

Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2013

Beschlossen in der Sitzung des Arbeitsausschusses vom 26. Juni 2013 und genehmigt in der Sitzung des Staatsschuldenausschusses vom 3. Juli 2013

Rahmenbedingungen

Im Jahr 2013 bleibt das globale Wirtschaftswachstum insgesamt schwach (2013: +3,3%, 2012: +3,2%; IWF-Prognose), auch wenn mit einer leichten Belebung der Weltwirtschaft in der zweiten Jahreshälfte zu rechnen ist. Im **Euroraum** wird die Wirtschaftsleistung im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr erneut schrumpfen (laut Europäischer Kommission 2013: -0,4%, 2012: -0,6%). Allerdings erwartet die Europäische Kommission infolge der steigenden Auslandsnachfrage für die zweite Jahreshälfte 2013 ein moderates Wirtschaftswachstum auch im Euroraum. Die wirtschaftliche Entwicklung in Europa ist nach wie vor von großen Disparitäten zwischen den Ländern des Euroraums gekennzeichnet. Insgesamt dürften im Jahr 2013 von der Inlandsnachfrage keine Wachstumsimpulse – angesichts schwacher Umsätze, verhaltener Konjunkturerwartungen, eingeschränkter Kreditversorgung in einigen Euroländern und Konsolidierungsanstrengungen der öffentlichen Haushalte – ausgehen. Überdies schwächen die hohe Arbeitslosigkeit und die ökonomischen Unsicherheiten den privaten Konsum im Euroraum. Abwärtsrisiken bestehen durch eine sich wieder verschärfende Finanz- und Schuldenkrise.

Für **Österreich** ist 2013 eine im Vergleich zum Euroraum günstigere Wirtschaftsentwicklung zu erwarten; das reale BIP wird – mit etwa 0,5% im Jahresabstand – aber nur sehr verhalten wachsen (2012: +0,8%). Ausschlaggebend dafür ist die gedämpfte Exportentwicklung infolge des Nachfrageausfalls in wichtigen Absatzländern, die mit einer Stagnation des heimischen Investitionsvolumens einhergeht. In der zweiten Jahreshälfte rechnen die heimischen Forschungsinstitute mit einer leichten Belebung der Wirtschaft Österreichs. Dies ist auf die schrittweise Aufhellung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen, von der entsprechende Impulse für die heimische Export- und Investitionskonjunktur ausgehen sollten. Angesichts der schwachen Entwicklung der real verfügbaren Haushaltseinkommen (schwache Reallohnentwicklung, kalte Progression, niedrige Vermögens-einkommen) dürften die privaten Konsumausgaben beinahe stagnieren.

Der **österreichische Arbeitsmarkt** ist von der anhaltenden konjunkturellen Schwächephase geprägt, die das rege Beschäftigungswachstum der Vorjahre merklich dämpft und die Arbeitslosigkeit weiter erhöht: Die durchschnittliche Zahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten wird im Jahr 2013 um etwa 20.000 Personen im Jahresabstand steigen (2012: +47.000 Personen). Im gleichen Zeitraum wird die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen in der Größenordnung von 20.000 Personen (2012: 14.000 Personen) zunehmen. Bei dieser Entwicklung kommt neben der schwachen Konjunktur vor allem auch die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots durch die Öffnung des heimischen Arbeitsmarkts für süd-osteuropäische Länder seit 2011 zum Tragen. Die Arbeitslosenquote Österreichs wird sich gemäß Europäischer Kommission von 4,3% (2012) auf 4,7% (2013) erhöhen, dürfte aber die geringste in der EU bleiben.

Für das **gesamtstaatliche Defizit Österreichs** wurde im aktuellen Österreichischen Stabilitätsprogramm vom April 2013 eine geringe Rückführung um 0,2 Prozentpunkte auf 2,3% des BIP im Jahr 2013 geplant (2012: 2,5%). Damit wird der Konsolidierungspfad, der im Oktober 2010 in Loipersdorf eingeleitet und durch zwei Stabilitätspakete im Frühjahr 2012 ergänzt wurde, fortgesetzt. Bis zum Jahr 2016 soll ein ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt erreicht werden. Der **Konsolidierungspfad** setzt sich aus einem Bündel von **steuerlichen** und **ausgabenseitigen Maßnahmen** zusammen und wird von „**Offensivmaßnahmen**“ zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung begleitet. Die **Staatsschuldenquote** wird laut aktuellem Stabilitätsprogramm zu Jahresende 2013 73,6% des BIP erreichen (2012: 73,4% des BIP). Ausgehend von diesem Höchststand soll gemäß aktuellem Stabili-

tätsprogramm eine schrittweise Rückführung im Einklang mit der Schuldenregel des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts erfolgen.

