

Brüssel, den 20.11.2019
SWD(2019) 910 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs

Begleitunterlage zur

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs

{C(2019) 9100 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs

Begleitunterlage zur

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs

1. EINLEITUNG

Am 15. Oktober 2019 hat Österreich gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die Übersicht über seine Haushaltsplanung 2020 vorgelegt. Da die Regierung am 15. Oktober 2019 nur geschäftsführend im Amt war, beruhen die in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Budgetprognosen für 2019 und 2020 auf der Annahme einer unveränderten Politik und tragen nur Maßnahmen Rechnung, die vor den Nationalratswahlen vom 29. September 2019 beschlossen wurden. Österreich unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und sollte weiterhin für eine solide Haushaltsposition sorgen, die die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels sicherstellt. Da die Schuldenquote mit 74,0 % des BIP im Jahr 2018 über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP lag, 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 2019 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 2019 der Kommission die Risiken für deren Verwirklichung analysiert. Dies umfasst insbesondere auch eine Bewertung der Maßnahmen, die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegen. In Abschnitt 4 werden die jüngsten und die geplanten Haushaltsentwicklungen im Zeitraum 2019-2020 (auch unter Berücksichtigung der Risiken für deren Verwirklichung) vor dem Hintergrund der aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erwachsenden Verpflichtungen bewertet. In Abschnitt 5 wird die Umsetzung der strukturellen Reformen der Haushaltspolitik analysiert, die auf die im Rahmen des Europäischen Semesters vom Rat im Juli 2019 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. DER ÜBERSICHT ÜBER DIE HAUSHALTSPLANUNG ZUGRUNDE LIEGENDE MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN

Nach dem makroökonomischen Szenario, das der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegt, soll sich das BIP-Wachstum von 2,4 %¹ im Jahr 2018 auf 1,7 % im Jahr 2019 und 1,4 % im Jahr 2020 abschwächen. Dies stellt eine Verschlechterung gegenüber der Prognose im Stabilitätsprogramm 2019 dar, bei der für die Jahre 2019 und 2020 ein Wachstum von 1,7 bzw. 1,8 % erwartet worden war.

Die der Haushaltsplanung zugrunde liegende Wachstumsprognose ist für 2019 etwas optimistischer als die Herbstprognose 2019 der Kommission, in der ein BIP-Wachstum von 1,5 % erwartet wird. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge soll die Wirtschaft auch weiterhin auf breiter Basis wachsen, Haupttreiber aber die Binnennachfrage sein. Gestützt wird das Wachstum durch kräftigen privaten Konsum, der zum einen durch Lohn- und Beschäftigungszuwächse, zum anderen aber auch durch die mit dem „Familienbonus Plus“ verbundene steuerliche Entlastung angekurbelt wird. Das Investitionswachstum wird sich angesichts wachsender Unsicherheit und einer Abkühlung des Welthandels voraussichtlich allmählich abschwächen. Die Kommission geht in ihrer Prognose von einem etwas höheren Wachstum der Dienstleistungsimporte und einem schwächeren Wachstum des öffentlichen Konsums aus als die österreichische Regierung in ihrer Übersicht über die Haushaltsplanung. Während in Letzterer für 2019 ein positiver Außenbeitrag erwartet wird, führen die höheren Importerwartungen in der Kommissionsprognose zu einem negativen Außenbeitrag. Die BIP-Wachstumsprognose in der Übersicht über die Haushaltsplanung ist gegenüber dem Stabilitätsprogramm unverändert, während bei der Wachstumszusammensetzung Unterschiede zu verzeichnen sind. So werden im Stabilitätsprogramm deutlich höhere Exporte und ein geringfügig höheres Wachstum des privaten Konsums, gleichzeitig aber auch ein erheblich niedrigeres Investitionswachstum prognostiziert.

Für 2020 gehen die Übersicht über die Haushaltsplanung und die Herbstprognose 2019 der Kommission übereinstimmend von einem BIP-Wachstum von 1,4 % aus. Sowohl in der Prognose, die der Haushaltsplanung zugrunde liegt, als auch in der Herbstprognose 2019 der Kommission wird erwartet, dass das BIP-Wachstum hauptsächlich vom privaten Konsum getragen wird, da die angekündigten Fiskalmaßnahmen insbesondere Geringverdienende entlasten und damit rascher auf den Konsum durchschlagen dürften. Allerdings erwartet die Kommission ein etwas geringeres Wachstum des privaten Konsums und der Bruttoanlageinvestitionen, was wiederum geringere Erwartungen für das Importwachstum mit sich bringt. Dies erklärt auch, warum die Kommission einen geringen Außenbeitrag erwartet, in der Übersicht über die Haushaltsplanung aber von keinerlei Außenbeitrag ausgegangen wird.

