wirkung gerechnet; die Produktionslücke wird in absoluten Zahlen wegen einer abweichenden Schätzung des potenziellen BIP etwas niedriger angesetzt als in der Übersicht über die Haushaltsplanung.

Kasten 2: Auswirkungen des derzeitigen Niedrigzinsumfelds auf die Einhaltung des SWP

Ermittlung zinsbedingter unerwarteter Mehr- und Mindereinnahmen für 2016

Die Staatsanleiherenditen sind seit Ende 2013 drastisch gesunken und haben in der ersten Jahreshälfte 2015 historische Tiefststände erreicht, bevor sie über den Sommer wieder etwas angestiegen sind. Allerdings liegen die Renditen in Österreich mit 1,49 % für zehnjährige Staatsanleihen nach wie vor weit unter ihrem langfristigen Durchschnitt von 4,26 %. Aufgrund der niedrigeren Zinssätze sind auch die Zinszahlungen des Gesamtstaats in den letzten Jahren zurückgegangen. Auf Basis der in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben wird erwartet, dass die Zinsausgaben Österreichs von 2,72 % des BIP im Jahr 2012 auf 2,40 % im Jahr 2015 sinken und sich 2016 weiter auf 2,20 % des BIP verringern. Dies steht im Einklang mit der Herbstprognose der Kommission, in der von einem weiteren Rückgang der impliziten Zinssätze für die staatliche Verschuldung ausgegangen wird.

Aussichten und Anfälligkeit

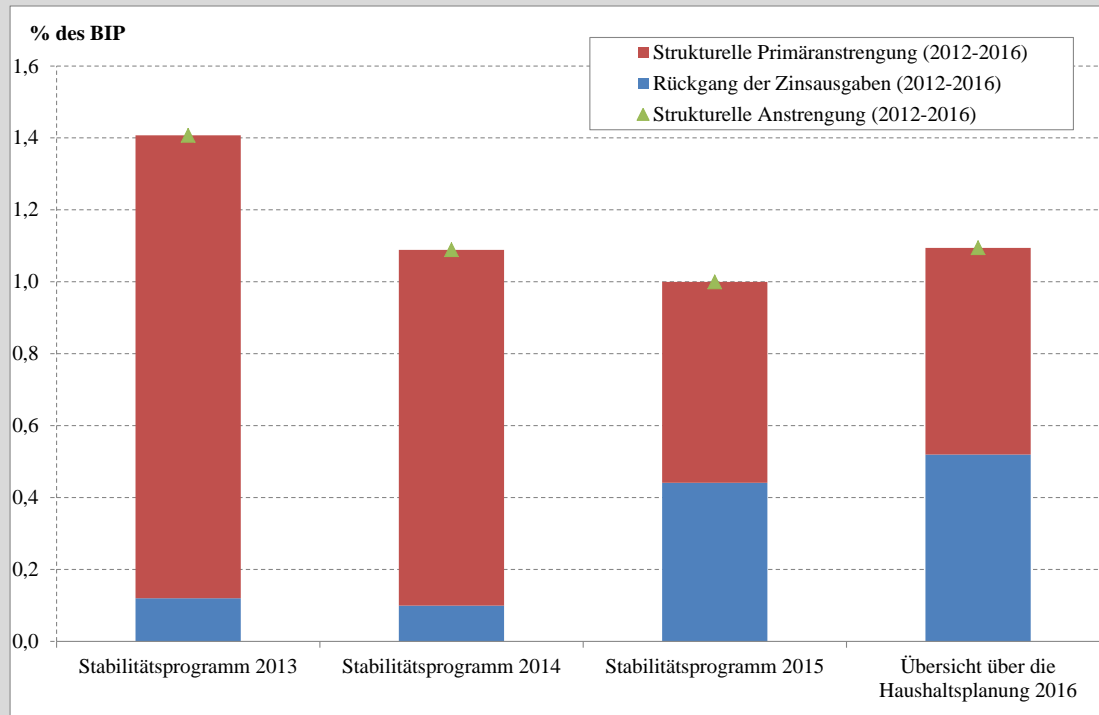
Geht man davon aus, dass in Österreich jedes Jahr rund 10 % der konsolidierten Schulden fällig werden, wie dies in den letzten zehn Jahren der Fall war, so wären im Zeitraum 2016-2018 rund 30 % der ausstehenden Verbindlichkeiten zu erneuern. Das heißt, dass Österreich in erheblichem Maße von einem anhaltenden Niedrigzinsumfeld profitieren würde, gleichzeitig aber auch für einen signifikanten Zinsanstieg anfällig wäre.

¹ Konjunkturbereinigter Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen laut Neuberechnung der Kommission anhand der in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Daten nach der gemeinsamen Methodik.