Die **Europäische Kommission** stellte im Mai 2013 fest, dass sich Österreich unter den schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen **gut behaupten** konnte und dass **Fortschritte in Richtung Einhaltung** der mehrdimensionalen **Fiskalregeln** in den kommenden Jahren erzielt werden sollten. Allerdings stünden **Strukturenreformen in Österreich** (u. a. Pensionen, Finanzausgleich, Entflechtung der Kompetenzen, Bildung, Pflege, Steuerstruktur, verstaatlichte Banken) aus. Zudem werden u. a. das **makroökonomische Wachstumsszenario** und die Erwartung einer markant rückläufigen Entwicklung der **Ausgabenquote** im aktuellen Stabilitätsprogramm als **zu optimistisch** eingestuft.

Gemäß dem Rat der Europäischen Union soll der **gesamtstaatliche Haushaltsplan für Österreich** im Jahr 2013 – wie vorgesehen – **umgesetzt werden**, sodass die nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits und die strukturelle Anpassung entsprechend den Ratsempfehlungen im Rahmen des ÜD-Verfahrens erreicht werden. Nach der Korrektur des übermäßigen Defizits sollten in **geeignetem Tempo strukturelle Anpassungsanstrengungen** unternommen werden, um das **mittelfristige Budgetziel eines strukturellen Budgetdefizits von höchstens 0,5% des BIP (MTO) bis 2015 zu erreichen**; Hilfsmaßnahmen für Banken stellen temporäre Maßnahmen dar und verändern den strukturellen Anpassungspfad nicht, sofern sie die Finanzierungskosten der Staatsschuld nicht negativ beeinflussen.

Aus **Sicht des Staatsschuldenausschusses** wird die konsequente Umsetzung des im aktuellen Stabilitätsprogramm geplanten Konsolidierungskurses und das Vorliegen von Restrukturierungsplänen für verstaatlichte Banken in Österreich die Einstellung des **ÜD-Verfahrens gegen Österreich** ermöglichen. Auch könnte damit die Einhaltung der **nationalen Schuldenbremse (nationale Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012)** und die Einhaltung der mehrdimensionalen **EU-Fiskalregeln** (v. a. Sixpack) **weitestgehend** erreicht werden, wenngleich aus heutiger Sicht der strukturelle Anpassungspfad etwas zu wenig ambitioniert sein dürfte.

Die Ende Juni 2013 beschlossenen „Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung“ für die Jahre 2013 bis 2016 erreichen eine Größenordnung von bis zu 2,0 Mrd EUR (u. a. Schaffung von Wohnraum, Ausbau der Kinderbetreuung und der Pflegedienstleistungen, Vorziehung von Projekten zum Hochwasserschutz, Darlehen aus dem ERP-Fonds als Hochwasserhilfe) und sollen von verschiedenen öffentlichen Haushalten finanziert werden. Für eine präzise Abschätzung der Auswirkungen auf den Konsolidierungspfad fehlen noch Informationen zur konkreten Ausgestaltung und Umsetzung.

Restrukturierungen bei **verstaatlichten Banken und Revisionen** im Bereich der **Statistik** (Umstieg auf ESG 2010) werden den im aktuellen Stabilitätsprogramm angegebenen Konsolidierungspfad bis zum Jahr 2017 noch ändern.

Empfehlungen des Staatsschuldenausschusses

Der **Staatsschuldenausschuss empfiehlt** vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise, der hohen Staatsverschuldung, der unionsrechtlichen Vorschriften über die Haushaltsdisziplin und unter den derzeit zu erwartenden ökonomischen Rahmenbedingungen **für das Jahr 2013 und dem mittelfristigen Budgetpfad Folgendes**:

- Den seit 2011 verfolgten **moderaten Konsolidierungskurs** trotz konjunktureller Schwächeperiode und anstehender Wahlen **konsequent fortzusetzen**. Eine Erreichung des geplanten Nulldefizits bis 2016 erscheint machbar, erfordert aber nachhaltige Budgetdisziplin und Stabilitätsorientierung bei allen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern. Die sehr niedrigen Zinsen für österreichische Staatsanleihen zeigen das Vertrauen in die heimische Wirtschaftskraft. Österreich gehört zur Gruppe der besonders stabilen Länder im Euroraum.
- **Konjunkturbedingte** Einnahmen- und Ausgabenänderungen im Budget (automatische Stabilisa-

toren) **voll wirken zu lassen. Diskretionäre beschäftigungspolitische Maßnahmen** sowie Konjunkturprogramme sollten befristet sein, die Einhaltung des im aktuellen Stabilitätsprogramm vorgesehenen Konsolidierungspfads jedenfalls nicht beeinträchtigen und durch Budgetumschichtungen weitestgehend gegenfinanziert sein.

