



## Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2012

Beschlossen in der Sitzung des Arbeitsausschusses vom 7. Dezember 2011 und genehmigt in der Sitzung des Staatsschuldenausschusses vom 15. Dezember 2011.

---

Für das Jahr 2012 ist weltweit mit einer deutlichen Abkühlung der Konjunktur zu rechnen: Im **Euro-raum** werden die Konsum- und Investitionsbereitschaft durch die Staatsschuldenkrisen, veränderte Bonitätseinschätzungen und die Anspannungen auf den Finanzmärkten sowie durch die zunehmende Verunsicherung der Wirtschaftsakteure gedämpft. Als Folge der nachlassenden Dynamik der Weltwirtschaft geht zudem die Exportnachfrage zurück. Ferner ist von einer Abschwächung der Binnennachfrage durch die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vor dem Hintergrund der Schuldenkrise auszugehen. Die Europäische Kommission rechnet im Jahr 2012 für den Euroraum mit einem Wachstum des realen BIP von nur noch 0,5% (2011: +1,5%). Es bestehen Abwärtsrisiken durch die negativen Wechselwirkungen zwischen den sich verschärfenden Staatsschuldenkrisen, den Refinanzierungsschwierigkeiten und höheren Eigenkapitalanforderungen der Banken sowie der weltweit nachlassenden Wachstumsdynamik.

Das angespannte internationale Umfeld wirkt sich auf **Österreich** als kleine offene Volkswirtschaft deutlich aus: Während sich bis Mitte 2011 der rasche Aufschwung nach der Wirtschaftskrise 2009 fortsetzte und im Jahr 2011 ein sehr kräftiges Wirtschaftswachstum von geringfügig über 3% im Jahresabstand erreicht sein wird, ist für das Jahr 2012 mit einer erheblichen Verlangsamung der Wirtschaftsdynamik auf unter 1,0% im Jahresabstand zu rechnen. Im Jahr 2012 wird sich insbesondere die Nachfrage nach heimischen Exportgütern merklich abschwächen. Ferner werden die Ausrüstungsinvestitionen stagnieren, da die Unternehmen ihre Investitionspläne infolge der getrübbten Wirtschaftsaussichten aufschieben. Der private Konsum wird – unter der Annahme eines geringen Anstiegs der verfügbaren (realen) Haushaltseinkommen und eines erneuten Rückgangs der Sparquote – mit einem moderaten Wachstum zur Stabilisierung der heimischen Wirtschaftsentwicklung beitragen. Der öffentliche Konsum wird angesichts der eingeleiteten Konsolidierung nur geringfügig steigen.

Die rasche und starke Entspannung auf dem **österreichischen Arbeitsmarkt** in den Jahren 2010 und 2011 wird im Jahr 2012 ebenfalls unterbrochen: Im Jahr 2011 wird der Zuwachs der unselbstständig aktiv Beschäftigten bei etwa 60.000 Personen im Vorjahresvergleich liegen und damit einen neuen Höchststand erreichen. Gleichzeitig wird im Jahr 2011 die durchschnittliche Anzahl der Arbeitslosen um etwa 5.000 Personen gegenüber dem Vorjahr zurückgehen. Die Zahl der Arbeitslosen liegt damit allerdings noch immer deutlich höher als vor der Krise. Im Jahr 2012 wird sich der Beschäftigungszuwachs deutlich verlangsamen, die Zahl der Arbeitslosen zunehmen und die Arbeitslosenquote von gegenwärtig 4,2% auf 4,5% (Europäische Kommission) ansteigen.

Bei den **öffentlichen Haushalten** in **Österreich** wurde mit dem Jahr 2011 ein Konsolidierungskurs eingeleitet. Dieser soll eine sukzessive Rückführung des gesamtstaatlichen Budgetdefizits unter den EU-Referenzwert von 3% des BIP bis zum Jahr 2013, auf 2,4% des BIP bis 2014 und auf 2,0% des BIP bis 2015 sowie eine Trendwende bei der Entwicklung der Schuldenquote im Jahr

2014 sicherstellen (Österreichisches Stabilitätsprogramm, April 2011 und Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2012 – 2015). Das gesamtstaatliche Defizit Österreichs wird laut Budgetärer Notifikation von Oktober 2011 3,6% des BIP im heurigen Jahr erreichen (2010: 4,4% des BIP). Die Staatsverschuldung wird nach offiziellen Angaben von 71,8% des BIP Ende 2010 auf 72,4% des BIP Ende 2011 ansteigen. Der im aktuellen Stabilitätsprogramm vorgesehene Konsolidierungspfad für Österreich entspricht allerdings nur teilweise den EU-Vorgaben.