Konsequenzen für die öffentlichen Finanzen

Ein Vergleich der Zinsausgabenprojektionen in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen und den Übersichten über die Haushaltsplanung verschiedener Jahre macht die unerwarteten Zinseinsparungen seit Rückgang der Zinssätze deutlicher (siehe Abbildung)².

Strukturelle Anstrengung und Rückgang der Zinsausgaben im Zeitraum 2012 bis 2016 laut Planung der Regierung



Quelle: Stabilitätsprogramme, Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 und AMECO.

Ein Vergleich der Zinsausgabenprojektionen in den österreichischen Stabilitätsprogrammen und Übersichten über die Haushaltsplanung verschiedener Jahre macht die (unerwarteten) Zinseinsparungen seit Rückgang der Zinssätze deutlicher. Im Stabilitätsprogramm 2013 wurde erwartet, dass der Rückgang der Zinsausgaben 0,1 % des BIP zur geplanten Konsolidierungsanstrengung im Zeitraum 2012-2016 beitragen würde. Unter Berücksichtigung von Ist-Daten und den Projektionen der Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 wuchs der Beitrag sinkender Zinsausgaben im Zeitraum 2012-2016 in den Nachfolgeprogrammen allmählich auf 0,5 % des BIP an. Die Differenz gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2013 könnte als Näherungswert für den Gesamtumfang der unerwarteten Zinseinsparungen angesehen werden. Der Rückgang der Zinsausgaben wurde generell durch eine Verminderung der strukturellen Primäranstrengung aufgewogen. Daher ist die geplante und projizierte Veränderung des strukturellen Saldo im Zeitraum 2012 bis 2016 auf Basis der

² Wohlgermerkt spiegeln die Revisionen der Zinsausgabenprojektionen in den verschiedenen Jahren zwar mit hoher Wahrscheinlichkeit vor allem Zinsveränderungen wider, doch könnten andere Faktoren, wie die Schuldendynamik, das Fälligkeitsprofil der Schulden und statistische Neuklassifizierungen (z. B. die Umstellung auf das ESVG 2010 bei der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung), durchaus auch eine Rolle gespielt haben.

Übersicht über die Haushaltsplanung geringer als im Jahr 2013 geplant und gegenüber den Stabilitätsprogrammen von 2014 und 2015 unverändert geblieben.

Die unerwarteten Zinseinsparungen wurden bis 2015 teilweise zur Senkung des strukturellen Saldos genutzt, während die niedrigeren Zinsausgaben im Jahr 2016 die Auswirkungen der geplanten Steuerentlastung auf das Defizit abfedern sollen. Unterdessen hat das Niedrigzinsumfeld beachtliche Bankstützungsmaßnahmen erleichtert, während 2014 zugleich das mittelfristige Ziel erreicht wurde.

Anstatt die unerwarteten Zinseinsparungen zunichte zu machen, hat die vergleichsweise stabile Inflation die Haushaltsanpassung und die Senkung der Schuldenquote unterstützt.

3.2. Schuldenstandsentwicklung

Tabelle 3. Schuldenstandsentwicklung

(% des BIP)	2014	2015			2016		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote¹	84,2	86,8	86,5	86,6	85,7	85,1	85,7
Veränderung der Quote	3,4	2,6	2,3	2,4	-1,1	-1,4	-0,9
<i>Beiträge²:</i>							
1. Primärsaldo	0,2	-0,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,8	-0,7
2. „Schneeballeffekt“	0,9	0,7	0,4	0,6	-0,5	-0,4	-0,2
<i>davon:</i>							
Zinsausgaben	2,5	2,3	2,4	2,4	2,1	2,2	2,2
Wachstumseffekt	-0,3	-0,4	-0,6	-0,5	-1,2	-1,2	-1,2
Inflationseffekt	-1,3	-1,2	-1,4	-1,2	-1,4	-1,4	-1,2
3. Bestandsanpassungen	2,3	1,9	2,3	2,2	-0,1	-0,2	0,0
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 Kassen- und Rechnungsabgrenzungsbasis, Vermögensbildung sowie Bewertungs- und andere Residualeffekte enthalten.							
<i>Quelle:</i> Stabilitätsprogramm 2015 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 (DBP); Herbstprognose 2015 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.							

Laut Übersicht über die Haushaltsplanung wird der gesamtstaatliche Schuldenstand 2015 auf 86,5 % des BIP ansteigen. Dies erklärt sich vor allem durch eine schuldenstandserhöhende Bestandsanpassung³. Der Anstieg des gesamtstaatlichen Schuldenstands ist im Vergleich zu