Während im Stabilitätsprogramm erwartet wurde, das Wachstum werde 2020 auf 1,8 % anziehen, wird dieser Wert in der Übersicht über die Haushaltsplanung auf 1,4 % nach unten korrigiert. Auch hier besteht der Hauptunterschied darin, dass im Stabilitätsprogramm ein

¹ Am 25. September 2019 hat Statistik Austria eine umfangreiche Datenrevision vorgenommen, die sich für die Jahre 2015 bis 2018 auf die BIP-Wachstumsraten und deren Bestandteile ausgewirkt hat. Infolgedessen musste das BIP-Wachstum 2018 auf 2,4 % nach unten korrigiert werden, während ausgehend von der VÜD-Datenübermittlung im Frühjahr noch von 2,7 % ausgegangen worden war.

deutlich höheres Export- und Importwachstum sowie ein etwas höheres Investitionswachstum erwartet werden.

In der Kommissionsprognose wird für 2019 und 2020 von einer etwas geringeren Inflation ausgegangen als in der Übersicht über die Haushaltsplanung, wobei beide leicht unter den Erwartungen des Stabilitätsprogramms liegen. Übereinstimmend mit der Übersicht über die Haushaltsplanung wird allerdings erwartet, dass die kräftige Binnennachfrage den Preisdruck im Inland aufrechterhalten und dazu führen wird, dass die Kerninflation die Gesamtinflation übersteigt.

In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird mit 1,4 % für 2019 ein kräftigeres Beschäftigungswachstum erwartet als im Stabilitätsprogramm (1,2 %) und in der Kommissionsprognose (1,1 %). 2020 soll sich der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge das Beschäftigungswachstum im Zuge des konjunkturellen Rückgangs abschwächen, was in etwa mit dem Stabilitätsprogramm und der Herbstprognose 2019 der Kommission in Einklang steht. Sowohl in der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch in der Herbstprognose der Kommission wird davon ausgegangen, dass die Arbeitslosigkeit 2019 auf 4,6 % zurückgehen und sich danach auf diesem Stand stabilisieren wird. Auch dies entspricht den Prognosen, die dem Stabilitätsprogramm 2019 zugrunde liegen.

Die makroökonomischen Annahmen, auf denen die Budgetplanung beruht, sind insgesamt plausibel.

Kasten 1: Dem österreichischen Budget zugrunde liegende makroökonomische Prognose

Die von Österreich vorgelegte Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 stützt sich auf die vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) am 4. Oktober 2019 veröffentlichte Konjunkturprognose. Das WIFO ist eine gemeinnützige Einrichtung nach österreichischem Recht, die für die hohe Qualität ihrer Wirtschaftsforschung und ihre realistischen, unvoreingenommenen Prognosen Anerkennung genießt. Das österreichische Finanzministerium stützt seine Finanzplanung seit Langem auf die gesamtwirtschaftlichen Prognosen, die das WIFO nach einem festgelegten, vorab bekannt gegebenen Zeitplan viermal jährlich veröffentlicht.

Tabelle 1. Gegenüberstellung der makroökonomischen Entwicklungen und Prognosen

	2018	2019			2020		
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Reales BIP (Veränderung in %)	2,4	1,7	1,7	1,5	1,8	1,4	1,4
Privater Konsum (Veränderung in %)	1,1	1,7	1,5	1,5	1,7	1,6	1,5
Bruttoanlageinvestitionen	3,9	2,3	2,9	2,9	1,8	1,5	1,2
Waren- und Dienstleistungsexporte	5,9	3,1	2,3	2,3	3,6	2,3	2,3
Waren- und Dienstleistungsimporte	4,6	2,5	2,4	2,6	3,0	2,5	2,3
<i>Beiträge zum realen BIP-Wachstum:</i>							
- Inländische Endnachfrage	1,7	1,6	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3
- Vorratsveränderungen	0,0	-0,3	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0
- Außenbeitrag	0,9	0,4	0,1	-0,1	0,4	0,0	0,1
Produktionslücke ¹	0,9	0,7	0,8	0,8	0,6	0,5	0,4
Beschäftigung (Veränderung in %)	1,7	1,2	1,4	1,1	0,8	0,8	0,7
Arbeitslosenquote (%)	4,9	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Arbeitsproduktivität (Veränderung in %)	0,7	0,4	0,3	0,5	0,9	0,6	0,7
HVPI-Inflation (%)	2,1	1,7	1,6	1,5	1,8	1,7	1,6
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,7	2,0	1,9	1,9	1,9	1,7	1,7
Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten, Veränderung in %)	2,9	2,6	2,9	2,8	2,3	1,8	2,0
Nettofinanzierungsüberschuss/-defizit gegenüber dem Rest der Welt (% des BIP)	2,4	1,9	2,5	2,1	1,8	2,3	2,0

Anmerkung:

¹ In % des potenziellen BIP; potenzielles BIP-Wachstum laut Neuberechnung durch die Kommissionsdienststellen auf Basis des Programmszenarios anhand der gemeinsamen Methodik.

