



Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2009

Beschlossen in der Sitzung des Arbeitsausschusses vom 24. Juni 2009 und genehmigt in der Sitzung des Staatsschuldenausschusses vom 1. Juli 2009.

Der weltweite Einbruch des Außenhandels und der Industrieproduktion setzte sich in der ersten Jahreshälfte 2009 fort und bedingt einen massiven Rückgang der Export- und Investitionsnachfrage. Trotz umfangreicher Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und Stützung der Konjunktur geht die Europäische Kommission für den Euroraum von einem Schrumpfen des realen BIP im Ausmaß von 4% im Jahr 2009 aus. In den letzten Monaten gibt es allerdings Anzeichen, die auf eine Bodenbildung hindeuten (z. B. leichter Anstieg des Economic Sentiment Indicators der Europäischen Kommission oder des ifo-Geschäftsklimaindex bzw. des ifo-Business-Expectation-Index).

In Österreich ist im Jahr 2009 ebenfalls mit einer tiefen Rezession zu rechnen. Gemäß aktueller internationaler und nationaler Prognosen erreicht der Rückgang der heimischen realen Wirtschaftsleistung in etwa 4% im Jahresabstand. Für diesen deutlichen Abschwung ist primär der Einbruch der Exporte infolge des globalen Nachfrageausfalls verantwortlich, der zu einer massiven Unterauslastung der Produktionskapazitäten insbesondere in der Investitionsgüterindustrie führt. Zusätzlich sehen sich die Unternehmen mit negativen Absatzerwartungen und schwierigen Finanzierungsbedingungen (schärfere Kreditstandards und vorsichtiger Bonitätseinschätzung durch die Banken) konfrontiert, sodass sich auch die Investitionstätigkeit – insbesondere im Bereich der Ausrüstungsinvestitionen – stark rückläufig entwickelt. Die Baubranche zeigt vorerst noch eine relativ robuste Auftragslage, die durch die in den Konjunkturprogrammen beschlossenen Infrastrukturmaßnahmen sowie die Förderung der thermischen Sanierung gestützt wird. Der private Konsum dürfte nur einen leichten realen Rückgang verzeichnen und damit stabilisierend wirken. Ausschlaggebend dafür ist das real verfügbare Haushaltseinkommen, das angesichts der niedrigen Inflation und der Steuerentlastung – trotz der negativen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt – im Jahresabstand noch leicht wächst. Verstärktes Vorsichtssparen wirkt demgegenüber dämpfend auf den privaten Konsum.

Infolge des abrupten und starken Konjunkturabschwungs verschlechtert sich 2009 die Lage auf dem Arbeitsmarkt deutlich: Nach einer mehrjährigen Phase kräftiger Beschäftigungszuwächse geht 2009 die Zahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten trotz Kurzarbeitsmodellen zurück (Ende Mai 2009: -52.000 Personen im Jahresabstand). Ferner nimmt die Zahl der Arbeitslosen rasch zu (Ende Mai 2009: +55.000 Arbeitslose im Jahresabstand). Insgesamt dürfte 2009 die Arbeitslosenquote (Eurostat-Definition) auf über 5% ansteigen. Im internationalen Vergleich wies Österreich 2008 mit 3,8% die zweitniedrigste Arbeitslosenquote im Euroraum auf.

Die Verbraucherpreise steigen im Jahr 2009 nur moderat, da der internationale Konjunkturunbruch und Basiseffekte (bedingt durch die Hausse der Erdöl- und Rohstoffpreise im Vorjahr) die Entwicklung der Rohstoff- und Energiepreise stark dämpfen.

Das gesamtstaatliche Budgetdefizit weitet sich 2009 infolge des äußerst schwachen konjunkturellen Umfelds massiv aus: Allein das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren bewirkt eine Veränderung des Budgetsaldos für das Jahr 2009 in der Größenordnung von 2,5% des BIP im Jahresvergleich (konjunktureller Budgetsaldo 2008: +1,4% des BIP; 2009: -1% des BIP; 2010: -1,5% des BIP). Zusätzlich belasten zahlreiche wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Konjunkturbelebung, die Steuerreform sowie Leistungsausweitungen im Pflege-, Pensions- und Familienbereich in den Vorjahren die Budgets der öffentlichen Haushalte. Der gesamtstaatliche Budgetsaldo gemäß österreichischem Stabilitätsprogramm vom April 2009 wurde mit -3,5% des BIP (2008: -0,4% des BIP) ausgewiesen und dürfte überschritten werden. Die Europäische Kommission rechnet für 2009 mit einem gesamtstaatlichen Budgetdefizit für Österreich von 4,2% des BIP, das IHS mit 4,4% und das WIFO mit 4,3% des BIP.

