

Empfehlung des Fiskalrates zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2014

Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 2. Juli 2014

Rahmenbedingungen

In der Frühjahrsprognose 2014 erwartet der IWF eine anhaltende Erholung der Weltwirtschaft in den Jahren 2014 und 2015 (reales BIP: +3,6% bzw. +3,9%), nach einer Schwächephase im Jahr 2013 (+3,0%). Die Wachstumsimpulse gehen vorwiegend von den Industrieländern aus, für die sich die Abwärtsrisiken im vorangegangenen Jahr verringert haben. Die Europäische Kommission rechnet für den **Euroraum** mit einem moderaten Wirtschaftswachstum von 1,2% im Jahr 2014 (2013: -0,4%), das sich im Jahr 2015 mit 1,7% etwas beschleunigt. Die Erholung erreicht schrittweise alle Länder des Euroraums, Zypern allerdings erst im Jahr 2015. Die Binnennachfrage nimmt zu und leistet wieder einen wesentlichen Wachstumsbeitrag. Eine kleine Anzahl von Ländern des Euroraums befindet sich jedoch in einer Deflation, die auf eine ausgeprägte Nachfrageschwäche hindeutet. Die Nachwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise – hohe private und öffentliche Verschuldung, hohe Arbeitslosigkeit und eingeschränkte Kreditversorgung – haben an Gewicht verloren, dämpfen das Wirtschaftswachstum jedoch weiterhin.

Bei den Legislativvorhaben für die Errichtung einer **Bankenunion** in den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion wurde in letzter Zeit in mehreren Bereichen ein Durchbruch erzielt. Zu den Kernelementen dieser Bankenunion zählen ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus, ein einheitliches Sanierungs- und Abwicklungsregime sowie ein harmonisiertes nationales Einlagensicherungssystem für Kreditinstitute, das eine Anpassung des bestehenden Einlagensicherungssystems in Österreich erforderlich macht. Mit einem Bankeninsolvenzrecht soll sichergestellt werden, dass primär Eigentümer und Gläubiger und nicht die Steuerzahler herangezogen werden.

Auch in **Österreich** ist der moderate Aufschwung von der Inlandsnachfrage getragen und gewinnt in den Jahren 2014 (BIP real: zwischen +1,4% und +1,6%) und 2015 (BIP real: zwischen +1,7% und +1,9%) an Dynamik (BIP real 2013: +0,3%).¹ Die Kapazitätsauslastung in den Unternehmen nimmt wieder zu. Für die Investitionen ist nach dem Rückgang in den letzten beiden Jahren eine Ausweitung zu erwarten, vor allem die Ausrüstungsinvestitionen sollten überdurchschnittlich stark steigen. Gestützt wird diese Entwicklung durch einen im Vergleich zum Euroraum geringen Verschuldungsgrad der Unternehmen und den günstigen Finanzierungsbedingungen infolge der expansiven Geldpolitik. Bei den Konsumausgaben der privaten Haushalte ist mit einer leichten Wachstumsbeschleunigung zu rechnen. Nach dem Rückgang 2013 steigen die real verfügbaren Einkommen der Haushalte wieder. Risiken für die Erholung der österreichischen Volkswirtschaft bestehen in den internationalen Rahmenbedingungen, insbesondere in geopolitischen Spannungen wie der Ukraine-Krise. Deflatorische Tendenzen zeigen sich in Österreich nicht, es wird mit einem Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) von 1,7% bis 1,8% im Jahr 2014 gerechnet.

Auf dem **österreichischen Arbeitsmarkt** nimmt im Jahr 2014 – wie in den Jahren davor – die Zahl der aktiv Erwerbstätigen im Vorjahresvergleich (2014: +35.000 Personen, 2013: +30.300 Personen) ebenso zu wie die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen (2014: +24.000, 2013: +26.600 Personen).² Bei dieser Entwicklung kommen die bestehende Unterauslastung der Wirtschaft sowie die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots durch die Öffnung des heimischen Arbeitsmarkts für südosteuropäische Länder seit 2011 zum Tragen. Für die Arbeitslosenquote Österreichs gemessen an den Erwerbspersonen (nach Eurostat-Definition) wird für das Jahr 2014 ein leichter Anstieg von den Wirtschaftsforschungsinstituten WIFO und IHS sowie von der OeNB auf 5,0% bis 5,2% erwartet (2013: 4,9%). Dennoch dürfte die Arbeitslosenquote Österreichs die geringste in der EU bleiben.