Quelle:

Stabilitätsprogramm 2019 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 (DBP); Herbstprognose 2019 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

3. JÜNGSTE UND GEPLANTE HAUSHALTSENTWICKLUNG

3.1. Defizitentwicklung

Für 2019 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung auf der gesamtstaatlichen Ebene ein Überschuss von 0,3 % des BIP erwartet, was der Prognose des Stabilitätsprogramms entspricht. Die Herbstprognose 2019 der Kommission deutet für 2019 auf einen Überschuss von 0,4 % des BIP hin. Dieser Unterschied ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass für Produktions- und Importabgaben, Einkommens- und Vermögensteuern sowie für Sozialbeiträge höhere Beträge prognostiziert werden. Auf der Ausgabenseite werden in der Herbstprognose der Kommission geringfügig niedrigere Bruttoanlageinvestitionen und Vermögenstransfers erwartet.

Für 2020 geht die Übersicht über die Haushaltsplanung von einem Gesamtdefizit von 0,1 % des BIP aus, während im Stabilitätsprogramm ein Budgetüberschuss von 0,2 % des BIP prognostiziert worden war. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge ist diese Verschlechterung um 0,3 Prozentpunkte zum einen auf eine Reihe unlängst beschlossener ausgabensteigernder Maßnahmen und zum anderen auf die konjunkturelle Abschwächung

zurückzuführen. Auf der Einnahmenseite äußern sich die schwächeren Wachstumsaussichten dadurch, dass die Prognosen für Konsum und Einkommensteuern nach unten korrigiert werden, während budgetwirksame neue Fiskalmaßnahmen in erster Linie Sozialleistungen, Intermediärverbrauch und Arbeitnehmerentgelte erhöhen. Im Gegensatz zur Übersicht über die Haushaltsplanung und ungeachtet der zusätzlichen budgetären Auswirkungen der kürzlich beschlossenen Maßnahmen deutet die Herbstprognose 2019 der Kommission auf einen Budgetüberschuss von 0,2 % des BIP im Jahr 2020 hin.

Tabelle 2. Zusammensetzung der Haushaltsanpassung

(% des BIP)	2018		2019		2020				Veränderung: 2018-2020	
	KOM	DBP	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM	DBP	
Einnahmen	48,8	48,8	48,3	48,5	48,8	47,7	48,2	48,7	-0,6	
<i>davon:</i>										
- Produktions- und Importabgaben	13,8	13,8	13,7	13,6	13,7	13,6	13,6	13,6	-0,2	
- Einkommen- und Vermögensteuern	13,5	13,5	13,5	13,5	13,6	13,5	13,4	13,7	-0,1	
- Vermögenswirksame Steuern	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	
- Sozialbeiträge	15,2	15,2	15,1	15,2	15,3	14,8	15,2	15,2	0,0	
- Sonstige (Rest)	6,2	6,2	5,9	6,2	6,2	5,7	6,0	6,1	-0,2	
Ausgaben	48,6	48,6	47,9	48,2	48,3	47,5	48,3	48,4	-0,3	
<i>davon:</i>										
- Primärausgaben	47,0	47,0	46,5	46,8	46,8	46,1	46,9	47,1	-0,1	
<i>davon:</i>										
Arbeitnehmerentgelte	10,4	10,4	10,4	10,4	10,5	10,2	10,4	10,4	0,0	
Vorleistungen	6,2	6,2	6,0	6,2	6,2	5,9	6,1	6,2	-0,1	
Sozialleistungen	21,8	21,8	21,7	21,7	21,7	21,6	21,9	22,0	0,1	
Subventionen	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	0,0	
Bruttoanlageinvestitionen	3,0	3,0	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	0,0	
Sonstige (Rest)	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,9	4,0	3,9	-0,1	
- Zinsausgaben	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	-0,2	
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo (GFS)	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	-0,1	0,2	-0,3	
Primärsaldo	1,8	1,8	1,8	1,7	1,9	1,6	1,3	1,6	-0,5	
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
GFS ohne einmalige Maßnahmen	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	-0,1	0,2	-0,3	
Produktionslücke ¹	0,9	0,9	0,7	0,8	0,8	0,6	0,5	0,4	-0,4	
Konjunkturbereinigter Saldo ¹	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,4	0,0	-0,1	
Struktureller Saldo²	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,4	0,0	-0,1	
Struktureller Primärsaldo ²	1,3	1,3	1,4	1,3	1,5	1,3	1,0	1,4	-0,3	

