

## Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2011

Beschlossen in der Sitzung des Arbeitsausschusses vom 27. Juni 2011 und genehmigt in der Sitzung des Staatsschuldenausschusses vom 4. Juli 2011

---

Nach einem realen Wachstum der **Weltwirtschaft** um 5,0% im Jahr 2010 erwartet der IWF für 2011 einen Zuwachs von 4,4% im Jahresabstand. Im **Euroraum** setzt sich trotz der weiterhin bestehenden Fragilität der Finanzmärkte der allmähliche Wirtschaftsaufschwung infolge der guten Exportkonjunktur sowie der steigenden Ausrüstungsinvestitionen fort. Die Europäische Kommission geht für 2011 von einem realen Wachstum in Höhe von 1,6% im Jahresabstand aus (2010: +1,8%). Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Prognoserisiken dürften ausgewogen sein: Abwärtsrisiken bestehen v. a. durch die Schuldenkrisen in einigen Ländern des Euroraums, bei denen ein Verfehlen der Konsolidierungsvorgaben neuerliche Spannungen auf den Finanzmärkten hervorrufen dürfte, sowie durch weiter steigende Rohstoffpreise. Andererseits könnte die gegenwärtige Dynamik des Konjunkturverlaufs in den zentral-, ost- und südosteuropäischen Ländern höher ausfallen und sich in der EU auch zunehmend verbreitern.

In **Österreich** ist im Jahr 2011 mit einem deutlichen Zuwachs des realen BIP in der Größenordnung von 3% im Jahresabstand zu rechnen (2010: +2,1%). Bereits im ersten Quartal 2011 erreichte das reale BIP wieder das Vorkrisen-Niveau. Die wichtigsten Impulse für die Dynamik der heimischen Wirtschaft gehen von der anhaltenden Erholung der Weltwirtschaft, insbesondere jener Deutschlands, aus. Im Gegensatz zum Vorjahr trägt 2011 neben der Exportindustrie auch die Inlandsnachfrage wieder deutlich zum Wirtschaftswachstum in Österreich bei. Angesichts der guten Auftragslage sowie der hohen Kapazitätsauslastung erholen sich die Ausrüstungsinvestitionen zunehmend. Die Bauinvestitionen werden 2011 hingegen stagnieren. Der private Konsum entwickelt sich verhalten, da das real verfügbare Haushaltseinkommen 2011 durch die moderate Lohnanpassung, die Konsolidierungsmaßnahmen (Steuererhöhungen, Reduktion von Sozialtransfers) sowie die höhere Inflationsrate gedämpft wird.

Auf dem **österreichischen Arbeitsmarkt** setzte sich zu Beginn 2011 die rasche und starke Erholung des Vorjahres fort: Die durchschnittliche Zahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten von Jänner bis Juni 2011 nahm im Jahresabstand um 62.000 Personen zu, die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen ging im selben Zeitraum um 12.000 Personen gegenüber dem Vorjahr zurück. Die Zahl der Arbeitslosen liegt aber noch immer deutlich höher als vor der Krise. Insgesamt ist für das Jahr 2011 mit einem Zuwachs der durchschnittlichen Anzahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten um etwa 50.000 Personen (2010: +25.500 Personen) und einem Rückgang der durchschnittlichen Anzahl der Arbeitslosen um etwa 10.000 Personen (2010: –9.500 Personen) gegenüber dem Vorjahr zu rechnen. Die Arbeitslosenquote Österreichs, die im Euroraum zu den niedrigsten zählt, dürfte 2011 trotz deutlichen Beschäftigungszuwachses nur geringfügig sinken (2010: 4,4%), da das Arbeitskräfteangebot steigt.

Bei den öffentlichen Haushalten setzte mit dem Jahr 2011 eine Konsolidierungsphase ein, die laut österreichischem Stabilitätsprogramm vom April 2011 eine sukzessive Rückführung des gesamtstaatlichen **Budgetdefizits Österreichs** unter den Referenzwert von 3% des BIP bis zum Jahr 2013 sowie eine Trendwende bei der Entwicklung der **Schuldenquote** im Jahr 2014 sicherstellen soll: Für das Jahr 2011 wurde ein negativer Finanzierungssaldo von 3,9% des BIP (2010: 4,6% des BIP) angegeben. Bis 2014 soll der negative Finanzierungssaldo schrittweise auf 2,4% des BIP vermindert werden. Im Jahr 2015 ist eine weitere Reduktion des gesamtstaatlichen Budgetdefizits auf 2,0% des BIP geplant (Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015). Gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm wird die Verschuldungsquote des Gesamtstaates ausgehend von über 73% des BIP Ende 2011 zunächst auf 75,5% des BIP (2013) ansteigen, bevor in den Folgejahren die schrittweise Rückführung umgesetzt wird.