Der Staatsschuldenausschuss bestätigt die Empfehlungen vom Herbst 2008 und empfiehlt unter den zuvor skizzierten Rahmenbedingungen zusätzlich Folgendes:

- Eine Fokussierung auf fiskalpolitische Maßnahmen mit wachstumsfördernder Wirkung (z. B. Infrastrukturinvestitionen, Stärkung und Sicherung des Humankapitals, Reduktion der Steuerlast auf den Faktor Arbeit, Garantien und Haftungen für Investitionen), um die notwendige Rückführung der Defizitauseitung in weiterer Folge zu erleichtern. Eine Fortsetzung der staatlichen Unterstützung der Wirtschaftsaktivitäten bei anhaltender Finanz- und Wirtschaftskrise sollte unter Beachtung des Spannungsfelds zwischen defiziterhöhenden konsumtiven Maßnahmen einerseits und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen andererseits erfolgen.
- Die mittelfristige Budgetpolitik als Stabilitätsanker zu festigen und Strategien zur Rückführung des Budgetdefizits und der Staatsverschuldung bereits jetzt zu entwickeln und in die Wege zu leiten. Um das Vertrauen in eine solide Budgetpolitik sicherzustellen und Risikoprämien gering zu halten, müssen die umfangreichen staatlichen Interventionen infolge der weltweiten Krise mit sehr hohem Finanzierungsbedarf in mittelfristige Konsolidierungsprogramme eingebettet werden, die, sobald die wirtschaftliche Erholung einsetzt, umgesetzt werden müssen. Durch die stark steigende Staatsverschuldung ist den in Zukunft zu erwartenden Zusatzkosten wegen der Bevölkerungsalterung noch mehr Beachtung zu schenken.
- Günstige Rahmenbedingungen zur Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstums in Österreich verstärkt zu schaffen. Die Krise führt möglicherweise nicht nur zu einer großen zyklischen Abweichung vom langfristigen Wachstumstrend, sondern auch zu einer Trendwachstumsschwächung. Verstärkte Strukturreformen sind entscheidend, um die Erholung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise auf ein solides Fundament zu stellen, die Entwicklung zukunftsträchtiger Wirtschaftszweige zu stärken und den budgetären Handlungsspielraum des Staates wiederzugewinnen. Das Ausmaß von staatlichen Interventionen kann umso größer ausfallen, je besser die Ausgangssituation bezogen auf die öffentliche Verschuldung und das Defizit, je robuster das Finanz- und Wirtschaftssystem und je glaubwürdiger der mittelfristige Konsolidierungsplan ist.

- Die anstehenden Strukturreformen im öffentlichen Bereich (u. a. Gesundheitswesen, Verwaltungsreform, Haushaltsrecht, Soziales, Schulwesen, Förderungen, Dienst- und Pensionsrechte, Kosten treibende Normsetzungen, Steuerstruktur) trotz wirtschaftlich schwieriger Situation voranzutreiben, um eine Senkung des Budgetdefizits zu erleichtern und das geltende „mittelfristige Budgetziel“ eines ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus zu ermöglichen. Die Dringlichkeit dieser Reformen nimmt durch den massiven Schuldenanstieg des Staates eklatant zu.
- Die (vorausschauende) Koordination der Budgetentwicklungen und Fiskalimpulse der Gebietskörperschaften zu intensivieren, um die Effektivität der Fiskalpolitik insgesamt zu erhöhen und Verzerrungen sowie Zusatzkosten zu vermeiden. In diesem Zusammenhang wären auch die Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts 2008 angesichts der geänderten ökonomischen Rahmenbedingungen anzupassen, die bestehenden Koordinierungsgremien des Österreichischen Stabilitätspakts (Länderkomitees, Bundeskoordinationsgremium) intensiver zu nutzen und ein effektiveres Controlling mit zumindest halbjährlichen Koordinierungs- und Berichtspflichten zu implementieren.
- Die Gliederung der Kontenpläne (Postenverzeichnisse) von Bund, Ländern und Gemeinden zu vereinheitlichen, an den aktuellen Einheitskontenrahmen des Unternehmenssektors anzupassen, auf eine einheitliche Kontierung zu achten und das bestehende Voranschlags- und Rechnungsabschlusskomitee aufzuwerten. Eine gesamtwirtschaftlich orientierte, effektive Steuerung der Budgets der öffentlichen Haushalte erfordert kohärente Informationen nach Aufgabenbereichen unabhängig von institutionellen Gegebenheiten (Bund, Länder, Gemeinden, Fonds, Verbände, Unternehmungen etc.). Aus Sicht des Staatsschuldenausschusses steht eine umfassende Adaptierung der Form und Gliederung der Haushalte der Länder und Gemeinden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 i. d. g. F.) aus und sollte als ein wichtiges Reformprojekt der im Gang befindlichen Verwaltungsreformprozesse eingestuft werden.
- Dem Asset- und Liability-Management des Staates angesichts des anhaltenden schwierigen Marktumfelds und höherer Finanzierungserfordernisse verstärkt Augenmerk zu schenken und einer mittelfristig ausgerichteten, risikoarmen Strategie auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen den Vorzug zu geben. Die in Ausarbeitung befindlichen Leitlinien für das Asset- und Liability-Management der Gemeinden sollten möglichst rasch mit den Gemeindeaufsichtsbehörden akkordiert und mit klarer Rollenverteilung (Risikoidentifikation, -steuerung und Kontrolle) umgesetzt werden.