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 Der strukturelle (Primär-)Saldo entspricht dem konjunkturbereinigten (Primär-)Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

Quelle:

Stabilitätsprogramm 2019 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 (DBP); Herbstprognose 2019 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

Auch dies ist wieder in hohem Maße auf eine höhere Einnahmenprognose zurückzuführen, die ihrerseits durch kräftig wachsende Einkommen- und Lohnsteuereinnahmen und geringfügig niedrigere Prognosen für Bruttoanlageinvestitionen, Vermögenstransfers und Sozialleistungen bedingt ist.

2019 werden der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge voraussichtlich alle Sektoren des Staates einen Budgetüberschuss verzeichnen, wobei der Überschuss auf Ebene der Länder

und der Sozialversicherungsträger den größten Anteil an dieser positiven Entwicklung haben dürfte. 2020 werden bis auf den Bundessektor voraussichtlich alle Teilsektoren des Staates Budgetüberschüsse einer Größenordnung von 0,2 % des BIP verzeichnen, während für den Bund ein Budgetdefizit der Größenordnung von 0,3 % des BIP erwartet wird. Nach den im Österreichischen Stabilitätspakt von 2012 verankerten nationalen Haushaltsregeln soll Österreich seit 2017 einen strukturellen Saldo von -0,45 % des BIP erreichen, wobei für den Bund (einschließlich der Sozialversicherungsträger) eine Obergrenze von -0,35 % des BIP und für die Länder und Gemeinden eine Obergrenze von -0,1 % des BIP gilt. Statistik Austria wird im Herbst 2019 ausgehend von den Datenmeldungen bewerten, ob die nationalen Haushaltsregeln 2018 eingehalten wurden. Die Ergebnisse dieser Bewertung werden im Jahresbericht des österreichischen Fiskalrats erörtert, der dieses Jahr für Dezember erwartet wird.

Die Einnahmenprojektionen, die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegen, erscheinen angesichts der gesamtwirtschaftlichen Prognose über den Prognosehorizont gesehen zu vorsichtig. Aus diesem Grund sind trotz der etwas höheren Wachstumsprognose für 2019 keine besonderen Risiken für die budgetären Prognosen in der Übersicht über die Haushaltsplanung erkennbar.

Die Renditen von Staatsanleihen aus dem Euro-Währungsgebiet sind nach wie vor auf historisch niedrigem Stand: So liegen die Zinssätze zehnjähriger österreichischer Bundesanleihen derzeit bei -0,11 %². Damit sind die Gesamtzinszahlungen des Staates im Verhältnis zum BIP weiter gesunken. Nach den in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben sollen die Zinsausgaben in Österreich von 1,6 % des BIP im Jahr 2018 auf 1,5 % des BIP im Jahr 2019 zurückgehen und im kommenden Jahr weiter auf 1,4 % des BIP sinken, womit sie weit unter den 2,7 % lägen, die 2012 auf dem Höhepunkt der Staatsschuldenkrise im Euroraum verzeichnet wurden. Das durch die Planungen des Mitgliedstaats vermittelte Bild wird durch die Kommissionsprognose weitgehend bestätigt.

Für 2019 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung eine Verbesserung des (neu berechneten) strukturellen Saldos³ auf -0,2 % des BIP erwartet. Grund für die Verschlechterung um 0,1 Prozentpunkt gegenüber dem Stabilitätsprogramm ist die leicht über den Erwartungen liegende Produktionslücke, die ihrerseits durch die niedrigere Schätzung des Potenzialwachstums bedingt ist. Laut Herbstprognose 2019 der Kommission soll der strukturelle Saldo 2019 0,0 % des BIP betragen. Der Abstand von 0,2 Prozentpunkten zum (neu berechneten) strukturellen Saldo ergibt sich zu einem großen Teil aus der günstigeren Prognose für den Gesamtsaldo und einer geringfügig niedrigeren Schätzung für die Produktionslücke.

2020 soll sich der (neu berechnete) strukturelle Saldo auf -0,4 % des BIP verschlechtern, während die Kommission in ihrer Herbstprognose eine Stabilisierung bei 0,0 % des BIP erwartet. Hauptgrund für diese Differenz sind Unterschiede bei der Prognose des Gesamtsaldos.

