Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2009

Beschlossen in der Sitzung des Arbeitsausschusses vom 25. November 2008 und genehmigt in der Sitzung des Staatsschuldenausschusses vom 3. Dezember 2008.

Die Weltwirtschaft verliert im Jahr 2008 mit 3,7% (IWF) deutlich an Dynamik (2007: +5,0%). Der Einbruch der Immobilienmärkte in den USA und einigen europäischen Ländern, der deutliche Anstieg der Rohstoff- und Lebensmittelpreise bis Jahresmitte sowie insbesondere die Zuspitzung der Verwerfungen auf den Finanzmärkten in der zweiten Jahreshälfte 2008 zogen einen drastischen Konjunkturabschwung in den Industrienationen nach sich. Im kommenden Jahr 2009 ist von einer weiteren Abkühlung der Wirtschaftsaktivitäten auszugehen: Während in China und Indien mit einer vergleichsweise hohen Wirtschaftsdynamik zu rechnen ist, sehen sich die hochentwickelten Wirtschaftsräume, wie die USA, Japan, UK und einige Länder des Euroraums, 2009 mit einer Rezession konfrontiert. Zur Stabilisierung der Finanzmärkte wurden zwar international abgestimmte Maßnahmen (Liquiditätsversorgung durch Notenbanken, Staatshaftungen für Zwischenbankgeschäfte und Spareinlagen, Bankenrekapitalisierungen) ergriffen, um das Vertrauen zwischen den Marktteilnehmern wieder herzustellen. Dennoch bestehen vorwiegend Abwärtsrisiken durch die Ungewissheit über Dauer und Ausmaß der Finanzkrise.

Im Euroraum fällt 2008 das Wirtschaftswachstum mit rund 1% (Europäische Kommission, OECD) äußerst verhalten aus. Im zweiten und dritten Quartal 2008 war erstmals seit Beginn der Währungsunion ein Rückgang des BIP (gegenüber dem Vorquartal) zu verzeichnen. Wesentlich für diese Entwicklung waren die Zurückhaltung der Konsumenten und das Nachlassen der Investitionstätigkeit infolge der schwierigen Bedingungen auf den Finanzmärkten, des merklichen Vertrauensverlusts der Investoren sowie des globalen Konjunkturabschwungs. Die derzeitigen Rahmenbedingungen sowie die stark fallende Tendenz der Vertrauensindikatoren der Europäischen Kommission signalisieren für das Jahr 2009 eine weitere Abflachung der Wirtschaftsentwicklung für den Euroraum. Auch eine leichte Rezession (auf Jahresbasis) kann 2009 nicht ausgeschlossen werden.

Die österreichische Wirtschaft entwickelt sich 2008 mit einem Zuwachs von weniger als 2% im Jahresabstand (2007: +3,1%) relativ erfreulich, verlor aber im Verlauf des Jahres 2008 ebenfalls klar an Dynamik. Eine Stütze der heimischen Konjunktur stellt 2008 abermals die Auslandsnachfrage dar, insbesondere die Nachfrage der zentral- und osteuropäischen Staaten. Die globale Konjunktureintrübung und die pessimistischen Erwartungen (abnehmende Investitionsbereitschaft der Unternehmen sowie die gedämpfte Konsumneigung der privaten Haushalte) lassen trotz Konjunkturpaketen auch in Österreich einen Wachstumsstillstand für das Jahr 2009 erwarten. Es dürfte bislang keine Kreditklemme geben, allerdings verschlechterten sich die Kreditkonditionen für Unternehmen vor dem Hintergrund der Finanzmarktturbulenzen deutlich. Auf dem Arbeitsmarkt wird sich

im Jahr 2009 die kräftige Zunahme der Beschäftigung des Jahres 2008 nur gedämpft fortsetzen und die Anzahl der Arbeitslosen erstmals seit 2005 wieder steigen.

Das gesamtstaatliche Defizit fällt 2008 – trotz guter Steuereinnahmenentwicklung – höher als im Vorjahr aus (Budgetäre Notifikation vom September 2008: –0,7% des BIP; 2007: –0,4% des BIP). Einnahmenseitige Budgetspielräume des Bundes und der Länder dürften 2008 vorrangig in Maßnahmen zur Stärkung des privaten Konsums (u. a. Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge, Erhöhung der Pendlerpauschale, vorzeitige, erhöhte Pensionsanpassung, 13. Familienbeihilfe, Heizkostenzuschuss), in länderspezifische Konjunkturbelebungsprogramme sowie in Entschuldungsmaßnahmen fließen. Den Ländern und Gemeinden stehen allein durch das Inkrafttreten der neuen Finanzausgleichsregelungen 2008 zusätzliche Einnahmen in Höhe von netto 235 Mio EUR zur Verfügung.