Von der Bundesregierung wurde im November 2011 eine **Schuldenbremse für Österreich** im Ministerrat beschlossen und in weiterer Folge mit den Ländern und Gemeinden zusammen mit einer politischen Vereinbarung akkordiert. Der entsprechende Änderungsvorschlag zum Bundes-Verfassungsgesetz sah Folgendes vor:

- 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 Wirken lassen von automatischen Stabilisatoren,
- Ausnahmen im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen und
- einen wieder rückzuführenden Budgetpuffer („Kontrollkonto“), der zusätzlich Defizitüberschreitungen von bis zu 1,6% des BIP (Bund und Sozialversicherungsträger: 1,25% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,35% des BIP) erlaubt.

Damit sollte auch eine Rückführung der Schuldenquote auf 60% des BIP bis zum Jahr 2020 sichergestellt werden. Dieser Verfassungsentwurf wurde im Nationalrat mangels Zweidrittelmehrheit nicht verabschiedet. Für den Bund wurde aber am 7. Dezember 2011 rechtlich verankert, dass der Bundeshaushalt ab dem Jahr 2017 auszugleichen ist (Bundeshaushaltsrecht 2013; § 2 Abs. 4 und § 122 Abs. 6). Diesem Grundsatz wird entsprochen, wenn das strukturelle Defizit des Bundes 0,35% des BIP nicht übersteigt.

Auf EU-Ebene wurde die Implementierung von **nationalen, numerischen Fiskalregeln vorzugsweise im Verfassungsrang** bis **Ende 2012** bereits im Oktober 2011 von allen Staats- und Regierungschefs der Euroländer zugesichert. Am 9. Dezember 2011 vereinbarten die Euroländer, Staatsverträge abzuschließen („**New Fiscal Compact**“), in denen die **Verankerung von numerischen Fiskalregeln auf nationaler Ebene in Verfassungsrang** oder auf gleichwertiger Ebene festgelegt wird. Diese Regeln müssen das **strukturelle Budgetdefizit des Gesamtstaates** auf maximal 0,5% des BIP auf nationaler Ebene begrenzen und einen **automatischen Korrekturmechanismus bei Defizitüberschreitungen** vorsehen. Die vertragskonforme Umsetzung auf nationaler Ebene wird durch den **Europäischen Gerichtshof** überprüft.

Numerische Fiskalregeln für Österreich tragen auch der EU-Richtlinie über **Mindeststandards für den haushaltspolitischen Rahmen** Rechnung. Diese „Fiskalrahmenrichtlinie“ ist Teil eines **Prozesses zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU**, der zur Vermeidung künftiger Wirtschafts- und Schuldenkrisen gestartet wurde. Aus diesem Prozess ging ein umfangreiches Legislativpaket („**Sixpack**“) hervor, das per 13. Dezember 2011 in Kraft trat und die **Vor-**

**gaben** für den **mittelfristigen gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad** verschärfte. Im Einzelnen gelten, sofern nicht Ausnahmeregelungen (außergewöhnliche Ereignisse wie z. B. Naturkatastrophen, schwerwiegender Konjunkturabschwung) anzuwenden sind, folgende EU-Fiskalregeln für Österreich:

- Solange der strukturelle Budgetsaldo des Gesamtstaates das nationale mittelfristige Budgetziel (MTO) von null, welches Österreich seit langem festlegte, 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. Zusätzlich wird ein genauer Zeitplan für den Anpassungspfad durch die Europäische Kommission erstellt.
- Österreich unterliegt seit 2009 einem Verfahren wegen eines „**übermäßigen Defizits**“ (ÜD-Verfahren), das gemäß den Ratsempfehlungen
  - eine Rückführung der Defizitquote auf **unter 3% des BIP bis 2013**,
  - eine durchschnittliche, jährliche **Defizitreduktion (strukturell) von ¾ Prozent des BIP** in den Jahren 2011 bis 2013 und
  - eine rückläufige Schuldenquote verlangt.
- Der jährliche **Ausgabenwuchs des Staates** darf die **mittelfristige Wachstumsrate des Potenzialoutputs nicht überschreiten**, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen. Bei Überschreitung der Verschuldungsobergrenze von 60% des BIP ist der Ausgabenwuchs stärker zu dämpfen. Für Österreich müsste der Ausgabenwuchs etwas über einen Prozentpunkt unter der Referenzwachstumsrate liegen, sofern keine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen erfolgt.
- Bei der **Rückführung von Staatsschuldenquoten** muss sichergestellt werden, dass der **Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP** in den letzten drei Jahren um durchschnittlich **ein Zwanzigstel** pro Jahr abgenommen hat. Für Mitgliedstaaten, die einem ÜD-Verfahren unterliegen, besteht ein **dreijähriger Übergangszeitraum**. Während des Übergangszeitraums gilt das Schuldenkriterium als erfüllt, wenn der betreffende Mitgliedstaat „genügend Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung“ macht. Für Österreich impliziert dies spätestens ab 2014 – nach Beendigung des ÜD-Verfahrens im Jahr 2013 – eine beschleunigte Rückführung der Schuldenquote (2014: zumindest 73,6% des BIP anstatt 75,1% des BIP gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm).
- **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 bei der Budgetgebarung öffentlicher und staatsnaher Einheiten), die auf nationaler Ebene bis **Ende 2013** anzuwenden sind.

Der Staatsschuldenausschuss empfiehlt unter den zuvor skizzierten neuen EU-Vorgaben und den derzeit erwarteten ökonomischen Rahmenbedingungen für 2012 Folgendes:

- Vor dem Hintergrund der internationalen Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise **bereits im Jahr 2012** einen **Konsolidierungskurs** einzuschlagen. Im Bundesvoranschlag 2012 ist ein Maastricht-Defizit von 2,6% des BIP vorgesehen. Die österreichischen Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) erfüllen allerdings die EU-Vorgaben nicht ausreichend, was eine Budgetdisziplin auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen rasch erforderlich macht. Dabei sollten die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren gewährleistet sowie eine prozyklische Budgetpolitik möglichst vermieden werden. Ferner dürfen beste Bonität und niedriges Zinsniveau nicht gefährdet werden, da sie eine wichtige Bedingung für hohe Beschäftigung und nachhaltiges Wachstum in Österreich darstellen. Die **Konsolidierung** der öffentlichen Haushalte muss in den nächsten Jahren auch Vorrang vor **Steuerreformen** haben, die mit einer Verringerung der Staatseinnahmen einhergehen.
- Den Regierungsentwurf vom 15. November 2011 über eine „**Schuldenbremse für Österreich**“ **rasch in der Verfassung zu verankern**. Dies würde das Vertrauen der Investoren in Bezug auf eine nachhaltig solide Budgetpolitik in Österreich erheblich stärken und gemeinsam mit Maßnahmen zur Begrenzung des Risikos auf den Finanzmärkten die ausgezeichnete Bonität Österreichs absichern. Mit der nationalen Schuldenbremse soll ab 2017 das strukturelle Defizit des Gesamtstaates Österreich mit 0,45% des BIP (Bund und Sozialversicherungsträger: 0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,1% des BIP) nicht überschritten und die Staatsschuldenquote bis 2020 auf etwa 60% der Wirtschaftsleistung verringert werden. Die „Schuldenbremse für Österreich“ ermöglicht der Politik dennoch **Konjunkturschwankungen** zu glätten und **arbeitsmarktpolitische Maßnahmen** in konjunkturellen Schwächeperioden zu setzen. Das Konzept sieht ein strukturelles Budgetdefizit von (maximal) 0,45% des BIP, das Wirken lassen von automatischen Stabilisatoren, Ausnahmen im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen im Sinne der EU-Regeln und einen zeitlich befristeten, später wieder rückzuführenden Budgetpuffer („Kontrollkonto“), der zusätzlich Defizitüberschreitungen von bis zu 1,6% des BIP (Bund und Sozialversicherungsträger: 1,25% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,35% des BIP) erlaubt, vor. Eine Schuldenbremse mit einem beinahe ausgeglichenen Budget über den Konjunkturzyklus erfordert ein Umdenken bei allen Entscheidungsträgern in Österreich in Richtung einer Stabilitätskultur.
- 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 endlich zu erreichen, um zu einer Rückführung des Budgetdefizits auf strukturell 0,45% des BIP nachhaltig beitragen zu können. Die **Dringlichkeit** einer **Staats- und Verwaltungsreform** nimmt durch den Schuldenanstieg des Staates und wegen der schwierigen ökonomischen Lage weiter 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. Substanzielle langfristige Effizienzgewinne, die Budgetumschichtungen in Richtung wachstumsfördernder Ausgabenpositionen ermöglichen, lassen sich ausschließlich erzielen, wenn bestehende Mängel (Doppelgleisigkeiten, Mischfinanzierungen, fehlende Zielorientierung, Inputbeachtung statt Wirkungsorientierung) im Rahmen einer Verwaltungs-, Bundesstaats- und Finanzausgleichsreform beseitigt werden.