Der **Konsolidierungspfad des Bundes**, der im Wesentlichen im Budgetbegleitgesetz 2011 (BGBl. I Nr. 111/2010) fixiert wurde, umfasst ein Bündel an **ausgabe- und einnahmeseitigen Maßnahmen** (z. B. Kürzungen bei Familienleistungen (Familienbeihilfe, Mehrkinderzuschlag), Anpassungen bei Pensionsregelungen (Wegfall der Pensionsanpassung im ersten Jahr, Aliquotierung der Sonderzahlungen, moderate Erhöhung für 2011), Kürzung von Förderungen sowie Steuererhöhungen (Einführung der Banken- und Flugabgabe, CO<sub>2</sub>-Zuschläge zur Mineralölsteuer und Normverbrauchsabgabe, Wertpapier-KESt sowie Erhöhung der Tabaksteuer). Die budgetäre Entlastung 2011 liegt gegenüber dem Basisjahr 2010 etwa bei 0,5% des BIP auf der Ausgaben- und bei 0,4% des BIP auf der Einnahmenseite. Diesem Konsolidierungspaket stehen „Offensivmaßnahmen“ des Bundes (im Bildungsbereich, Forschungsförderung, thermische Sanierung, Pflegefonds) gegenüber, die ab 2011 Zusatzausgaben in der Größenordnung von 0,2% BIP p. a. nach sich ziehen. Die neuen Steuern gemäß Budgetbegleitgesetz 2011 wurden als **gemeinschaftliche Bundesabgaben** (mit Wirkung auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene) festgelegt.

Der neue **Österreichische Stabilitätspakt 2011** für die Jahre 2011 bis 2014 sieht im Unterschied zu den vorherigen keine Budgetüberschüsse für die Länder (inklusive Wien) als Zielwerte vor. Die **Budgetdefizite der Länder (inklusive Wien)** erreichten im Jahr 2010 insgesamt 0,9% des BIP. Sie sollen gemäß aktuellem Österreichischen Stabilitätspakt von maximal 0,75% des BIP im Jahr 2011 schrittweise auf maximal 0,5% des BIP in den Folgejahren rückgeführt werden. Für die Gemeinden (**ohne Wien**) wurde ab dem Jahr 2011 wieder ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis vereinbart (2010: -0,3% des BIP).

Für den **mittelfristigen gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad Österreichs** sind folgende **Vorgaben und Rahmenbedingungen** von Bedeutung:

- Ein äußerst kräftiger **Konjunkturaufschwung 2011** in Österreich, der bei Erstellung aller öffentlichen Budgets 2011 nicht erwartet wurde. In den kommenden Jahren 2012 und 2013 dürfte sich das Wachstum in Österreich in Richtung des mittelfristigen Wachstumspfad auf etwa 2% abschwächen. Die aktuellen Prognosen der heimischen Institute für das Jahr 2011 gehen daher von einem niedrigeren Budgetdefizit als im Stabilitätsprogramm aus.