³ Die erhebliche Bestandsanpassung ergibt sich daraus, dass wertgeminderte Aktiva im Wert von 6,3 Mrd. EUR von der Kommunalkredit Austria AG in die Bilanz der KA Finanz AG überführt wurden, die bereits nach der ESVG-2010-Methodik dem Sektor Staat zugerechnet wurde. Nach der ESVG-2010-Methodik sind wertgeminderte Aktiva, die bei der Abwicklung von Finanzinstituten von einem Staat übernommen werden, als Schulden des Staates zu erfassen. Die Differenz zwischen dem Übertragungswert und dem wirtschaftlichen Wert der Aktiva – d. h. der Nettoverlust – geht in das Gesamtdefizit ein, während

den Projektionen des Stabilitätsprogramms etwas geringer, vor allem wegen der Verbesserung des in der Übersicht über die Haushaltsplanung projizierten gesamtstaatlichen Saldos, die die projizierte Erhöhung der Bestandsanpassung⁴ mehr als aufwiegt. Auch der „Schneeballeffekt“ ist in der Übersicht über die Haushaltsplanung geringer als im Stabilitätsprogramm, da die Haushaltsplanungsübersicht ein höheres BIP-Wachstum und eine höhere Inflation projiziert. Außerdem steigen die Zinsausgaben durch die in der Übersicht über die Haushaltsplanung projizierte höhere Schuldenquote nur geringfügig, da nur der negative Nettowert der in die Konten des Staates eingerechneten wertgeminderten Aktiva von Finanzinstituten durch Emissionen öffentlicher Schuldtitel finanziert wird.

Angesichts des etwas stärkeren „Schneeballeffekts“, der sich durch die niedrigeren Projektionen für das nominale BIP-Wachstum ergibt, rechnet die Kommission in ihrer Herbstprognose für das Jahr 2015 mit einer moderat höheren Schuldenquote als die Übersicht über die Haushaltsplanung.

Laut Übersicht über die Haushaltsplanung wird die Bruttoschuldenquote 2015 ihren Höchststand erreichen und 2016 dann auf 85,1 % des BIP sinken. Dies ist vor allem auf das verringerte Defizit und die progressive Abstoßung der dem Staat zugerechneten Entschuldungseinrichtungen zurückzuführen. Die Projektion der Übersicht über die Haushaltsplanung stellt gegenüber dem Stabilitätsprogramm eine Verbesserung um 0,6 % des BIP dar, die vor allem auf die unterschiedlichen Projektionen für den gesamtstaatlichen Saldo zurückzuführen ist. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung wird die Bruttoschuldenquote auch 0,6 % des BIP niedriger ausfallen als nach der Herbstprognose der Kommission, da die Kommission die schuldenreduzierende Bestandsanpassung, die in der Übersicht angegeben, aber nicht erklärt wird, unberücksichtigt lässt. Ein weiterer Grund für die Differenz ist eine niedrigere Primärsaldoprojektion in der Herbstprognose 2015 der Kommission.

3.3. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende Maßnahmen

Ähnlich wie das Stabilitätsprogramm 2015 enthält auch die 2015 vorgelegte Übersicht über die Haushaltsplanung nicht die übliche Tabelle mit einer ausführlichen Quantifizierung des Effekts der dem Programm zugrunde liegenden diskretionären Maßnahmen. Dies geht zu Lasten der Interpretierbarkeit und Transparenz der Haushaltsplanung.

Allerdings wurden die Auswirkungen der in der Übersicht über die Haushaltsplanung angegebenen wichtigsten politischen Maßnahme – d. h. der beschlossenen Steuerreform – im Stabilitätsprogramm 2015 quantifiziert und in ihren Eckpunkten auch in der Übersicht über die Haushaltsplanung wiedergegeben. Sowohl im Stabilitätsprogramm als auch in der Übersicht über die Haushaltsplanung wird die Reform als vollkommen selbstfinanziert dargestellt, wobei im Stabilitätsprogramm auch die Gegenfinanzierungsmaßnahmen beschrieben werden, mit denen die Budgetneutralität gewährleistet werden soll. Gleichwohl gelangt die Kommission bei individueller Betrachtung der einzelnen Maßnahmen zu der Schätzung, dass sich das gesamtstaatliche Defizit durch die Reform um etwa 0,3 % des BIP vergrößern könnte. Weitere Einzelheiten zu dieser Reform enthält Kasten 4.

der Rest als Bestandsanpassung betrachtet wird. Die KA Finanz ist die „Bad Bank“ der Kommunalkredit; folglich werden die auf die KA Finanz überführten Aktiva als Staatsschulden verbucht.

⁴ Die höhere Bestandsanpassung wird durch eine Vorauszahlung von 1,2 Mrd. EUR für einen Vergleich zwischen der Republik Österreich und dem Freistaat Bayern bezüglich der Abwicklung der Hypo-Alpe-Adria-Bank/HETA verursacht, die sich nach der vorgenannten Methodik auf den Schuldenstand, nicht aber auf das Gesamtdefizit auswirkt.