² Rendite 10-jähriger Anleihen zum 28. Oktober 2019. Quelle: Bloomberg.

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

3.2. Schuldenstandsentwicklung

Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge soll der gesamtstaatliche Schuldenstand sowohl prozentual (von 74,0 % des BIP im Jahr 2018 auf 70,0 % des BIP im Jahr 2019) als auch in absoluten Zahlen merklich zurückgehen. Dieser Rückgang ist hauptsächlich auf die Verbesserung des Primärsaldos zurückzuführen und wird durch Bestandsanpassungen begünstigt, die der Veräußerung wertgeminderter Aktiva der dem Sektor Staat zugeordneten Bad Banks zuzuschreiben sind. Für 2020 wird ein weiterer Rückgang des Schuldenstandes auf 67,5 % des BIP erwartet, der weitgehend der Verbesserung des Primärsaldos zu verdanken ist. 2019 wie 2020 wird die positive Entwicklung des Schuldenstands auch durch sinkende Zinsausgaben begünstigt. In der Herbstprognose 2019 der Kommission wird von einer ähnlichen Schuldenstandsentwicklung, d. h. einem Rückgang auf 69,9 % des BIP im Jahr 2019 und auf 67,2 % des BIP im Jahr 2020 ausgegangen. Dieser Rückgang ist etwas stärker als in der Übersicht über die Haushaltsplanung prognostiziert, was in erster Linie auf die günstigere Prognose für den gesamtstaatlichen Saldo in den Jahren 2019 und 2020 zurückzuführen ist.

Tabelle 3. Schuldenstandsentwicklung

(% des BIP)	2018	2019			2020		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote¹	74,0	69,6	70,0	69,9	66,5	67,5	67,2
Veränderung der Quote	-4,3	-4,4	-4,0	-4,0	-3,1	-2,4	-2,7
<i>Beiträge²:</i>							
1. Primärsaldo	-1,8	-1,8	-1,7	-1,9	-1,6	-1,3	-1,6
2. „Schneeballeffekt“	-1,5	-1,2	-1,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,7
<i>davon:</i>							
Zinsausgaben	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
Realer Wachstumseffekt	-1,8	-1,2	-1,2	-1,1	-1,2	-1,0	-0,9
Inflationseffekt	-1,3	-1,5	-1,4	-1,3	-1,3	-1,2	-1,1
3. Bestandsanpassungen	-1,0	-1,3	-1,1	-1,1	-0,4	-0,4	-0,4
<i>davon:</i>							
Differenzen zwischen Kassen- und Periodenrechnung							
Nettovermögensbildung							
davon: Privatisierungserlöse							
Bewertungseffekt und Restgröße							

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 Periodenrechnung, Vermögensbildung sowie Bewertungs- und andere Residualeffekte enthalten.

Quelle:

Stabilitätsprogramm 2019 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 (DBP); Herbstprognose 2019 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

3.3. In der Übersicht über die Haushaltsplanung vorgesehene Maßnahmen

Mit der Veröffentlichung des Stabilitätsprogramms 2019 gab die österreichische Regierung die Einzelheiten ihrer breit angelegten Steuerreform („Entlastung Österreich“) bekannt, mit der die Steuerquote in Richtung 40 % des BIP abgesenkt werden soll. Die Reform sieht

Steuerentlastungen von insgesamt etwa 6,5 Mrd. EUR vor und soll die Lohn- und Einkommensteuer sowie die Körperschaftsteuer vereinfachen und schrittweise herabsetzen, die Krankenkassenbeiträge senken und Geringverdienenden und Pensionisten zugutekommen.⁴ Nach der Regierungskrise im Juni und der Bildung einer geschäftsführenden Regierung wurden jedoch nicht alle von der Vorgängerregierung vorgesehenen Maßnahmen vom Nationalrat angenommen. Stattdessen wurden während der Sitzungsperioden im Juli und Mitte September, d. h. kurz vor den vorgezogenen Neuwahlen von Ende September, einige andere Maßnahmen beschlossen.

Auf der Einnahmenseite werden die Erhöhung der Steuergutschrift für Pensionisten sowie die Senkung der Krankenkassenbeiträge für Landwirte und Selbstständige im Jahr 2020 zu Steuermindereinnahmen von etwa 300 Mio. EUR (0,07 % des BIP) führen. Zusätzlich dazu werden steuerliche Entlastungen, mit denen klimafreundlichere Konsumentenentscheidungen und Kleinunternehmen gefördert werden sollen, die Steuereinnahmen weiter um etwa 65 Mio. EUR (0,02 % des BIP) vermindern. Dieser durch die Entlastungsmaßnahmen bedingte Einnahmefall wird durch das neue Digitalsteuerpaket, durch Maßnahmen gegen Steuerbetrug, durch neue Bestimmungen zu Unternehmensrestrukturierungen sowie durch die Anhebung der Tabaksteuer mit etwa 194 Mio. EUR (0,05 % des BIP) gegenfinanziert.