Für das Jahr 2009 ist mit einer markanten Zunahme des gesamtstaatlichen Budgetdefizits auf deutlich mehr als 2% des BIP zu rechnen, wobei die Defizitausweitung auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren sowie auf diskretionäre Maßnahmen des Staates zur Abfederung der Belastungen durch Preissteigerungen und zur Konjunkturbelebung zurückgeht. In diesem Zusammenhang sind drei Pakete der Bundesregierung und budgetäre Maßnahmen vom 24. September 2008 hervorzuheben, wobei es sich beim jüngsten Paket (Steuerreform und zweites Konjunkturbelebungspaket) um eine Vereinbarung gemäß Regierungsprogramm ohne Parlamentsbeschluss handelt.

- **Teuerungsabfederungsmaßnahmen vom September 2008**: auf November 2008 vorgezogene und erhöhte Pensionsanpassung 2009 (+3,4% und Einmalzahlungen), Verlängerung der „Hacklerregelung“, Einführung einer 13. Familienbeihilfe, Senkung der Umsatzsteuer auf Medikamente auf 10%, Erhöhung des Pflegegeldes um 4 bis 6%, höhere Förderung für die 24-Stunden-Betreuung, Ausweitung der Steuerbefreiungen für Überstunden und Nächtigungsgelder, Heizkostenzuschuss für Mindestpensionen, Abschaffung der Studiengebühren sowie Aussetzung der Valorisierung der Autobahnvignette 2009.
- **Konjunkturbelebungspaket von Ende Oktober 2008**: Aufstockungen von Kreditrahmen und Haftungen für zinsgünstige Kredite („Mittelstandsmilliarde“), Vorziehen von Infrastrukturinvestitionen der ÖBB und ASFINAG, Erhöhung der Bausparprämie.
- **Maßnahmenpaket zur Stabilisierung der Finanzmärkte**:
    - Einrichtung einer unabhängigen Clearingstelle (Oesterreichische Clearingbank AG) zum Zweck der Liquiditätsversorgung zwischen Banken (Bundesgarantien bis zu einer Höhe von 75 Mrd EUR).
    - Maßnahmen zur Rekapitalisierung der Banken (Übernahme von Haftungen, Gewährung von Darlehen, Erwerb von Gesellschaftsanteilen) bis zu einer Höhe von 15 Mrd EUR.

- unbeschränkte Einlagensicherung (ab 1. 1. 2010 beschränkt auf einen Betrag von 100.000 EUR) für natürliche Personen (subsidiäre Bundesgarantie von 10 Mrd EUR).
- Ausweitung der Kompetenzen der FMA (Vorschreibung von Eigenmittelzuschlägen unter Risikogesichtspunkten, Möglichkeit zur Untersagung/Einschränkung von Leerverkäufen).

- **Regierungsvereinbarung vom November 2008:** Steuerreform (Reduktion der Einkommen- und Lohnsteuer 2009 und zusätzliche Mittel für Familien) in Höhe von insgesamt 2,7 Mrd EUR; Konjunkturpaket für 2009 und 2010 in Höhe von insgesamt 1,9 Mrd EUR (Vorziehen von Bauprojekten der BIG (nur teilweise budgetwirksam), befristete Investitionsanreize für Unternehmen, zusätzliche Mittel für Forschung und Entwicklung sowie für regionale Beschäftigungsprogramme).

Insgesamt ist für 2009 und 2010 mit budgetrelevanten Zusatzausgaben und Einnahmenausfällen für die obigen Offensivprogramme in der Größenordnung von 4 Mrd EUR zu rechnen. In dieser Summe nicht enthalten sind budgetäre Effekte durch das Finanzmarktpaket, die aus heutiger Sicht im Jahr 2009 nicht zu erwarten sind.

Der Staatsschuldenausschuss empfiehlt unter den zuvor skizzierten Rahmenbedingungen für 2009 Folgendes:

- Stabilisierende Maßnahmen des Staates in erheblichem Umfang, um die Finanzkrise und ihre realökonomischen Folgewirkungen abzufedern und dabei die fiskalische Nachhaltigkeit im Auge zu behalten. Staatliche Maßnahmenpakete setzen einen budgetären Handlungsspielraum voraus. Nur ein glaubhafter, solider mittelfristiger Budgetpfad, der die hervorragende Bonität der Republik Österreich keinesfalls in Zweifel stellt, eröffnet einen solchen Spielraum für die Budgetpolitik.

- Konjunkturbedingte Einnahmenausfälle und Ausgabenausweitungen im Budget voll wirken zu lassen und diskretionäre, zeitlich begrenzte Maßnahmen mit wachstumsfördernder Wirkung (z. B. Vorziehen von Infrastrukturinvestitionen, Stärkung des Humankapitals, Reduktion der Steuerlast auf dem Faktor Arbeit, Kreditlinien für Investitionen) zu setzen, die eine Rückführung der Defizitausweitung in weiterer Folge erleichtern. Eine Rückführung der Defizitausweitung wird nur dann möglich sein, wenn am Ende der neuen Legislaturperiode Wachstumsraten in der Größenordnung des Potenzials (rund 2% oder mehr) erzielt und die nachfolgend genannten Strukturreformen umgesetzt werden.