Eine weitere Maßnahme mit relevanten Budgeteffekten sind die 700 Mio. EUR, die als einmalige Ausgaben für etwaige Mehrkosten im Zusammenhang mit der Abwicklung von Finanzinstitutionen und einer etwaigen weiteren Rekapitalisierung der Banken im Jahr 2016 vorgesehen wurden. Dieser Betrag stellt einen Sicherheitspuffer dar und bezieht sich nicht auf eine bestimmte Rettungsmaßnahme, die der Staat im Zusammenhang mit den Entwicklungen im Finanzsektor geplant hätte. Wie dieser Betrag geschätzt wurde, wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung nicht ausführlich beschrieben, doch dass ein Puffer für finanzielle Rettungsmaßnahmen vorgesehen wurde, erscheint angesichts der diversen laufenden Bankenabwicklungen und mehrerer noch anhängiger Rechtssachen an sich gerechtfertigt.

In der Übersicht über die Haushaltsplanung werden unter Angabe der entsprechenden Budgetkosten auch mehrere Maßnahmen beschrieben, die zur Bewältigung der gestiegenen Asylbewerberzahl im Jahr 2016 beschlossen wurden. Für das Jahr 2016 werden für Flüchtlinge insgesamt 500 Mio. EUR mehr Kosten veranschlagt als 2015. Die Angaben zu den Ausgaben für Flüchtlinge sind recht ausführlich und weisen genau aus, welche zusätzlichen Ausgaben im Zusammenhang mit dem unerwartet großen Asylbewerberzustrom veranschlagt werden. In der Übersicht über die Haushaltsplanung werden die zusätzlichen Kosten für 2016 durch vier Faktoren erklärt:

1. Anstieg der Zahl von Personen, die öffentliche Unterstützung benötigen – von 27 000 im Jahr 2014 auf projizierte 61 000 im Jahr 2016.
2. Höhere Kostensätze je Person. Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält eine Tabelle, in der die Entwicklung der Kosten je Flüchtling (Kosten für Unterkunft und Verpflegung, Sprachenausbildung, Beratung, Bekleidung, Erholung und Gesundheitsversorgung) von 2014 bis 2016 dargestellt wird.
3. Einrichtung eines Fonds im Umfang von 70 Mio. EUR durch die Bundesregierung und eines zweiten Fonds im Umfang von 75 Mio. EUR durch Umschichtungen von Seiten des Finanzministeriums zur Förderung der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt.
4. In der Übersicht über die Haushaltsplanung werden außerdem weitere Kosten für die Schaffung neuer Erstaufnahmezentren und für die Beförderung von Personen erwähnt, jedoch nicht die genauen Beträge.

Insgesamt werden die Ausgaben für Flüchtlinge im Jahr 2016 in der Übersicht über die Haushaltsplanung auf 0,35 % des BIP geschätzt, was mit den genannten Einzelheiten in Einklang steht, wenn man realistische Beträge für die Schaffung von Erstaufnahmezentren und die Beförderung von Personen (Punkt 4) ansetzt. Im Vergleich zu 2015 weist die Übersicht über die Haushaltsplanung auf einen Anstieg der Ausgaben für Flüchtlinge um 0,16 % des BIP im Jahr 2016 hin. Die Übersicht enthält keinen Hinweis auf EU-Fonds zur Finanzierung des zusätzlichen Asylbewerberzustroms. Der Anstieg der Ausgaben für Flüchtlinge wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung als Einmalmaßnahme betrachtet, was nicht den Leitlinien der Kommission entspricht.

4. EINHALTUNG DER BESTIMMUNGEN DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS

Österreich unterliegt der präventiven Komponente des Pakts und sollte ausreichende Fortschritte in Richtung auf sein mittelfristiges Haushaltsziel sicherstellen. Kasten 3 enthält

die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen für den Bereich öffentliche Finanzen. Österreich unterliegt außerdem der Übergangsregelung für den Schuldenabbau.

Kasten 3: Empfehlungen des Rates an Österreich

Am 14. Juli 2015 richtete der Rat im Rahmen des Europäischen Semesters Empfehlungen an Österreich. Insbesondere empfahl der Rat Österreich im Bereich der öffentlichen Finanzen, eine Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel in den Jahren 2015 und 2016 zu vermeiden.

4.1. Einhaltung des Schuldenstandskriteriums

Nachdem Österreich sein übermäßiges Defizit 2013 behoben hat, befindet es sich in Bezug auf das Schuldenstandskriterium drei Jahre lang in einer Übergangszeit. Dies bedeutet, dass es in diesem Zeitraum genügend Fortschritte bei der Erfüllung des Schuldenstandskriteriums (definiert als lineare strukturelle Mindestanpassung) erzielen und die Schuldenregel am Ende der Übergangszeit einhalten muss.

Neben dem moderaten BIP-Wachstum und der Senkung der Ausgaben für die Abwicklung von Finanzinstituten kommen dem österreichischen Schuldenrückführungspfad auch die vergleichsweise hohe Inflation und die niedrigen Zinssätze zugute.

Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben reichen nicht aus, um die Einhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau zu bewerten. Ausgehend von der Herbstprognose der Kommission dürfte Österreich sowohl 2015 als auch 2016 eine strukturelle Anpassung erreichen, die die geforderte Anpassung übertrifft (0,1 gegenüber geforderten -0,1 bzw. -0,4 gegenüber geforderten -0,5).

Tabelle 4. Erfüllung des Schuldenstandskriteriums*

	2014	2015			2016		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote	84,2	86,8	86,5	86,6	85,7	85,1	85,7
Abstand zum Richtwert für den Schuldenabbau ^{1,2}							
Strukturelle Anpassung ³ <i>gegenüber</i>	0,6	-0,4	0,0	0,1	0,1	-0,1	-0,4
Erforderliche Anpassung ⁴	0,0	-0,3	n.a.	-0,1	-0,3	n.a.	-0,5

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 des 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 2015 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 (DBP); Herbstprognose 2015 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 mittelfristigen Ziels

Sowohl nach den in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben als auch nach der Herbstprognose der Kommission weisen sowohl der strukturelle Saldo als auch der Ausgabenrichtwert darauf hin, dass die Vorgaben im Jahr 2015 eingehalten werden. Bei einer Gesamtbetrachtung der Jahre 2014 und 2015 weist der strukturelle Saldo auf Einhaltung hin, während der Ausgaben-Richtwert auf eine gewisse Abweichung (Abstand von -0,2 % des BIP) hindeutet. Somit ist eine Gesamtbewertung erforderlich. Der Ausgaben-Richtwert wird durch eine erhebliche einmalige Ausgabe im Zusammenhang mit der Abwicklung von Finanzinstituten im Jahr 2014 negativ beeinflusst. Angesichts dessen scheint der strukturelle Saldo derzeit ein besserer Indikator für die Konsolidierungsanstrengung zu sein. Dementsprechend weist die Gesamtbewertung zum jetzigen Zeitpunkt darauf hin, dass die Vorgaben eingehalten werden. Die Herbstprognose 2015 der Kommission führt zu einer nahezu identischen Auslegung. Wie oben weist die Gesamtbewertung auch hier auf Einhaltung hin, da der strukturelle Saldo als der relevantere Indikator angesehen wird.

Für 2016 weist die Veränderung des – anhand der in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben Neuberechneten –strukturellen Saldos um -0,1 % des BIP auf eine

gewisse Abweichung (Abstand von -0,2 % des BIP) von der geforderten Anpassung um 0,1 % des BIP hin. Der Ausgaben-Richtwert wird eingehalten. Somit ist eine Gesamtbewertung erforderlich. Die Einhaltung des Ausgaben-Richtwerts wird maßgeblich durch einen kräftigen Basiseffekt bewirkt, der wiederum darauf zurückgeht, dass Einmalmaßnahmen im Zusammenhang mit der Abwicklung von Finanzinstituten – die bei der Bewertung des strukturellen Saldos nicht als Kosten berücksichtigt werden – 2016 zurückgefahren werden. Folglich weist die Gesamtbewertung auf der Basis der in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben auf eine gewisse Abweichung vom mittelfristigen Ziel im Jahr 2016 hin.

Laut Herbstprognose der Kommission dürfte sich der strukturelle Saldo 2016 um 0,4 % des BIP verschlechtern, was eine erhebliche Abweichung vom geforderten Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel (Abstand von -0,6 % des BIP) zur Folge hätte. Es wird erwartet, dass die Wachstumsrate der Nettoausgaben über dem Richtwert liegen wird (Abstand von -0,2 % des BIP). Trotz der beachtlichen Differenz zwischen den beiden Indikatoren wird bei einer Gesamtbewertung doch deutlich, dass dies vor allem den erwähnten Einmaltransaktionen in Verbindung mit den im Jahresvergleich schwankenden Kosten der Bankenabwicklungen geschuldet ist, die sich bei der Einhaltung des Ausgaben-Richtwerts positiv niederschlagen, bei der Berechnung des strukturellen Saldos jedoch ausgeklammert werden. Die Gesamtbewertung weist somit auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Ziel im Jahr 2016 hin. Allerdings ist die Abweichung vom mittelfristigen Ziel sowohl auf Basis des strukturellen Saldos als auch auf Basis des Ausgaben-Richtwerts zum Teil auch auf einen Anstieg der Ausgaben für Flüchtlinge zurückzuführen. Würde die derzeitige Schätzung des Anstiegs der Ausgaben für Flüchtlinge ausgeklammert, würde die Bewertung auf die Gefahr einer gewissen Abweichung vom mittelfristigen Ziel im Jahr 2016 hinweisen.