Die budgetären Gesamtauswirkungen der Fiskalmaßnahmen auf der Ausgabenseite belaufen sich 2020 auf etwa 842 Mio. EUR (0,2 % des BIP) und sind vorwiegend auf erhöhte monetäre Sozialleistungen in Form von Pensionen zurückzuführen. Den größten budgetwirksamen Posten stellt mit 400 Mio. EUR das Pensionsanpassungsgesetz 2020 dar, das eine gestaffelte Erhöhung der Pensionen mit Richtsätzen über den Inflationsanpassungsfaktor hinaus vorsieht.

Die Herbstprognose 2019 der Kommission trägt allen vor den Nationalratswahlen beschlossenen diskretionären Fiskalmaßnahmen Rechnung und geht ab 2020 von der Annahme einer unveränderten Politik aus.

⁴ Siehe Bewertung des österreichischen Stabilitätsprogramms 2019.

Tabelle 4. Wichtigste diskretionäre Maßnahmen laut Übersicht über die Haushaltsplanung

A. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats – Einnahmenseite

Komponenten	Haushaltseffekt (% des BIP) (nach Behördenangaben)	
	2019	2020
Produktions- und Importabgaben		-0,01
Einkommen- und Vermögensteuern		-0,03
Vermögenswirksame Steuern		
Sozialbeiträge		-0,02
Vermögenseinkommen		
Sonstige		
Insgesamt		-0,06

Anmerkung:

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

Quelle:

Übersicht über die Haushaltsplanung 2020.

B. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats – Ausgabenseite

Komponenten	Haushaltseffekt (% des BIP) (nach Behördenangaben)	
	2019	2020
Arbeitnehmerentgelte		-0,04
Vorleistungen		
Sozialleistungen		-0,15
Zinsausgaben		
Subventionen		-0,02
Bruttoanlageinvestitionen		
Vermögenstransfers		0,00
Sonstige		
Insgesamt		-0,20

Anmerkung:

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

Quelle:

Übersicht über die Haushaltsplanung 2020.

4. ERFÜLLUNG DER VORGABEN DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS

Österreich unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und sollte die Einhaltung seines mittelfristigen Budgetziels sicherstellen. Auch muss Österreich den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten.

4.1. Erfüllung des Schuldenstandskriteriums

Da die Schuldenquote 2018 bei 74,0 % des BIP lag, muss Österreich den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben reichen nicht aus, um beurteilen zu können, ob der Richtwert für den Schuldenabbau 2019 und 2020 eingehalten wird. Der Herbstprognose 2019 der Kommission zufolge dürfte Österreich den Richtwert für den Schuldenabbau sowohl 2019 als auch 2020 einhalten, da es mit seiner Schuldenquote voraussichtlich unter dem Richtwert für den Schuldenabbau bleibt, wobei zu diesem Richtwert für 2019 ein Abstand von -6,5 % des BIP und für 2020 ein Abstand von -5,3 % des BIP erwartet wird.

Tabelle 5. Erfüllung des Schuldenstandskriteriums*

	2018	2019			2020		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote	74,0	69,6	70,0	69,9	66,5	67,5	67,2
Abstand zum Schuldenabbau- Richtwert ^{1,2}	-5,8	-6,8		-6,5	-5,8		-5,3

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.

Quelle:

Stabilitätsprogramm 2019 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 (DBP); Herbstprognose 2019 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. Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels

Das mittelfristige Budgetziel Österreichs ist ein struktureller Saldo von -0,5 % des BIP.

Den in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben zufolge beträgt der neu berechnete strukturelle Saldo -0,2 % des BIP, womit Österreich sein mittelfristiges Budgetziel 2019 einhalten dürfte. Die Kommission kommt in ihrer Herbstprognose 2019 weitgehend zu dem gleichen Schluss. Somit deutet die aktuelle Bewertung für 2019 auf Erfüllung der Vorgaben hin.

Nach den in der Haushaltsplanung enthaltenen Angaben dürfte Österreich sein mittelfristiges Budgetziel mit einem Neuberechneten strukturellen Saldo von -0,4 % des BIP auch 2020

weiterhin erfüllen, was durch die Herbstprognose 2019 der Kommission weitgehend bestätigt wird. Somit deutet auch die aktuelle Bewertung für 2020 auf Erfüllung der Vorgaben hin.