1 Aktuelle Ergebnisse der Wirtschaftsforschungsinstitute WIFO und IHS sowie der OeNB vom Juni 2014.

2 Quelle: WIFO (Stand: Juni 2014).

Durch die Beendigung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ÜD; korrektiver Arm des SWP) sind ab dem Jahr 2014 die Bestimmungen des **präventiven Arms** gültig. Sie geben (sofern nicht Ausnahmeregeln wie z. B. bei Naturkatastrophen oder bei schwerwiegendem Konjunkturabschwung anzuwenden sind) in Grundzügen Folgendes vor:

- Nachhaltige Unterschreitung der **Defizitobergrenze laut Maastricht** von 3% des BIP;
- **Anpassung des strukturellen Budgetsaldos** (= konjunkturbereinigter Budgetsaldo abzüglich Einmalmaßnahmen) jährlich **um mehr als 0,5% des BIP**, solange das mittelfristige Budgetziel (Medium Term Objective; MTO) nicht erreicht wurde und die Schuldenquote über dem Referenzwert von 60% des BIP liegt. Bei strikter Einhaltung der strukturellen Budgetregel müsste Österreich **bereits im Jahr 2015 das MTO** erreichen;
- **Beschränkung** des jährlichen (realen) **Ausgabenwachses des Staates** mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs abzüglich eines Abschlags (für Österreich in Höhe eines Prozentpunkts), außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen;
- **Rückführung der Staatsschuldenquote** während eines **dreijährigen Übergangszeitraums** (2014 bis 2016), die anhand der Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos festzulegen ist und eine Einhaltung der Schuldenregel Ende 2016 sicherstellen muss. Die Schuldenregel ist erfüllt, wenn sich der **Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP** in den letzten drei Jahren (Jahre t-1 bis t-3) oder auf Basis der Prognose der Europäischen Kommission (No-Policy-Change-Annahmen; Jahre t-1, t und t+1) um durchschnittlich **5% pro Jahr verringert**.

Dieses System mehrdimensionaler Fiskalregeln der EU wurde im **Österreichischen Stabilitätspakt (ÖStP) 2012** in nationales Recht übergeführt. Darin wurde insbesondere das **mittelfristige Budgetziel (MTO)** eines **strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits** von maximal **0,45% des BIP ab dem Jahr 2017** (Bund und Sozialversicherungsträger: 0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,1% des BIP) festgelegt.

Laut **aktuellem Stabilitätsprogramm** wird sich im Jahr **2014** das **gesamtstaatliche Budgetdefizit laut Maastricht** durch **Sondereffekte** im Zusammenhang mit der Restrukturierung der Hypo Alpe-Adria-Bank **einmalig** deutlich von 1,5% des BIP (2013) auf 2,7% des BIP erhöhen. Dieser Anstieg resultiert aus dem zusätzlichen Kapitalbedarf der Bank bis zur Umwandlung in eine Abbaugesellschaft (voraussichtlich Herbst 2014) in Höhe von 1,4 Mrd EUR sowie aus einem unterstellten Abwertungsbedarf von bis zu 3 Mrd EUR. 2015 wird das gesamtstaatliche Budgetdefizit wieder entsprechend niedriger ausfallen und in den **Folgejahren** kontinuierlich zurückgeführt werden. Ab dem Jahr 2016 soll das gesamtstaatliche Budgetdefizit deutlich unter 1,0% des BIP liegen (2016: 0,7% des BIP, 2018: 0,5% des BIP).³

