

Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2010

Beschlossen in der Sitzung des Arbeitsausschusses vom 25. November 2009 und genehmigt in der Sitzung des Staatsschuldenausschusses vom 2. Dezember 2009.

Nach der globalen, tiefen Rezession erholte sich die Weltwirtschaft in der zweiten Jahreshälfte 2009 unerwartet schnell, da die weitreichenden Interventionen der Zentralbanken und der öffentlichen Hand die Unsicherheiten auf den Finanzmärkten mindern und Nachfrageausfälle dämpfen konnten. Der IWF korrigierte seine Prognosen für 2009 und 2010 leicht nach oben, geht aber immer noch von einem Schrumpfen der Weltwirtschaft im Jahr 2009 in Höhe von real 1,1% des BIP im Jahresabstand aus. Im Jahr 2010 soll die globale Wirtschaftsleistung zwar wieder expandieren, die Wachstumsrate von 3,1% (IWF) bleibt aber deutlich unter den Werten der Vorkrisenjahre.

Im Euroraum mehren sich seit der zweiten Jahreshälfte 2009 die Anzeichen einer Stabilisierung der Wirtschaft (kontinuierlicher Anstieg des Economic Sentiment Indicators der Europäischen Kommission und der ifo-Indizes) ebenfalls, auch wenn für das Gesamtjahr ein Schrumpfen der Wirtschaftsleistung von 4,0% erwartet wird (OECD). Die EU-Exporte dürften sich ebenso wie die Binnennachfrage erst allmählich festigen. Mehrere Faktoren, wie erschwerte Finanzierungsbedingungen, niedrige Kapazitätsauslastung, schlechte Arbeitsmarktaussichten, dämpfen die Nachfrage weiterhin, sodass für 2010 nur ein moderates BIP-Wachstum im Euroraum prognostiziert wird (z.B. aktuelle OECD-Prognose für 2010: +0,9% im Jahresabstand).

In Österreich wird 2009 der Rückgang der realen Wirtschaftsleistung in etwa 3 ½% gegenüber dem Vorjahr betragen. Für diesen massiven Abschwung war insbesondere der Einbruch der Exporte infolge des globalen Nachfrageausfalls verantwortlich. Zusätzlich sahen sich die Unternehmen mit schwierigen Finanzierungsbedingungen (schärfere Kreditstandards und vorsichtiger Bonitätseinschätzung durch die Banken) konfrontiert, sodass sich 2009 neben dem Außenbeitrag auch die Investitionen stark rückläufig entwickeln werden. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage profitierte von der Steuerreform, den Konjunkturpaketen, der Anhebung der Transferleistungen und vom hohen öffentlichen Konsum. Der private Konsum erweist sich mit leicht positiven realen Wachstumsraten 2009 und 2010 als robuste Nachfragekomponente. Der private Konsum profitierte von den Steuersenkungen, der Verringerung der Inflation sowie den überdurchschnittlich hohen Lohnzuwächsen 2009. Die Rezession sollte ihren Höhepunkt im 1. Quartal 2009 mit -2,7% gegenüber dem Vorquartal erreicht haben, in der zweiten Jahreshälfte ist durch die Erholung der Weltwirtschaft von positiven Wachstumsraten (gegenüber dem Vorquartal) auszugehen. 2010 wird die Wirtschaftspolitik wichtiger Impulsgeber bleiben, da die endogenen Auftriebskräfte der Wirtschaft in Österreich – wie auch in Europa – für einen selbsttragenden Aufschwung noch schwach sind. Das reale BIP dürfte 2010 – nach den Prognosen der österreichischen Forschungsinstitute von September 2009 – nur in der Größenordnung von 1% im Jahresabstand wachsen.

Die Rezession führte bereits 2009 zu einer deutlichen Verschlechterung der Lage am Arbeitsmarkt: Die durchschnittliche Zahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten von Jänner bis Oktober 2009 ging im Jahresabstand um mehr als 45.000 Personen zurück, die durchschnittliche Zahl der Ar-

beitslosen erhöhte sich im selben Zeitraum um rund 50.000 Personen gegenüber dem Vorjahr, obwohl umfangreiche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Kurzarbeit, Ausweitung des Schulungsangebots durch das AMS) zur Gegensteuerung gesetzt wurden. Insgesamt dürfte 2009 die Arbeitslosenquote (Eurostat-Definition) deutlich über 5% steigen (2008: 3,8%). Angesichts der verhaltenen Wachstumsaussichten für 2010 ist mit einer weiteren Verschärfung der Lage am Arbeitsmarkt zu rechnen.