Nach einer Gesamtbewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung des Mitgliedstaats, bei der der strukturelle Haushaltssaldo als Referenz dient, einschließlich einer Analyse der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen, könnte sich im Jahr 2016 eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel ergeben. Würde die derzeitige Schätzung der budgetären Auswirkung des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms jedoch aus der Bewertung ausgeklammert, so wäre die projizierte Abweichung nicht mehr erheblich.

Tabelle 5: Erfüllung der Anforderungen der präventiven

(% des BIP)	2014	2015		2016	
Ausgangsposition¹					
Mittelfristiges Ziel (MTO)	-0,5	-0,5		-0,5	
Struktureller Saldo ² (KOM)	-0,7	-0,6		-1,0	
Fixierter struktureller Saldo (KOM)	-0,4	-0,6		-	
Position zum MTO³	MTO erreicht oder übertroffen	MTO erreicht oder übertroffen		MTO erreicht oder übertroffen	
(% des BIP)	2014	2015		2016	
	KOM	DBP	KOM	DBP	KOM
Säule struktureller Saldo					
Erforderliche Anpassung ⁴	0,6	0,0		0,0	
Erforderliche Anpassung (berichtigt) ⁵	0,6	-0,1		0,1	
Veränderung des strukturellen Saldos ⁶	0,7	0,0	0,1	-0,1	-0,4
<i>Einjährige Abweichung von der erforderlichen Anpassung⁶</i>	0,1	0,0	0,1	-0,2	-0,6
<i>Abweichung von der erforderlichen Anpassung im Zweijahresdurchschnitt⁷</i>	k. A. im VÜD 2013	0,1	0,1	-0,1	-0,2
Säule Ausgabenrichtwert					
Geltende Referenzrate ⁸	-0,1	1,3		0,8	
<i>Einjährige Abweichung⁹</i>	-1,5	1,1	1,0	0,0	-0,2
<i>Abweichung im Zweijahresdurchschnitt⁹</i>	k. A. im VÜD 2013	-0,2	-0,2	0,6	0,4
Schlussfolgerung					
Schlussfolgerung für ein Jahr	Gesamt-bewertung	erfüllt	erfüllt	Gesamt-bewertung	Gesamt-bewertung
Schlussfolgerung für zwei Jahre	k. A. im VÜD 2013	Gesamt-bewertung	Gesamt-bewertung	Gesamt-bewertung	Gesamt-bewertung
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, Seite 27.).					
⁵ Erforderliche Anpassung berichtigt um die Klauseln, den möglichen Abstand zum mittelfristigen Ziel und die zulässige Abweichung bei Übererfüllung..					
⁶ Veränderung des strukturellen Saldos gegenüber dem Jahr t-1. Ex-post-Bewertung (für 2014) auf Basis der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission.					
⁷ Differenz der Veränderung des strukturellen Saldos und der erforderlichen Anpassung, bereinigt um die Klauseln, die mögliche Marge zum MTO und die zulässige Abweichung bei Zielübertreffung. Die für einen Zweijahreszeitraum ermittelte durchschnittliche Abweichung von der geforderten Anpassung lässt keine direkten Rückschlüsse auf die zur Erfüllung der Anforderungen unternommenen zusätzlichen Konsolidierungsanstrengungen zu.					
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 und gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen von der geltenden Referenzrate bezogen auf die Auswirkung 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.					
<i>Quelle:</i>					
<i>Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 (DBP); Herbstprognose 2015 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.</i>					

5. UMSETZUNG VON REFORMEN IM BEREICH DER HAUSHALTPOLITISCHEN STEUERUNG

Im Rahmen des Europäischen Semesters 2015 wurde empfohlen, dass Österreich „(...) der Inkongruenz zwischen der Finanzierung der verschiedenen staatlichen Ebenen und deren Ausgaben abhilft; Maßnahmen trifft, um die langfristige Tragfähigkeit des Pensionssystems sicherzustellen, und zu diesem Zweck u. a. das gesetzliche Pensionsalter für Frauen und Männer früher harmonisiert und das gesetzliche Pensionsalter an die Lebenserwartung koppelt.“

Hinsichtlich der langfristigen Tragfähigkeit des Pensionssystems verweist die Übersicht über die Haushaltsplanung darauf, dass das Parlament Mitte Juli die Einführung einer Teilpension beschlossen hat, mit der das effektive Pensionsantrittsalter erhöht werden soll, da davon ausgegangen wird, dass ältere Arbeitnehmer auf diese Weise einen Anreiz erhalten, Teilzeit zu arbeiten, statt vorzeitig aus dem Arbeitsleben auszusteigen. Außerdem wird das im Nationalen Reformprogramm 2015 beschriebene halbjährliche Monitoring der Pensionsreformauswirkungen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Hingegen wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung weder die Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsalters für Frauen und Männer erwähnt noch die Kopplung des gesetzlichen Pensionsalters an die Lebenserwartung. Auch die Inkongruenz zwischen der Finanzierung der verschiedenen staatlichen Ebenen und deren Ausgaben findet in der Übersicht über die Haushaltsplanung keine Berücksichtigung.