Aus heutiger Sicht dürfte Österreich in den Jahren 2014 und 2015 **nicht alle EU-Vorgaben**, insbesondere die erforderliche Anpassung des strukturellen Budgetsaldos, **erfüllen** (siehe Fiskalregelbericht, Mai 2014). Ein budgetpolitischer Spielraum für eine generelle Steuerentlastung oder zusätzliche Offensivmaßnahmen kann daher ohne Gegenfinanzierung aus den derzeit verfügbaren **Budgetplänen** für Österreich nicht abgeleitet werden. Auch der **Rat der Europäischen Union** stellte im Juni 2014 fest, dass Österreich zwar sein übermäßiges Defizit nachhaltig korrigiert hat, in den Jahren 2014 und 2015 jedoch weiterhin die **Gefahr einer erheblichen Abweichung vom strukturellen Anpassungspfad** in Richtung MTO besteht. Laut **Stellungnahme des BMF** soll eine erhebliche Abweichung im Sinne des SWP im Hinblick auf den strukturellen Anpassungspfad in Richtung des MTO durch Zusatzmaßnahmen im Vollzug (falls erforderlich) verhindert werden.

3 Revisionen wichtiger Makrodaten und Fiskalindikatoren infolge des Umstiegs auf das neue Buchungssystem ESVG 2010 im Oktober 2014 wurden im aktuellen Stabilitätsprogramm 2013 bis zum Jahr 2018 nicht berücksichtigt.

Empfehlungen des Fiskalrates

Der **Fiskalrat empfiehlt** vor dem Hintergrund der hohen Staatsverschuldung, der unionsrechtlichen Vorschriften über die Haushaltsdisziplin und unter den derzeit zu erwartenden ökonomischen Rahmenbedingungen **für das Jahr 2014 und den mittelfristigen Budgetpfad**:

- Den geplanten **Konsolidierungskurs mit Wachstumselementen** und mit den Verpflichtungen zur Einhaltung der **EU-Fiskalregeln stärker zu kombinieren**, was die **Qualität der öffentlichen Finanzen** erhöhen, den **Konsolidierungskurs** erleichtern und **negative Auswirkungen** auf Wachstum und Beschäftigung vermindern würde. Darunter fallen u. a. folgende Aspekte:
 - **Entscheidungen über gebietskörperschaftsübergreifende Aufgaben-, Kompetenz- und Strukturreformen** (Föderalismusreform) u. a. im Bereich Verwaltungseffizienz, Schulwesen, Beamtenpensionsrecht, Förderwesen sowie öffentlicher Regional- und Nahverkehr zu treffen und in dieser **Legislaturperiode entschlossen umzusetzen**. Zielsetzung sollte die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für öffentliche Leistungen sein, die durch stärkere Eigenverantwortung und Transparenz die Wirkungsorientierung und Anreizmechanismen zur soliden Budgetgebarung stärkt.
 - Durch Vorziehen struktureller Maßnahmen (z. B. im Förderwesen oder im Pensionsbereich) auf die **EU-Vorgaben** zur Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Richtung des mittelfristigen Budgetziels **stärker Bedacht zu nehmen**. Die Effizienz im **Förderwesen** könnte gesteigert werden, indem u. a. bestehende Zielkonflikte infolge von Wechselwirkungen einzelner Förderungsmaßnahmen durch eine Gesamtstrategie mit Schwerpunktsetzung (z. B. Wirtschaftswachstum, Ökologisierung) ausgeräumt, auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen Transparenzvorschriften für Förderungsvergaben erlassen, überschneidende Förderungsbereiche und die hohe Anzahl der Förderstellen reduziert und die Grundlagen für Förderungsentscheidungen sowie Kontroll- und Evaluierungsmaßnahmen verbessert werden.
 - Eine Gesamtstrategie und Rahmenbedingungen, die das **Bildungsniveau**, die **Innovationskraft** sowie den **Forschungoutput** Österreichs erhöhen. Budgetäre Konsolidierungsbemühungen im Bildungsbereich sollten daher auf **Effizienzsteigerungen** und die **Vermeidung von Doppelgleisigkeiten** gerichtet sein, um dadurch Mittel für die übergeordneten Ziele einer Anhebung des Bildungsniveaus und Verbesserung der Bildungsqualität freizuspielen.
- Eine **Steuerreform** unter Einhaltung der **EU-Fiskalregeln** so bald wie möglich vorzusehen, die insbesondere den **Faktor Arbeit** entlastet und durch nachhaltige Einsparungen auf der Ausgaben- sowie durch Verlagerung zwischen Steuerkategorien gegenfinanziert wird.
- Für eine grundlegend neue **Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs die zentralen Ziele und Prinzipien** auf höchster politischer Ebene zu definieren, um den ab Herbst 2014 startenden Reformprozess zielorientiert und effizient gestalten zu können. Aus des Sicht des Fiskalrates sollen folgende Grundprinzipien den Reformrahmen vorgeben:
 - Ausweitung der **Eigenverantwortung** durch Abbau von Mischfinanzierungen;
 - Stärkung des Effizienzkriteriums der **Konnexität** (Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung);
 - **Aufgabenorientierte Mittelausstattung**, die einen demografischen, topografischen und zentralörtlichen Lastenausgleich schafft;
 - Bedachtnahme auf die **Leistungsfähigkeit** der Gebietskörperschaften, der z. B. durch einen **Ressourcenausgleich** für strukturschwache Regionen Rechnung getragen werden