Im Jahr 2009 steigen die Verbraucherpreise nur geringfügig, da der internationale Konjunkturerbruch und Basiseffekte (bedingt durch die Hausse der Erdöl- und Rohstoffpreise im Vorjahr) die Preisentwicklung stark dämpfen. Für 2010 wird mit einer etwas höheren Inflationsrate gerechnet.

In der Entwicklung der gesamtstaatlichen Fiskalposition spiegeln sich die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sehr deutlich wider: Nach einem negativen Finanzierungssaldo von 0,4% des BIP im Jahr 2008 erreicht das gesamtstaatliche Defizit 2009 knapp 4% des BIP. Für das Jahr 2010 ist ein weiterer Anstieg des gesamtstaatlichen Budgetdefizits auf etwa 5% des BIP zu erwarten. Neben dem Wirken lassen der automatischen Stabilisatoren (Rückgang der Steuereinnahmen, zunehmende Belastungen aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit) belasten diskretionäre Maßnahmen (Konjunkturbelebungsprogramme, Steuerreform, Leistungsausweitungen der Vorjahre im Pflege-, Pensions- und Familienbereich) die öffentlichen Haushalte erheblich. Darüber hinaus ist bereits Ende 2009 mit einer Verschuldungsquote des Gesamtstaates von rund 68% des BIP – mit weiter steigender Tendenz im Jahr 2010 – zu rechnen. Die Europäische Kommission bewertete die Überschreitung der Defizitobergrenze von 3% des BIP weder als vorübergehend noch unwesentlich und leitete Ende Oktober 2009 auch gegen Österreich ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits ein.

Der Staatsschuldenausschuss empfiehlt unter den zuvor skizzierten Rahmenbedingungen Folgendes:

- Für das Jahr 2010 – sofern die erwartete Konjunktorentwicklung eintritt – die beschlossenen Maßnahmen planmäßig umzusetzen und keine budgetären Maßnahmen zu setzen, die die konjunkturelle Erholung gefährden könnten.
- Tiefgreifende strukturelle Reformen zur Bremsung der Verschuldungsdynamik und Vermeidung übermäßiger Defizite des Gesamtstaates in Österreich umgehend vorzubereiten mit dem Ziel, einen fließenden Übergang zwischen dem Auslaufen temporärer Unterstützungsmaßnahmen (Konjunkturbelebungsprogramme, Finanzmarktstabilität) und von Konsolidierungsmaßnahmen mit einem mittel- bis langfristigen Zeithorizont zu erreichen. Ein Krisenausstieg soll Handlungen zur Sicherung der Finanzmarktstabilität mit Maßnahmen zur Steigerung des Potenzialwachstums und zur Gewährleistung der fiskalischen Tragfähigkeit vereinen. Hohe öffentliche Verschuldungsquoten mit steigender Tendenz üben nicht nur Druck auf das Marktzinsniveau (Risikoaufschlag) aus, sondern schränken insbesondere auch den fiskalischen Handlungsspielraum massiv ein. Wird der richtige Zeitpunkt für die Rücknahme der Belebungs- und Stabilisierungsmaßnahmen des

Staates versäumt, können die Stabilisierungswirkungen verfehlt werden und gleichzeitig verstärkt sich der öffentliche Konsolidierungsbedarf. Dies bedeutet für die Finanzpolitik in Österreich auch, dass die innerösterreichische Koordination der Budgets im Rahmen der bestehenden Institutionen intensiviert werden muss.

