EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 533 final

BERICHT DER KOMMISSION

Österreich

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BERICHT DER KOMMISSION

Österreich

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

1. EINFÜHRUNG

Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der Allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen. Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter der Voraussetzung, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel gestattet es den Mitgliedstaaten, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, ermöglicht der Kommission und dem Rat aber zugleich die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Pakts.

Nach den von den österreichischen Behörden am 31. März 2020 gemeldeten und anschließend von Eurostat[1] validierten Daten belief sich der gesamtstaatliche Haushaltssaldo Österreichs 2019 auf 0,7 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 70,4 % des BIP betrug. Dem Stabilitätsprogramm zufolge plant Österreich für 2020 ein Defizit von 8,0 % des BIP und eine Schuldenquote von 81,4 % des BIP.[2]

[1] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-DE.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f

[2] Am 30. April übermittelten die österreichischen Behörden der Kommission ein technisches Update zum Stabilitätsprogramm für die Jahre 2019 bis 2021. Mit diesem Update reagierten die österreichischen Behörden auf die Aufforderung, die die Kommission in ihrer Stellungnahme zur aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 formuliert hatte.

Angesichts des für 2020 geplanten Defizits ist davon auszugehen, dass allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission den vorliegenden Bericht erstellt, in dem analysiert wird, ob Österreich das im Vertrag festgelegte Defizit- und Schuldenstandskriterium erfüllt. Bei dieser Analyse werden nicht nur alle einschlägigen Faktoren, sondern auch der schwere wirtschaftliche Schock im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gebührend berücksichtigt.

Tabelle 1. Defizit und Schuldenstand des Gesamtstaats (% des BIP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-1,5	-0,8	0,2	0,7	-6,1	-1,9
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	82,9	78,3	74,0	70,4	78,8	75,8

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Ausgehend vom technischen Update zum Stabilitätsprogramm plant Österreich für 2020 ein gesamtstaatliches Defizit von 8,0 % des BIP, das über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt.

Die geplante Überschreitung des Referenzwerts entsteht im Jahr 2020 ausnahmsweise, da sie auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Mit Blick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 von einem Rückgang des realen BIP um 5,5 % im Jahr 2020 aus.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission, in der für 2021 ein Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits unter 3 % des BIP projiziert wird, würde der im Vertrag vorgesehene Referenzwert nur vorübergehend überschritten. Allerdings sind diese Projektionen mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit behaftet.

Im Ergebnis liegt das für 2020 geplante Defizit über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe. Die geplanten Überschreitung des Referenzwerts wird im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts als Ausnahme und derzeit als vorübergehend erachtet. Folglich legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 allem Anschein nach nicht erfüllt ist.

3. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Die öffentliche Schuldenquote ist von 74,0 % im Jahr 2018 auf 70,4 % im Jahr 2019 gesunken. Dieser Rückgang war vorwiegend auf eine Verbesserung des Primärsaldos zurückzuführen und wurde durch Bestandsanpassungen im Zusammenhang mit der Veräußerung wertgeminderter Aktiva von Bad Banks, die in den Konten des Staates geführt wurden, unterstützt.

Die gemeldeten Daten zeigen, dass Österreich den Richtwert für den Schuldenabbau im Jahr 2019 mit einem Abstand von -6,1 % des BIP erfüllt hat.

Die Analyse legt daher nahe, dass das Schuldenstandskriterium auf Basis von Ist-Daten für 2019 erfüllt ist.

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Gemäß Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags erstellt die Kommission einen Bericht, falls ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien erfüllt. In diesem Bericht wird auch „berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats".

Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 näher erläutert, wonach „allen sonstigen Faktoren gebührende … Beachtung [zu schenken ist], die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat".

Da jedoch die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt und die doppelte Bedingung – d. h. dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird – nicht erfüllt ist, können diese einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 im Falle Österreichs bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 nicht berücksichtigt werden.

In der derzeitigen Situation sind die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, die sehr erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltslage hat und zu äußerst unsicheren Aussichten führt, ein weiterer wichtiger Faktor, der in Bezug auf das Jahr 2020 zu berücksichtigen ist. Die Pandemie hatte auch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel zur Folge.