- könnte;
- **Transparenz** der Mittelflüsse und –verwendung;
 - Elemente einer **wirkungsorientierten Steuerung** und **Monitoring**.
- **Explizite und implizite Eventualverbindlichkeiten** durch klare **Rechtsnormen**, **Risikomanagement** und **Transparenz** stärker zu begrenzen. Dazu bieten sich insbesondere folgende Maßnahmen an:
 - Strenge und klare Rechtsnormen für (nur noch risikoarme) Veranlagungs- und Finanzierungsgeschäfte (**Spekulationsverbot**) sowie **einheitliche Buchungsvorgaben** für alle Gebietskörperschaften mit **Berichtspflichten** an die Legislative sowie an die Öffentlichkeit;
 - Ein verpflichtendes strategisches und laufendes **Risikomanagement** (auf Einzelebene und gesamtstaatlich) für bedeutende explizite und implizite Eventualverbindlichkeiten (Stresstests, Szenarienanalysen) mit **strikten Haftungsobergrenzen** bei den einzelnen Gebietskörperschaften. **Verfahrensregelungen** bei **drohender Zahlungsunfähigkeit** von einzelnen Gebietskörperschaften, insbesondere eine Klärung der Haftungsbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Im Extremfall ist ein befristeter Entzug der Budgethoheit auf Landes- und Gemeindeebene vorzusehen. Derzeit existiert dafür keine rechtliche Regelung;
 - **Veröffentlichung aller budgetrelevanten Dokumente** einschließlich ihrer Behandlung im Nationalrat und den Landtagen, sofern nicht schutzwürdige Interessen entgegenstehen.
 - Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch **strukturelle Reformen** insbesondere auch in den **alterungsbedingten Aufgabenbereichen** (Pensionen, Pflege, Gesundheit) abzusichern. Ohne Strukturmaßnahmen öffnen sich zunehmend Finanzierungslücken, die den Konsolidierungsdruck auf Zukunftsinvestitionen übertragen. Anknüpfungspunkte für Strukturreformen stellen insbesondere folgende dar:
 - Im Bereich der **Pensionen** sollten das effektive Pensionsantrittsalter an das gesetzliche herangeführt sowie der Anstieg der Lebenserwartung berücksichtigt werden.
 - Im Rahmen der **Langzeit-Pflege** sollten weitere Maßnahmen zur nachhaltigen Bewältigung der Kostendynamik gesetzt (Weiterentwicklung harmonisierter Pflegestandards hinsichtlich Zugang, Leistung und Kosten, die auch zu höherer Verwaltungseffizienz beitragen können; Ausbau mobiler und ambulanter Dienste) und ein tragfähiges Finanzierungsmodell für den Pflegebereich entwickelt werden.
 - Bei der geplanten **Gesundheitsreform** sollte aus Kosten-, Effizienz- und Qualitätsgesichtspunkten die substanzielle Verlagerung vom stationären zum ambulanten bzw. niedergelassenen Bereich forciert werden.