- Die anstehenden essenziellen Strukturreformen (u. a. Gesundheitswesen, Soziales, Schulwesen, Förderungen, Dienst- und Pensionsrechte, Kosten treibende Normsetzungen, Steuerstruktur) angesichts der wirtschaftlich schwierigen Situation rasch in Angriff zu nehmen, um

das geltende „mittelfristige Budgetziel“ eines ausgeglichenen Budgethaushalts über den Konjunkturzyklus einhalten zu können.

- Die Zielvorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) 2008 angesichts der geänderten ökonomischen Rahmenbedingungen anzupassen und ein effektiveres Controlling zu implementieren. Die Ergebnisse der Budgetären Notifikation von März über die Budgetgebarung des Staates und seiner Subsektoren des vorangegangenen Jahres sollten bereits dazu genützt werden, um verpflichtende Korrekturprozesse – sofern erforderlich – unter Einbindung der bestehenden Koordinierungsgremien des ÖStP (Länderkomitees, Bundeskoordinationsgremium) in Gang zu setzen. Auch fehlen öffentlich zugängliche Berichte, die den budgetpolitischen Kurs im Kontext der gesamtstaatlichen Ausrichtung der Subeinheiten erläutern und der politischen Verantwortung der Einheiten Rechnung tragen. Ferner steht für den ÖStP 2005 (2005 bis 2007) eine Evaluation der erbrachten Stabilitätsbeiträge der einzelnen öffentlichen Haushalte und der Gebietskörperschaften insgesamt für die Jahre 2006 und 2007 noch aus.

- Die im Zuge des neuen Finanzausgleichs 2008 vereinbarten Zielsetzungen im Bereich Verwaltungsreform (Harmonisierung der Pensionssysteme, Reduktion der Anzahl der öffentlich Bediensteten) materiell und zeitlich zu konkretisieren. In diesem Zusammenhang muss abermals darauf hingewiesen werden, dass aussagekräftige Daten über den Stand an öffentlich Bediensteten des Staates (einschließlich ausgegliederter Einheiten gemäß ESVG 95) fehlen.

- Die Reformtriangel einer „Bundesstaats-, Finanzverfassungs- und gebietskörperschaftsübergreifenden Verwaltungsreform“ synchronisiert und auf höchster politischer Ebene voranzutreiben, um eine kompetenzrechtliche, finanzielle und prozessorientierte Abstimmung der anstehenden Agenden (u. a. Gesundheitswesen, Soziales, Schulwesen, Steuerrecht) in dieser Legislaturperiode zu erreichen. Eine isolierte Betrachtung der Kompetenzverteilung ohne strukturelle und inhaltliche Anpassung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und des Finanzausgleichs ist unvollständig und die Verteilung der finanziellen Lasten untrennbar mit jener der Verantwortung für eine Aufgabe verbunden.

- Die statistischen Grundlagen für eine wirkungsorientierte Steuerung der Budgets, deren Einführung auf Bundesebene ab 2013 geplant ist, bei den einzelnen Gebietskörperschaften zu schaffen und die dafür nötigen Prozesse einzuleiten. Eine wirkungsorientierte Steuerung erfordert umfassende Informationen nach Aufgabenbereichen (u. a. Kosten, Leistungen und Wirkungen), unabhängig von institutionellen Gegebenheiten. Dies bedeutet, dass u. a. vermehrte Informationen über ausgegliederte staatsnahe Einheiten aller Ebenen, zeitnahe sowie aussagekräftigere Informationen über die Budgetgebarung und den Personaleinsatz der

Länder und Gemeinden sowie harmonisierte Verbuchungsrichtlinien, die mit dem kaufmännischen Rechnungswesen kompatibel sind, erforderlich sein werden.

- Dem Asset- und Liability-Management des Staates angesichts des schwierigen Marktumfelds verstärkt Augenmerk zu schenken und die Risikostrategien vor dem Hintergrund der neuen Erkenntnisse zu überdenken. Im Zuge der Finanzkrise wurden Schwächen (Unterschätzung des Counterpart- sowie Marktpreisrisikos) im Bereich des Risikomanagements bei öffentlichen Rechtsträgern offensichtlich. Es werden daher die Ausarbeitung von Leitlinien und die verpflichtende unabhängige Auskunftseinholung in Finanzangelegenheiten empfohlen. Aus der Sicht des Staatsschuldenausschusses ist einer risikoarmen Strategie der Vorzug zu geben.