4.1. COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat einen schweren wirtschaftlichen Schock verursacht, dessen Folgen überall in der Europäischen Union stark spürbar sind. Die Folgen für das BIP-Wachstum werden von der Dauer sowohl der Pandemie als auch der Maßnahmen abhängen, die von den nationalen Behörden sowie auf europäischer und globaler Ebene getroffen werden, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen, die Produktionskapazitäten zu schützen und die Gesamtnachfrage zu stützen. Die Mitgliedstaaten haben bereits Haushaltsmaßnahmen beschlossen oder auf den Weg gebracht, um die Kapazitäten ihrer Gesundheitssysteme auszubauen und die am stärksten betroffenen Menschen und Wirtschaftszweige zu entlasten. Außerdem wurden umfangreiche Liquiditätsstützungsmaßnahmen und sonstige Garantien beschlossen. Vorbehaltlich detaillierterer Informationen prüfen die zuständigen statistischen Stellen, ob diese Maßnahmen unmittelbare Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo haben. Zusammen mit dem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren öffentlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

4.2 Mittelfristige Wirtschaftslage

Die COVID-19-Pandemie hat drastische Folgen für den österreichischen Wachstumsausblick. Da Österreich eine kleine, offene Volkswirtschaft ist, hängen die dortigen Wirtschaftsentwicklungen stark von jenen seiner wichtigsten Handelspartner ab. Die Maßnahmen zur Eindämmung des Virus und die damit einhergehenden Störungen der Lieferketten haben daher sowohl die Nachfrage- als auch die Angebotsseite getroffen, was einen Abschwung auf breiter Basis zur Folge hat. Aufgrund der internationalen Reisebeschränkungen sind die vom Tourismus abhängigen Branchen besonders stark betroffen. Allerdings hat Österreich angesichts des relativ raschen Rückgangs der Neuinfektionen als einer der ersten Mitgliedstaaten ab Mitte April eine schrittweise Lockerung der Ausgangsbeschränkungen in Aussicht gestellt. Daher wird erwartet, dass die wirtschaftliche Schrumpfung in der ersten Jahreshälfte etwas weniger gravierend ausfallen wird als in anderen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Die Kommission rechnet in ihrer Frühjahrsprognose 2020 für das laufende Jahr mit einem Rückgang des realen BIP um 5,5 %, der auf breiter Basis erfolgt und besonders die Binnennachfrage und die Dienstleistungsausfuhr trifft. Bei der Bewertung, ob der Mitgliedstaat das Defizitkriterium im Jahr 2020 erfüllt, ist dies ein mildernder Faktor. Unter der Annahme einer graduellen Normalisierung wird in der zweiten Jahreshälfte wieder mit einem Wachstum des BIP gerechnet, gefolgt von einer soliden Erholung von 5,0 % im Jahr 2021. Der makroökonomische Ausblick ist mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit über die Dauer der COVID-19-Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen behaftet.

4.3 Mittelfristige Haushaltslage

Ausgehend von den Ist-Daten und der Prognose der Kommission hat Österreich sein mittelfristiges Haushaltsziel im Jahr 2019 erfüllt.

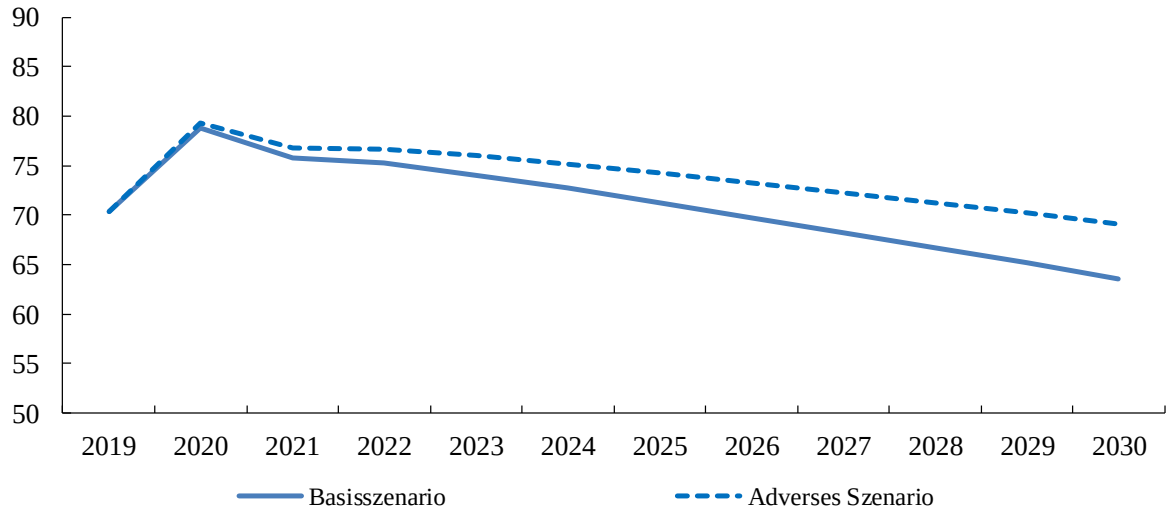
Dem Stabilitätsprogramm zufolge ist die Abfederung der sozioökonomischen Folgen der Pandemie bei der Krisenbewältigung zentral und für die Budgetentwicklung weitgehend prägend. Die Bundesregierung hat ein umfassendes Hilfspaket im Umfang von 38 Mrd. EUR (rund 9,9 % des BIP) aufgesetzt. Hauptziel des „Corona-Hilfspakets“ ist es, die Gesundheitsversorgung sicherzustellen, Arbeitsplätze zu sichern und den Wirtschaftsstandort Österreich bestmöglich durch die Krise zu führen. Das Paket beinhaltet Soforthilfe für KMU, höhere öffentliche Ausgaben für Gesundheitsversorgung und Sozialpolitik, direkte Liquiditätsunterstützung und Zuschüsse für notleidende Unternehmen, Mittel für die Kurzarbeit und Steuerstundungen. Darüber hinaus sind die Budgeteffekte weiterer Maßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft noch nicht in den Projektionen berücksichtigt.