- In den nächsten Jahren der **Budgetkonsolidierung Vorrang** vor allfälligen **Steuerreduktionen** und **Ausgabenerhöhungen** (insbesondere neuen Fördermaßnahmen) zu geben. **Steuerreformen** sollten primär strukturelle Veränderungen bewirken und darauf abzielen, den **Faktor Arbeit in Österreich** zu **entlasten** und das **Steuersystem** zu **vereinfachen**.
- Eine **stärkere Verzahnung** des **Konsolidierungskurses** mit dem **Reformprogramm** Österreichs zur **EU-Strategie „Europa 2020“** (Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimawandel, Bildung, Armutsbekämpfung) zu gewährleisten. Solche **integrierten Strategien** mit (möglichst quantitativen) Kosten-Nutzen-Abwägungen unter Einbeziehung von EU-Strukturfonds würden die **Wirkungsorientierung** der öffentlichen Haushalte, die **Qualität der Haushaltsführung** und die mittelfristig ausgerichtete **Steuerungsarchitektur** im Sinne des BHG 2013 **stärken und durch abgestimmte Informationen** (v. a. Strategiebericht, Budgetbericht, Wirkungscontrollingbericht) das **Reformprogramm** der Bundesregierung gegenüber der Öffentlichkeit **verdeutlichen**.
- **Vergleichbare mittelfristige Budgetpläne** mit (quantifizierbaren) Reformprogrammen der **Länder und Gemeinden** nach einheitlichen Grundsätzen zur Verwirklichung des nachhaltigen Konsolidierungspfads einzufordern und auf **Bundesebene** zum Teil offene **Strukturreformvorhaben** (z. B. im Förder- und Gesundheitswesen) zu präzisieren. Vor allem im Förderwesen sind Maßnahmen zur Gewährleistung erhöhter Transparenz zu ergreifen, um u. a. Doppelförderungen zu vermeiden. Konsolidierungsschritte sollten vor allem in jenen Bereichen ansetzen, in denen Effizienzreserven vermutet werden können, und so gestaltet sein, dass sie den nachhaltigen Budgetpfad unterstützen. Der **nationale mittelfristige Finanzplan** ist mit **quantifizierten Maßnahmen** der **einzelnen staatlichen Ebenen** (Art 4 EU-VO 473/2013 – Twopack) bis Ende April 2014 der Europäischen Kommission zu übermitteln.
- Die **Aufbauorganisation des Bundes** vor dem Hintergrund des **neuen Haushaltsrechts des Bundes** (BHG 2013) und der **neuen Legislaturperiode** so zu adaptieren, dass kompetenzrechtliche Überschneidungen und divergierende Wirkungsziele der Ministerien vermieden werden, und den **verfassungsmäßig verankerten Grundsatz der Transparenz** (Art. 51 B-VG) umfassender zu beachten. So sollte die Dokumentation der Bundesvoranschläge lesefreundlicher gestaltet werden. Auch sollten **Regierungsberichte an den Nationalrat** (z. B. gemäß § 6 Finanzmarktstabilitätsgesetz oder § 4a Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz) auch der **Öffentlichkeit** zur Verfügung gestellt werden, sofern nicht besondere Geheimhaltungsinteressen vorliegen.
- Statistische Aufbereitungen über **staatsnahe Unternehmen und Verbände** (von den Gebietskörperschaften kontrollierte Organisationen im Sinne des ESVG), die die **Infrastruktur** in Österreich im Wesentlichen bereitstellen, im Zuge der Novellierung der **Gebearungsstatistikverordnung** rechtlich zu verankern. Informationen über die **Aktiva und Passiva**, über **öffentliche Transfers**, den **Finanzierungssaldo** und über **Haftungen** von Staatsunternehmen gegenüber Dritten sowie **Personalkapazitäten** sind für Effizienz- und Bonitätsanalysen sowie für das strategische Risikocontrolling der Gebietskörperschaften von Belang. Einige diesbezügliche Kenngrößen (u. a. Schuldenstand, Haftungen) sind durch die Fiskalrahmenrichtlinie der EU ab dem Jahr 2014 jedenfalls zu erfassen. Zudem wären Ausgliederungsberichte – unter Vermeidung von Doppelgleisigkeiten – nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Landes- und Gemeindeebene notwendig.
- **Grundsatzentscheidungen** über **gebietskörperschaftsübergreifende Kompetenz- und Strukturreformen** (Föderalismusreform) u. a. im Bereich Verwaltungseffizienz, Schulwesen, Beamtenpensionsrecht, Förderwesen, öffentlicher Nahverkehr sowie Steuerkompetenz der Länder und Gemeinden als **prioritär** in das **kommende Regierungsprogramm** aufzunehmen und in der **nächsten Legislaturperiode entschlossen umzusetzen**. Mit einer Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für öffentliche Leistungen wie **Bildung, Kin-**