- Empfehlungen des Rats der Europäischen Union im Rahmen des **EU-Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits**, die eine Unterschreitung des gesamtstaatlichen Budgetdefizits von 3% des BIP bis spätestens 2013, eine (strukturelle) Budgetkonsolidierung von durchschnittlich mindestens 0,75% des BIP p. a. zwischen 2011 und 2013 und eine rückläufige Schuldenquote für Österreich fordern.
- **Bewertung des aktuellen österreichischen Stabilitätsprogramms 2010 bis 2014** durch den Rat der Europäischen Union und den Europäischen Rat im Juni 2011, die angesichts der Konjunkturerholung eine Beschleunigung der Korrektur des übermäßigen Defizits einfordern. Zu diesem Zweck sollten von allen Ebenen die erforderlichen Maßnahmen gesetzt werden, um für den Zeitraum 2011 bis 2013 einen jährlichen strukturellen Konsolidierungsfortschritt von durchschnittlich mindestens 0,75% des BIP zu gewährleisten.
- **Neuer Österreichischer Stabilitätspakt 2011** für die Jahre 2011 bis 2014 zur Koordination der Budgetentwicklungen der Gebietskörperschaften, der Defizitobergrenzen für den Bund und die Länder (inklusive Wien) als Zielvorgaben umfasst, die unterschritten werden müssten, um den EU-Vorgaben zu entsprechen. Für die Gemeindeebene (ohne Wien) wurden ausgeglichene Budgetergebnisse vereinbart.
- **Zweite Etappe des Finanzausgleichs 2008** (v. a. vollständige Abschaffung des Konsolidierungsbeitrags der Länder und Gemeinden) ab dem Jahr 2011 und **steuerliche Maßnahmen im Budgetbegleitgesetz 2011** (Definition der Mehreinnahmen als gemeinschaftliche Bundesabgaben), die Zusatzeinnahmen ab 2011 für die Länder (inklusive Wien) von insgesamt rund 450 Mio EUR (2011) und für die Gemeinden von insgesamt rund 230 Mio EUR (2011) nach sich ziehen.
- **Neugestaltung der Pflegefinanzierung**, die eine Abdeckung der **Kostensteigerung** über einen **Pflegefonds** (befristet bis 2014) mit Verlagerung der Finanzierungslast in Richtung des Bundes (Dotierung: 2/3 durch den Bund, 1/3 durch Länder und Gemeinden) vorsieht.
- **Hilfsmaßnahmen für die Euroländer** Griechenland, Irland und Portugal auf Basis der europäischen Rettungsschirme (bilaterale Kredite, European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) und European Financial Stability Facility (EFSF)), die zusätzliche Finanzierungsmittel erfordern.
- **Zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes ab dem Jahr 2013**, die eine grundlegende Weiterentwicklung des Haushaltswesens des Bundes in Richtung Ergebnisorientierung bringt. Die möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes, die als neuer Budgetgrundsatz in der Verfassung verankert wurde, wird einen Umstieg von der traditionellen Kameralistik zu einem Rechnungswesen bringen, das sich an kaufmännischen Gesichtspunkten orientiert, ohne die Besonderheiten eines öffentlichen Haushalts

aus den Augen zu verlieren. Erste Erfolge im Sinne einer besseren Steuerung des Bundesbudgets zeigten sich bereits durch die im Jahr 2009 realisierte erste Etappe der Haushaltsrechtsreform (z. B. Wegfall des „Dezemberfiebers“, Rücklagenbildung, Zinsersparnis).

- **Neue EU-Vorgaben** im Bereich der **Fiskal- und Makropolitik** (fünf EU-Verordnungen und eine Richtlinie; Beschluss im Sommer 2011), womit die Stärkung des **Stabilitäts- und Wachstumspakts** und der **makroökonomischen Koordination** erreicht werden soll. Sie enthalten u. a. auch **Mindeststandards für die Fiskalarchitektur** in den EU-Mitgliedstaaten (u. a. höhere Transparenz bei der Budgetgebarung öffentlicher und staatsnaher Einheiten, nationale Fiskalregeln, Haushaltsrahmen mit Planungshorizont von mindestens drei Jahren, nationale Kontroll- und Koordinationsmechanismen), die auf nationaler Ebene bis Ende 2013 umzusetzen sind.

Der **Staatsschuldenausschuss empfiehlt** unter den zuvor skizzierten konjunkturellen und budgetären Entwicklungen sowie den nationalen und internationalen Vorgaben für 2011 Folgendes:

- **Budgetäre Mehreinnahmen und Minderausgaben** aufgrund des kräftigen, über den Erwartungen liegenden Wachstums ausschließlich für die Verringerung des Budgetdefizits auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen zu nutzen. Zu oft wurde in der Vergangenheit die Rückführung der Schuldenquote vernachlässigt und die finanzpolitische Umkehr zu spät eingeleitet. Die **Konsolidierung** der öffentlichen Haushalte muss in den nächsten Jahren auch Vorrang vor **Steuerreformen** haben, die mit einer Verringerung der Staatseinnahmen einhergeht.
- Das von der Bundesregierung seit langem verfolgte und aus der Bundesverfassung (Art. 13 Abs. 2 B-VG) abgeleitete Ziel eines **ausgeglichenen Budgetsaldos über den Konjunkturzyklus** durch **zusätzliche strukturelle Konsolidierungsanstrengungen** tatsächlich umzusetzen. Dies setzt auch voraus, die Ausgabenzuwächse unter dem nominellen Wirtschaftswachstum zu halten. Eine hohe Ausgabendynamik in den kommenden Jahren zeichnet sich insbesondere bei den Pensionsausgaben und Ausgaben für Gesundheit und Pflege ab, der durch strukturelle Reformen entgegengewirkt werden muss. Die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters in Richtung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters ist dabei für die Nachhaltigkeit der Pensionsfinanzierung unverzichtbar. Konjunkturell bedingte Zusatzeinnahmen (wie gegenwärtig), bewirken nur vorübergehend eine Defizitreduktion und reichen nicht aus, um den budgetären Handlungsspielraum wiederzuerlangen und die Schuldenquote gemäß den EU-Vorgaben zu reduzieren. Seit der Krise preisen die Finanzmärkte länderspezifische Ausfallrisiken stärker ein. Insbesondere kleinere Staaten, denen potenziell eine geringere Krisenfestigkeit attestiert wird, stehen unter sehr genauer Beobachtung.
- Das **öffentliche Haushaltswesen in Österreich** an die neuen **EU-Mindeststandards** zur Fiskalarchitektur anzupassen, damit eine Umsetzung bis 2013 ermöglicht wird. Zwar fanden Reformen des öffentlichen Haushaltswesens beim Bund und in Teilbereichen auch bei anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen statt. Eine gemeinsame akkordierte Strategie zur Modernisie-

rung des Haushaltswesens auf zentraler, landes- und/oder kommunaler Ebene fehlt allerdings. Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (BGBl. II 787/1996 i. d. F. 118/2007) sollte evaluiert und gemeinsam mit den regionalen haushaltsrechtlichen Normen in Richtung moderner Steuerungs-, Informations- und Kontrollanforderungen (Dienstleistungsstaat, Budgetrestriktionen, Qualität der öffentlichen Finanzen, Stabilitäts- und Wachstumspakt) reformiert werden. Der Staatsschuldenausschuss begrüßt in diesem Zusammenhang die im Zuge des Österreichischen Stabilitätspakts 2011 vereinbarten Reformen bei der Pflegefinanzierung.

- Die Umsetzung einer **Staatsreform** durch eine **gemeinsame Kraftanstrengung** der **politischen Entscheidungsträger in Österreich** bis zum Ende der Legislaturperiode zu erreichen. Zur Entscheidungsfindung bietet sich die Konzentration auf große Kompetenzblöcke, wie Gesundheit, Bildung, Förderwesen, Nahverkehr etc. an, über die sodann in einem Paket entschieden werden sollte. Es handelt sich dabei um Bereiche, die von Experten mehrfach analysiert wurden. Ferner sollten die im Gang befindlichen **Reformen** im Bereich der **öffentlichen Verwaltung** zügig fortgesetzt werden. Ohne institutionelle und kompetenzrechtliche Neuordnung des Zusammenwirkens der Gebietskörperschaften kann die Qualität der öffentlichen Finanzen nur rudimentär verbessert werden.
- Das Zeitfenster für eine **grundlegende Reform des Finanzausgleichs** bis Ende 2014 nicht ungenutzt verstreichen zu lassen, ein neues System vorzubereiten und mit dem Finanzausgleich 2015 umzusetzen. Angesichts mehrerer Studien zum österreichischen Finanzausgleich, die Veränderungsoptionen aufzeigen, könnte der politische Diskussionsprozess rasch gestartet werden. Aus Sicht des Staatsschuldenausschusses sind in erster Linie die Herstellung der fiskalischen Äquivalenz (Übereinstimmung von Nutznießer und Kostenträger) sowie der Konnexität (Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung) von Bedeutung. Neben diesen Effizienzkriterien müsste der Finanzausgleich aber auch (weiterhin) auf die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften Bedacht nehmen und Elemente eines Ressourcenausgleichs für strukturschwache Regionen sowie einen Lastenausgleich z. B. für zentralörtliche Aufgaben enthalten.
- Auch auf **europäischer Ebene** seitens der Bundesregierung dazu beizutragen, dass die notwendige **Konsolidierung** der öffentlichen Haushalte in den EU-Mitgliedsländern mit hohen Budgetdefiziten und hoher Staatsverschuldung weiter vorangetrieben wird. Die nationalen Reformen müssen durch Maßnahmen auf der Ebene der EU unterstützt werden, wobei insbesondere angestrebt wird, das Potenzial für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu erschließen.