4.4. Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

Laut Frühjahrsprognose 2020 der Kommission dürfte der gesamtstaatliche Schuldenstand von 70,4 % des BIP im Jahr 2019 auf 78,8 % im Jahr 2020 steigen. Die Analyse der Schuldentragfähigkeit wurde auf der Grundlage dieser Prognose aktualisiert. Die Analyse bestätigt, dass die Schuldenlage in Österreich trotz Risiken mittelfristig tragfähig bleibt, auch da gewichtige erleichternde Faktoren (insbesondere auch das Schuldenprofil und die historisch niedrigen Zinssätze) vorliegen. So dürfte sich im Basisszenario insbesondere die

Schuldenquote mittelfristig tragfähig (rückläufig) entwickeln (Abb. 1), auch wenn sich die Schuldenlage infolge der COVID-19-Krise verschlechtert hat.[3]

Abbildung 1: Öffentliche Schuldenquote, Österreich, % des BIP



Quelle: Kommissionsdienststellen.

4.5 Sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind

Am 11. Mai 2020 übermittelten die österreichischen Behörden ein Schreiben, in dem sie einschlägige Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 geltend machten. Den wichtigsten davon wurde bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits weitgehend Rechnung getragen. Weitere, oben noch nicht genannte Faktoren sind die Maßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft, die die Behörden gemeinsam mit den Sozialpartnern planen. Was die im technischen Update zum Stabilitätsprogramm genannten Maßnahmen angeht, so ist der Leitgedanke des angekündigten Programms zur Erholung der Wirtschaft das Erhalten des Produktionspotenzials der österreichischen Volkswirtschaft.

[3] Das Basisszenario stützt sich auf die Frühjahrsprognose 2020 der Kommission. Für die Zeit nach 2021 wird eine schrittweise haushaltspolitische Anpassung im Einklang mit den EU-Rahmenvorschriften für die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung und Überwachung angenommen. Das reale BIP-Wachstum wird nach der sogenannten EPC/OGWG T+10-Methodik projiziert. Insbesondere wird das (reale) BIP-Ist-Wachstum durch das potenzielle BIP-Wachstum getrieben und durch etwaige zusätzliche haushaltspolitische Anpassungen (über den Fiskalmultiplikator) beeinflusst. Bei der Inflation wird eine allmähliche Annäherung an 2 % angenommen. Die Zinsannahmen werden entsprechen den Finanzmarkterwartungen festgelegt. Im adversen Szenario werden im Vergleich zum Basisszenario höhere Zinssätze (plus 500 Basispunkte) und ein niedrigeres reales BIP-Wachstum (minus 0,5 Prozentpunkte) angenommen (über den gesamten Projektionszeitraum).

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Nach dem technischen Update zum Stabilitätsprogramm wird sich das gesamtstaatliche Defizit Österreichs 2020 auf 8,0 % des BIP erhöhen und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegen. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird als Ausnahme und derzeit als vorübergehend erachtet.

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand lag mit 70,4 % des BIP Ende 2019 deutlich über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP. Österreich hat den Richtwert für den Schuldenabbau im Jahr 2019 erfüllt.

Gemäß dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden in diesem Bericht auch einschlägige Faktoren geprüft. Da jedoch die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt und die doppelte Bedingung – d. h. dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird – nicht erfüllt ist, können diese einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 im Falle Österreichs bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 nicht berücksichtigt werden.

Insgesamt legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 nicht erfüllt ist.