Tabelle 6: Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente

(% des BIP)	2018	2019	2020		
Ausgangsposition¹					
Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO)	-0,5	-0,5	-0,5		
Struktureller Saldo ² (KOM)	-0,3	0,0	0,0		
Fixierter struktureller Saldo (KOM)	-0,8	0,0	-		
Position zum MTO ³	MTO erreicht oder übertroffen	MTO erreicht oder übertroffen	MTO erreicht oder übertroffen		
(% des BIP)	2018	2019	2020		
	KOM	DBP	KOM	DBP	
Säule struktureller Saldo					
Erforderliche Anpassung ⁴	0,0	0,3	0,0		
Erforderliche Anpassung (berichtigt) ⁵	-0,2	0,3	-0,5		
Veränderung des strukturellen Saldos ⁶	0,3	0,1	0,3	-0,1	0,0
<i>Einjährige Abweichung von der erforderlichen Anpassung⁷</i>	0,3	-0,2	0,0	0,4	0,5
<i>Abweichung von der erforderlichen Anpassung im Zweijahresdurchschnitt⁷</i>	0,3	0,1	0,2	0,1	0,3
Säule Ausgabenrichtwert					
Geltende Referenzrate ⁸	3,3	2,9	4,6		
<i>Einjährige Abweichung ohne einmalige Maßnahmen⁹</i>	-0,6	-0,4	-0,4	0,4	0,4
<i>Abweichung im Zweijahresdurchschnitt ohne einmalige Maßnahmen⁹</i>	-0,1	-0,5	-0,5	0,0	0,0
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 Der strukturelle Saldo entspricht dem konjunkturbereinigten 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: Vademecum on the Stability and Growth Pact, Ausgabe 2018, 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 2018) auf Basis der Frühjahrsprognose 2019 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 2020 (DBP); Herbstprognose 2019 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.					

5. ZUSAMMENSETZUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN UND UMSETZUNG STRUKTURELLER REFORMEN DER HAUSHALTSPOLITIK

Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung prognostizierte Verschlechterung des gesamtstaatlichen Saldos von 0,3 % auf -0,1 % des BIP ist darauf zurückzuführen, dass das jährliche Wachstum der öffentlichen Ausgaben das jährliche Einnahmenwachstum 2020 voraussichtlich übersteigt (3,2 % gegenüber 2,5 %). Auf der Ausgaben Seite betreffen die jüngsten Nationalratsbeschlüsse hauptsächlich die Arbeitnehmerentgelte und die Sozialleistungen in Form von Pensionen. Zusätzlich dazu wird erwartet, dass wegen der beschlossenen Steuerentlastungen und der Konjunkturabschwächung die Einnahmenentwicklung an Dynamik verlieren wird. Die öffentlichen Investitionen dürften

den Prognosen in der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge 2020 weitgehend stabil bleiben und damit seit 2011 unverändert bei etwa 3 % des BIP liegen.

Am 9. Juli 2019 hat der Rat im Rahmen des Europäischen Semesters Empfehlungen an Österreich gerichtet. Der Rat empfahl Österreich insbesondere, die Tragfähigkeit des Gesundheits- und Langzeitpflegesystems sowie des Pensionssystems auch durch die Anpassung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters vor dem Hintergrund der voraussichtlich steigenden Lebenserwartung zu gewährleisten. Wie bereits erwähnt, tragen die der Haushaltsplanung zugrunde liegenden Budgetprognosen mehreren Maßnahmen Rechnung, die die öffentlichen Pensionsausgaben erhöhen werden, wie dem Pensionsbonus, der abschlagsfreien Pension nach 45 Beitragsjahren und der Pensionsanpassung. Zwar werden diese Maßnahmen die Angemessenheit der Pensionen erhöhen, doch werden die für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bestehenden Risiken dadurch langfristig nicht angegangen.

Der Rat empfahl Österreich ferner, die Finanzbeziehungen und Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen zu vereinfachen und zu rationalisieren und die Finanzierungs- und Ausgabenverantwortlichkeiten anzugleichen. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird in diesem Zusammenhang auf die Änderung des Transparenzdatenbankgesetzes hingewiesen. Diese Datenbank soll die Effizienz und Transparenz der eingesetzten öffentlichen Mittel durch Kontrolle der angemessenen Mittelverwendung verbessern. Die Änderung sieht u. a. verbesserte Abfragerechte und eine Normierung der Förderzwecke vor. Eine Beurteilung dieser Gesetzesänderung würde den Rahmen des vorliegenden Dokuments sprengen. Eine kürzlich vom österreichischen Fiskalrat in Auftrag gegebene Studie deutet jedoch darauf hin, dass eine der Hauptschwächen bei der derzeitigen Ausgestaltung der Datenbank darin besteht, dass nicht alle Förderungen erfasst sind und Interessenträger nur eingeschränkt auf die Datenbank zugreifen können (Letzteres wurde allerdings durch die jüngste Änderung verbessert)⁵. Auch sind mehrere im Finanzausgleichsgesetz von 2017 vorgesehene Initiativen noch nicht abgeschlossen. Dazu gehören Spending-Reviews, Benchmarking und ein aufgabenorientierter Finanzausgleich für Länder und Gemeinden. Das Sozialversicherungs-Organisationsgesetz schließlich wird derzeit vom Österreichischen Verfassungsgerichtshof überprüft.