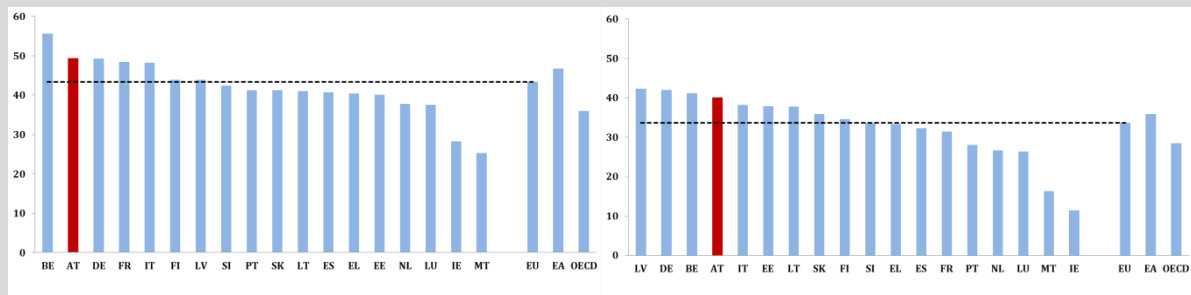
Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden in den Länderberichten 2016 und im Zusammenhang mit den länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission im Mai annehmen wird, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Kasten 4: 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 einigte sich die Euro-Gruppe auf ein Screening der Besteuerung des Faktors Arbeit in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums 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 größere Vergleichbarkeit zu erzielen. Darüber hinaus hat die Euro-Gruppe ihre Absicht bekundet, bei der Erörterung der Übersichten über die Haushaltsplanungen der Euro-Mitgliedstaaten auch den aktuellen Stand bei der steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit zu ermitteln.

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 (2014)



Anmerkungen: Die Daten für Lettland, Litauen und Malta beziehen sich auf das Jahr 2013. 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.

Dieses Screening ist nur der erste Schritt des in dezidierten länderspezifischen Schlussfolgerungen mündenden Verfahrens. Die Steuer- und Abgabenlast auf 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 könnten, dass Abgabentlastungen für Arbeitnehmer in voller Höhe durch andere einnahmensteigernde oder ausgabensenkende Maßnahmen ausgeglichen werden. Bevor politischen Schlussfolgerungen gezogen werden können, ist eine eingehende länderspezifische Analyse erforderlich.

Im Rahmen des Europäischen Semesters 2015 wurde empfohlen, dass Österreich „(...) die Budgetneutralität der Steuerreform, mit der die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit verringert werden soll, sicherstellt (...)“. Die Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs verweist auf die Maßnahmen, die im Nationalen Reformprogramm 2015 beschrieben und Mitte Juli 2015 beschlossen wurden und sich folgendermaßen auf die Steuer- und Abgabenlast auswirken:

- Neugestaltung der Tarifstufen und Steuersätze. Das neue Tarifmodell sieht sechs Steuerstufen anstatt der bisher drei vor; der Eingangssteuersatz fällt von 36,5 % auf 25 % für Einkommen bis 18 000 EUR pro Jahr. Die Bemessungsgrundlage für den 50 %-Steuersatz wird von 60 000 EUR auf 90 000 EUR angehoben, während für Jahreseinkommen über 1 Million EUR befristet ein Steuersatz von 55 % eingeführt wird.
- Kleinstverdienern werden 50 % der Sozialversicherungsbeiträge erstattet.

Die Steuerreform wurde Mitte 2015 beschlossen. Alles in allem wird die Reform 5,2 Mrd. EUR (1,5 % des BIP) kosten, doch die Gegenüberstellung der Szenarien mit unveränderter Politik und mit den beschlossenen Maßnahmen zeigt, dass nur 4,1 Mrd. EUR an Steuererleichterungen im Jahr 2016 wirksam werden, davon 3,9 Mrd. EUR an Lohnsteuer für niedrigere Einkommen und 200 Mio. EUR an Sozialbeitragsersstattungen.

Laut Stabilitätsprogramm 2015 und Übersicht über die Haushaltsplanung soll die Steuerreform voll gegenfinanziert und haushaltsneutral sein. Die wichtigsten Maßnahmen zur Gegenfinanzierung der Reform wurden im Stabilitätsprogramm dargelegt und umfassen:

i) Mehreinnahmen durch Bekämpfung des Steuerbetrugs mittels Einführung der Registrierkassenpflicht und Ermöglichung der Konteneinsicht durch die Steuerbehörden bei abgabenbehördlichen Prüfungen; ii) Erhöhung der ermäßigten MwSt-Sätze für bestimmte Produkte von 10 % bzw. 12 % auf 13 %; iii) Erhöhung der Kapitalertragsteuer von 25 % auf 27,5 %; iv) Anhebung der Immobilienertragssteuer auf 30 % und Ausweitung der Bemessungsgrundlage bei unentgeltlichen Grundstückstransaktionen; v) Einführung eines einheitlichen Abschreibungssatzes für Gebäude im Betriebsvermögen. Ausgabenseitig sieht das Programm vor, dass durch den Abbau staatlicher Förderungen und durch Reformen in der öffentlichen Verwaltung Einsparungen erzielt werden sollen.