- Den **Anpassungspfad** mit den **erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung der budgetären Zielwerte** („Sixpack“, Schuldenbremse) für Bund, Länder und Gemeinden vor Übermittlung des neuen Stabilitätsprogramms 2011 bis 2015 an die EU festzulegen und in einem **neuen, unbestimmten Österreichischen Stabilitätspakt** sowie im **Bundesfinanzrahmen 2013 bis 2016** rechtlich zu verankern. Dabei ist auch auf die Anforderungen der „EU-Fiskalrahmenrichtlinie“ – insbesondere haushaltsrechtliche Normen (einschließlich Rechnungswesen), mittelfristige Haushaltpläne und deren Konnex zu den jährlichen Budgets und erhöhte Transparenz (öffentliche Berichtspflichten) – Bedacht zu nehmen. Diese Elemente beeinflussen sich gegenseitig und können einander ergänzen. Auch die richtige zeitliche Staffelung der Reformmaßnahmen spielt eine Rolle. Föderale Anliegen und deren Umsetzung stehen jedenfalls nicht im Widerspruch zu einer verstärkten gesamtstaatlichen Ausrichtung.
- 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. Die schwierige Lage auf den Finanzmärkten und das niedrige Zinsniveau sprechen für Maßnahmen zur Vermeidung der Konzentration von hohen Refinanzierungsvolumina, für Maßnahmen zur wirksamen Steuerung von Eventualrisiken sowie für vorrangig langfristige Finanzierungen mit fixer Verzinsung. In diesem Zusammenhang begrüßt der Staatsschuldenausschuss die Maßnahmen der Finanzmarktaufsicht und der Oesterreichischen Nationalbank zur Begrenzung der Eventualrisiken.
- **Auf europäischer Ebene** dazu beizutragen, die notwendigen Instrumentarien für eine Lösung der Staatsschuldenkrise rasch zu ergreifen. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, derzeit nicht regulierte Finanzmarktteilnehmer einzubeziehen und die notwendige Versorgung der Wirtschaft mit Finanzmitteln zu unterstützen. Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer – zumindest auf Euro-Ebene – kann als Beitrag zur Risikobegrenzung angesehen werden. Im Sinne der neuen EU-Vorgaben zur Reduktion der makroökonomischen Ungleichgewichte mögen geeignete Maßnahmen ergriffen werden. Auch sollen Budgetkonsolidierungsschritte der Mitgliedsländer die Konjunktur- und Arbeitsmarktlage ausreichend berücksichtigen. Ferner wäre bei den Verhandlungen um einen mittelfristigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 der EU auf eine Gestaltung hinzuwirken, die den für die Mitgliedstaaten übereingekommenen Prinzipien (z.B. Wachstum und Beschäftigung, Budgetdisziplin) entspricht.