derbetreuung, Gesundheit und Sozialhilfe auf einer Gebietskörperschaftsebene könnten nicht nur Anreizmechanismen zur soliden Budgetgebarung und effizienten Aufgabenerfüllung gestärkt und der Konsolidierungsdruck verringert, sondern auch einfachere Strukturen mit Transferentflechtungen realisiert werden.

- Den Reformprozess für eine grundlegend neue **Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs** durch die Festlegung der **zentralen Ziele und Prinzipien auf politischer Ebene** voranzutreiben und dabei die **Eigenverantwortung** durch Abbau von Mischfinanzierungen und die **Einnahmenverantwortung der Länder und Gemeinden** zu stärken. Das neue Finanzausgleichssystem sollte spätestens bis Ende 2016 implementiert werden und aus Sicht des Staatsschuldenausschusses den Prinzipien der **fiskalischen Äquivalenz** (Übereinstimmung von Nutznießer und Kostenträger) sowie der **Konnexität** (Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung) folgen.
- **Auf subnationaler Ebene** organisatorische Verbesserungen sowie **mit dem neuen Bundeshaushaltsrecht 2013 kompatible Budgetordnungen** (mit integrierter Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung) zu implementieren und bestehende **regionale Divergenzen zu beseitigen**. Für eine effektive Gesamtsteuerung der Finanzpolitik und für die Umsetzung von bedeutenden Vorhaben in Österreich sind aussagekräftige und vergleichbare Informationen über die Budgetlage, die mittelfristige Budgetentwicklung, die Nettovermögensposition und über Eventualverbindlichkeiten von allen Gebietskörperschaften erforderlich. Eine diesbezügliche umfassende Reform der **Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung mit verbindlichen Buchungsvorgaben** ist dringend erforderlich.
- Die seit dem Jahr 2012 geltenden **Haftungsobergrenzenbestimmungen** von Bund, Ländern und Gemeinden restriktiver, einheitlicher und transparenter zu gestalten und in ein strategisches und laufendes Risikomanagementsystem einzubetten. Die Finanz- und Schuldenkrise zeigte, dass explizite und implizite Haftungen unerwartet und in großem Umfang schlagend werden können. Aus Risikosicht ist die Grenzziehung zwischen **Haftungen** (z. B. EFSF), **strategischen Beteiligungen** (z. B. Partizipationskapital, ESM, Infrastrukturunternehmen, Banken mit Landeshaftung) oder sonstigen **strategischen Veranlagungen** (z. B. Darlehensgewährung) unscharf. Haftungsobergrenzengesetze unterstützen ein umfassendes Risikomanagement, können es aber nicht ersetzen.
- Risikoaverse, umfassende und spezifizierte **Standards** (einschließlich Verbuchung, Berichtspflichten und Transparenz) für **Veranlagungs- und Finanzierungsgeschäfte der Gebietskörperschaften** und von **staatsnahen Unternehmen** mit **gemeinwirtschaftlichem** Auftrag rechtlich zu verankern.
- Auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen das gegenwärtig äußerst niedrige Zinsniveau für **langfristige Finanzierungen mit fixer Verzinsung** zu nutzen.
- Auf **europäischer Ebene** dazu beizutragen, dass die Sanierung der öffentlichen Haushalte, die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung sowie die konsequente Umsetzung von Maßnahmen zur Stabilität von Finanzmärkten und Banken, die eine faire Wettbewerbssituation gewährleisten, **einander erfolgreich ergänzen**. Die **notwendigen Maßnahmen** für eine Lösung der Staatsschuldenkrise wie auch der Arbeitsmarktkrisen sind **zu ergreifen**, da alle Länder des Euroraums – auch Österreich – vom gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum erheblich profitieren.