Was die Höhe der mit den verschiedenen Maßnahmen tatsächlich erzielten Einsparungen angeht, so stimmen die im Stabilitätsprogramm genannten Beträge nicht mit jenen überein, die sich in der Übersicht über die Haushaltsplanung aus der Gegenüberstellung der Szenarien bei unveränderter Politik und bei Durchführung der geplanten Maßnahmen ergeben, möglicherweise weil im Stabilitätsprogramm die volle Wirkung der Reform angesetzt wird, während die Übersicht über die Haushaltsplanung nur auf 2016 Bezug nimmt. Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält keine exakte Schätzung der bei den einzelnen Maßnahmen erwarteten Einsparungsbeträge, doch lassen sich diese rekonstruieren, indem man die Haushaltsplanungsübersicht dem vom Budgetdienst des österreichischen Parlaments erstellten Dokument „Analyse der Steuerreform 2015/16“ gegenüberstellt. Im Jahr 2016 sollen die diversen Maßnahmen folgende Einsparungen bringen: i) 1,9 Mrd. EUR durch die Bekämpfung des Steuerbetrugs; ii) insgesamt 200 Mio. EUR durch die MwSt-Erhöhung, die Einführung eines einheitlichen Abschreibungssatzes für Gebäude und andere steuerrechtliche Änderungen; iii) 400 Mio. EUR durch die Erhöhung anderer Steuern; iv) 0,9 Mrd. EUR durch Einsparungen im Verwaltungs- und Förderungsbereich. Darüber hinaus gibt es einen negativen Saldo von 600 Mio. EUR (0,18 % des BIP), bei dem davon ausgegangen werden kann, dass er durch die Zweitrundeneffekte der Reform implizit gedeckt ist; dies wird im Stabilitätsprogramm erwähnt, in der Übersicht über die Haushaltsplanung jedoch nicht.

Was die Maßnahmen zur Gegenfinanzierung der Reform angeht, so sind die Schätzungen der Übersicht über die Haushaltsplanung mit verschiedenen Unsicherheiten behaftet und scheinen einen eher optimistischen Ansatz widerzuspiegeln, insbesondere bei den Maßnahmen zur Bekämpfung des Steuerbetrugs. Allerdings korrigiert die Kommission die Schätzung der Effekte der Gegenfinanzierungsmaßnahmen gegenüber der Frühjahrsprognose nach oben, da inzwischen weitere Belegunterlagen übermittelt wurden und die Effekte einiger Maßnahmen in der Übersicht über die Haushaltsplanung selbst nun auch gegenüber dem Stabilitätsprogramm insofern diskontiert wurden, als nunmehr nur ein Teil der Reform als im Jahr 2016 umgesetzt betrachtet wird. Insbesondere wurden die erwarteten Einnahmen aus der Bekämpfung des Steuerbetrugs von der Kommission im Frühjahr noch mit 50 % diskontiert, in der Herbstprognose jedoch nur noch mit 20 %, da die österreichische Regierung eine Vergleichsstudie übermittelt hat, in der ähnliche Maßnahmen von Ländern mit vergleichbaren wirtschaftlichen Bedingungen analysiert wurden. Hinsichtlich der Zweitrundeneffekte der Reform bleibt die Kommission bei ihrem Vorbehalt und sieht darin weiterhin ein Aufwärtsrisiko, da Umfang und Zeitpunkt solcher Effekte in hohem Maße ungewiss sind. Alles in allem legt das der Herbstprognose der Kommission zugrunde liegende Szenario, das die Mittel zur Gegenfinanzierung der Steuerreform nur zum Teil berücksichtigt, nahe, dass die Reform zu rund 0,3 % des BIP unterfinanziert sein könnte.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Ausgehend von der Herbstprognose 2015 der Kommission entspricht die strukturelle Verbesserung sowohl 2015 als auch 2016 der linearen strukturellen Mindestanpassung, die zur Einhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau erforderlich ist.

Hinsichtlich des Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel weist die Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2015 auf die Einhaltung der erforderlichen Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel und für 2016 auf eine gewisse Abweichung hin. Auf Basis der Herbstprognose der Kommission deutet die Gesamtbewertung für 2016 auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel hin. Würde jedoch die derzeitige Schätzung der budgetären Auswirkung des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms aus der Bewertung ausgeklammert, so wäre die projizierte Abweichung nicht mehr erheblich.