Der Rat empfahl Österreich außerdem, die Besteuerung von der Arbeit auf Quellen zu verlagern, die einem inklusiven und nachhaltigen Wachstum weniger abträglich sind. Das österreichische Steuersystem stützt sich in hohem Maße auf die Besteuerung des Faktors Arbeit, wobei die Sozialversicherungsbeiträge den größten Anteil an der Steuer- und Abgabenbelastung ausmachen. Vor diesem Hintergrund werden mehrere Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Steuerreformgesetz 2020 beschlossen wurden, zur steuerlichen Entlastung von Arbeitseinkommen beitragen (siehe Kasten 2).

⁵ Siehe Grossmann (2018): Förderungen in Österreich: Definitionen, Volumina und Vorschläge zur Effizienzsteigerung, Studie im Auftrag des Fiskalrates, <https://fiskalrat.at/en/publications/other-studies.html>.

6. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG

Der Herbstprognose 2019 der Kommission zufolge dürfte Österreich den Richtwert für den Schuldenabbau sowohl 2019 als auch 2020 einhalten.

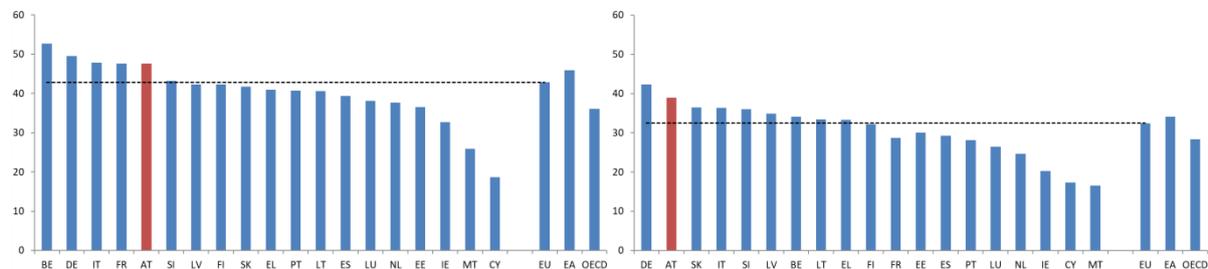
Sowohl den in der Budgetplanung enthaltenen Angaben als auch der Herbstprognose 2019 der Kommission zufolge dürfte der strukturelle Saldo 2019 wie 2020 dem mittelfristigen Ziel entsprechen.

Kasten 2. 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 sollten, die die Abgabenbelastung des Durchschnittsverdieners und des Geringverdieners messen. Vereinbart wurde außerdem, diese Zahlen in Relation zum OECD-Durchschnitt zu setzen, um eine breitere Vergleichbarkeit herzustellen.

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 Geringverdienenden in Österreich (2018)



Anmerkungen: 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 Abgabensenkungen 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 2019 wurde Österreich empfohlen, die Besteuerung von der Arbeit auf Quellen zu verlagern, die einem inklusiven und nachhaltigen Wachstum weniger abträglich sind.

Laut Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung soll die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit durch folgende neue Maßnahmen verringert werden: Erstens wird ab Jänner 2020 die Steuer- und Abgabenbelastung von Geringverdienenden dadurch abnehmen, dass die Krankenkassenbeiträge für Selbstständige und Landwirte sinken, und wird sich die Steuergutschrift für Pensionisten erhöhen. Zusätzlich dazu werden die Freibeträge für Behinderte aufgestockt. Zweitens wird sich ab 2021 durch die Anhebung des Verkehrsabsetzbetrages und durch eine höhere Rückerstattung der Sozialversicherungsbeiträge (Negativsteuer) die Einkommensteuerbelastung weiter verringern. Die budgetären Auswirkungen dieser Maßnahmen belaufen sich in den Jahren 2020 und 2021 zusammengenommen auf etwa 0,08 % bzw. 0,07 % des BIP.