- Einen Durchbruch bei der institutionellen und kompetenzrechtlichen Neuordnung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung bei den Gebietskörperschaften („Wer macht was und mit welchen Instrumenten“) durch eine gemeinsame Kraftanstrengung zu erreichen, um die massiven Konsolidierungserfordernisse zur mittelfristigen Rückführung des Budgetdefizits auf rund 1% des BIP nachhaltig meistern zu können und dabei das Wirtschaftswachstum Österreichs so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Substanzielle langfristige Effizienzgewinne, die Einsparungen nach sich ziehen und notwendige Budgetumschichtungen in Richtung wachstumsfördernder Ausgabenpositionen ermöglichen, sind erforderlich und lassen sich ausschließlich erzielen, wenn bestehende Mängel (Doppelgleisigkeiten, Mischfinanzierungen, fehlende Zielorientierung, Inputbetrachtung statt Wirkungsorientierung) im Rahmen einer Verwaltungs-, Bundesstaats- und Finanzausgleichsreform beseitigt werden. Anreize zur sparsamen und zielgerichteten Verwendung öffentlicher Mittel sind nur dann gegeben, wenn die Verantwortlichkeiten (Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmenverantwortung) und Strategien klar sind. Der gegenwärtige Finanzausgleich löst kaum Anreize zur Kosteneffizienz bzw. zur Nichtausschöpfung der verfügbaren Mittel aus und reduziert durch (teilweise) Zweckwidmungen den ausgabenseitigen Gestaltungsspielraum der Länder und Gemeinden. Die nun vorliegende Haushaltsrechtsreform des Bundes soll zügig umgesetzt werden und die anderen Gebietskörperschaften sind eingeladen, sich dieser Reform anzuschließen.
- Den im Gang befindlichen Verwaltungsreformprozess durch intensives Zusammenwirken der obersten politischen Entscheidungsträger maßgeblich zu vertiefen und mit fixem Zeitplan zu beschleunigen. Es liegen von den 11 Arbeitspaketen (Verwaltungseffizienz, Schulwesen, Dienstrecht, Beamtenpensionsrecht, Gesundheit und Pflege, Förderwesen, Umwelt und Infrastruktur, Wissenschaft und Forschung, Deregulierung, Aufgabenreform, Finanzausgleich) des Verwaltungsreformprojektes von Experten (RH, WIFO, IHS, StA, KDZ) ausgearbeitete Ergebnisse im Bereich Verwaltungseffizienz, Schulwesen, Beamtenpensionsrecht und Förderwesen vor. Die Lösungsvorschläge fanden aber auf politischer Ebene noch wenig Konsens. Die Dringlichkeit dieser strukturellen Reformen nimmt durch den massiven Schuldenanstieg des Staates eklatant zu. Eine Rückführung der Verschuldungsquote auf 60% des BIP erfordert solide öffentliche Finanzen mit Budgetdefiziten in der Nähe von Null über viele Jahre. Eine maßgebliche Verbesserung der öffentlichen Finanzlage aller gebietskörperschaftlichen Ebenen durch hohe Einnahmewachse infolge einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung ist in den nächsten Jahren nicht zu erwarten.
- Die Konsolidierungsstrategien für Bund, Länder und Gemeinden sind festzulegen und durch Anpassung der Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts 2008 rechtlich zu verankern. Der erforderliche Konsolidierungsumfang, der über viele Jahre einzuhalten sein wird, bedingt

Anstrengungen bei allen öffentlichen Haushalten und spricht für ein akkordiertes Vorgehen bei allen öffentlichen Haushalten. Um die Umsetzung der Maßnahmen zu gewährleisten, müsste die Effektivität der bestehenden Koordinierungsgremien des Österreichischen Stabilitätspakts (Länderkomitees, Bundeskoordinationsgremium) erhöht und Koordinierungsgespräche und öffentliche Berichtspflichten festgelegt werden. Föderale Anliegen und deren Umsetzung stehen nicht im Widerspruch zu einer verstärkten gesamtstaatlichen Ausrichtung. Durch die Abstimmung soll die Wirksamkeit und Zielorientierung der unterschiedlichen Maßnahmen erhöht werden.

- Budgetäre Handlungsspielräume zunächst durch strukturelle Maßnahmen auf der Ausgabenseite wieder zu gewinnen und Steuererhöhungen auf das allenfalls notwendige Ausmaß zu begrenzen, wobei negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die Wettbewerbsfähigkeit zu minimieren sind.
- Beim Risikomanagement der öffentlichen Hand die Risikoidentifikation, -steuerung und -kontrolle auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen zu verstärken und einer risikoarmen, mittelfristig ausgerichteten Finanzierungsstrategie sowie einer risikoarmen Veranlagungsstrategie auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen den Vorzug zu geben. In diesem Sinn ist es zweckmäßig und zielführend, dass die im Zuge der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform ab 2013 geplanten gesetzlichen Änderungen hinsichtlich der Liquiditätshaltung des Bundes (bzw. der Kassenstärker) (Nr. 480 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV GP) bereits ab 2010 in Kraft treten.
- Die von der Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ jüngst ausgearbeiteten Leitlinien und Vorschläge zu beachten und umzusetzen. Sie sehen vor allem folgende Punkte vor:
 - Konsequente Trennung von Treasury-Funktion und Risikomanagement-Funktion auf allen aufbau- und ablauforganisatorischen Ebenen mit klar festgelegten Auftrags- und Kontrollverhältnissen zwischen Bund und ÖBFA sowie im BMF selbst;
 - Limits für alle Risikofaktoren und der dazugehörigen Prozesse unter Einbeziehung ethischer Standards und des Reputationsrisikos in die Risikobeurteilung;
 - Weitgehende, sukzessive Reduktion der offenen Positionen im Fremdwährungsrisiko;
 - Weiterentwicklung des bestehenden Bonitätsbeurteilungssystems;
 - Kein Eingehen vermeidbarer Risiken, insbesondere nicht zur Erzielung zusätzlicher Erträge;
 - Hebung des gesamtstaatlichen Synergiepotenzials im Bereich Finanzmanagement.