Exkurs: Fiskalischer Rechtsrahmen der Europäischen Union und rechtliche Umsetzung in Österreich

Sofern nicht Ausnahmeregelungen (wie z. B. bei Naturkatastrophen oder schwerwiegendem Konjunkturabschwung) anzuwenden sind, gelten folgende EU-Vorgaben für Österreich:

- Solange der **strukturelle Budgetsaldo des Gesamtstaates** (konjunkturbereinigter Haushaltssaldo ohne Anrechnung von Einmalmaßnahmen und sonstigen befristeten Maßnahmen) das nationale mittelfristige Budgetziel (MTO) nicht erreicht, muss **die strukturelle Defizitquote jährlich um etwa 0,5% des BIP reduziert** werden. In konjunkturell guten Zeiten sowie bei einer Verschuldungsquote von über 60% des BIP ist die Anpassung zu beschleunigen.
- Gemäß den Ratsempfehlungen (Dezember 2009) ist Österreich angesichts des **Verfahrens wegen eines „übermäßigen Defizits“** (ÜD-Verfahren) verpflichtet
 - eine Rückführung der Defizitquote auf **unter 3% des BIP bis 2013**,
 - eine durchschnittliche, jährliche **Reduktion des strukturellen Budgetdefizits von 0,75% des BIP** in den Jahren 2011 bis 2013 und
 - eine rückläufige Schuldenquote zu erreichen.
- Nach Beendigung des ÜD-Verfahrens darf der jährliche (reale) **Ausgabenwuchs des Staates** die **mittelfristige Wachstumsrate des Potenzialoutputs nicht überschreiten**, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen. Solange das mittelfristige Budgetziel (MTO) nicht erreicht wird, ist der Ausgabenwuchs stärker zu dämpfen. Für Österreich beträgt dieser Abschlag etwa einen Prozentpunkt.
- Bei der **Rückführung von Staatsschuldenquoten** muss sichergestellt werden, dass sich der **Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP** in den letzten drei Jahren (Jahre t-1 bis t-3) oder auf Basis der Prognose der Europäischen Kommission (No-Policy-Change-Annahmen; Jahre t-1, t und t+1) um durchschnittlich **5% pro Jahr verringert**. Für Mitgliedstaaten, die einem ÜD-Verfahren unterliegen, besteht ein **dreijähriger Übergangszeitraum**. Eine Einhaltung der Schuldenregel am Ende der Übergangsperiode soll sichergestellt werden.
- **Mindeststandards für die Fiskalarchitektur** in den EU-Mitgliedstaaten (u. a. nationale Fiskalregeln, Haushaltsrahmen mit Planungshorizont von mindestens drei Jahren, nationale Kontroll- und Koordinationsmechanismen, höhere Transparenz (auch bei staatsnahen Einheiten), die auf nationaler Ebene bis **Ende 2013** anzuwenden sind.
- Eine **Umsetzung der EU-Vorgaben in nationales Recht** und die rechtlich verbindliche, dauerhafte **Limitierung des mittelfristigen Budgetziels** mit einem strukturellen Budgetdefizit von max. 0,5% des BIP auf Basis des „**Fiskalpakts**“ (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU). Zudem müssen die teilnehmenden Staaten einen **automatischen Korrekturmechanismus** einrichten.

Die Umsetzung der fiskalischen EU-Vorgaben in nationales Recht erfolgte in Österreich in Form des **Österreichischen Stabilitätspakts 2012**, der **rückwirkend** mit Anfang 2012 – für das Land Salzburg mit Anfang 2013 – in Kraft trat. Der ÖStP 2012 sieht als **mittelfristiges Budgetziel (MTO)** ein **strukturelles gesamtstaatliches Budgetdefizit** von maximal **0,45% des BIP ab dem Jahr 2017** (Bund und Sozialversicherungsträger: 0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,1% des BIP), das Wirkenlassen von automatischen Stabilisatoren, Ausnahmen im Fall außergewöhnlicher Umstände und einen rückzuführenden Budgetpuffer („Kontrollkonto“) vor, der zusätzliche, nicht diskretionäre Defizitüberschreitungen von bis zu 1,6% des BIP erlaubt. Eine Verankerung der Schuldenbremse in der österreichischen Verfassung erfolgte nicht.