

## Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2013

Beschlossen in der Sitzung des Arbeitsausschusses vom 5. Dezember 2012 und genehmigt in der  
Sitzung des Staatsschuldenausschusses vom 13. Dezember 2012

---

### Rahmenbedingungen

Für das Jahr 2013 ist weltweit mit einer schwachen Wirtschaftsdynamik zu rechnen. Für den **Euro-raum** gehen die jüngsten internationalen Prognosen von einer Fortsetzung der Rezession im ersten Halbjahr 2013 aus, nachdem im Jahr 2012 die reale Wirtschaftsleistung um 0,4% (Quelle: OECD) im Jahresabstand schrumpfte. Vor allem die schwache Binnennachfrage im Euroraum trübt die Konjunktur-entwicklung. Eine Erholung der Wirtschaft wird im zweiten Halbjahr 2013 erwartet. Insgesamt setzt die Stabilisierung der europäischen Wirtschaft ein gestärktes Vertrauen der Wirtschaftsakteure in die EU voraus, das durch glaubwürdige und substanzielle Fortschritte im Bereich der europäischen Integration (z. B. Einigung über die künftige Bankenunion) sowie durch die Fortsetzung der Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte in den Ländern des Euroraums erreicht werden müsste. Abwärtsrisiken bestehen insbesondere durch eine sich wieder verschärfende Finanz- und Schuldenkrise.

Für **Österreich** ist eine im Vergleich zum Euroraum günstigere Wirtschaftsentwicklung zu erwarten: Für das Gesamtjahr 2013 wird gegenwärtig ein BIP-Wachstum in der Größenordnung des Jahres 2012 von 0,5% bis 1,0% erwartet. Im ersten Halbjahr 2013 dürfte sich die Phase des schwachen Wirtschaftswachstums im Jahresvergleich fortsetzen. Wichtige Impulse sollten von den Exporten, insbesondere vom Absatzmarkt Deutschland, ausgehen, die sich im Jahresverlauf langsam aber stetig erholen. Die schwache Auftragslage und Auslastung der Produktionskapazitäten dämpfen – trotz niedrigem Zinsniveau in Österreich – die Investitionsnachfrage. Auch öffentlicher und privater Konsum dürften die Binnennachfrage nur schwach beleben.

Auf dem **österreichischen Arbeitsmarkt** zeichnet sich für das Jahr 2013 eine Verlangsamung des regen Beschäftigungswachstums und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit ab: Die durchschnittliche Zahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten wird 2013 im Jahresabstand um etwa 20.000 Personen steigen (2012 um etwa 47.000 Personen). Im gleichen Zeitraum nimmt die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen in der Größenordnung von 20.000 Personen (2012 um etwa 14.000 Personen) zu. Die Zahl der Arbeitslosen liegt infolge eines höheren Arbeitskräfteangebots und der schwachen Konjunktur deutlich über jener vor der Krise. Die Arbeitslosenquote Österreichs wird sich gemäß Europäischer Kommission von 4,5% (2012) auf 4,7% (2013) erhöhen, aber die geringste in der EU bleiben.

Für das **gesamtstaatliche Defizit Österreichs** wurde laut (aktuellem) Österreichischen Stabilitätsprogramm vom April 2012 eine Quote von 2,1% des BIP im Jahr 2013 (2012: 3,0%) angestrebt, die bis zum Jahr 2016 schrittweise auf null rückgeführt werden soll. Zusätzliche Maßnahmen im Rahmen des österreichischen Bankenpakets und die schwache Konjunkturlage könnten allerdings zu einer leichten Überschreitung des gesetzten Budgetziels für das Jahr 2013 führen. Die **gegenwärtige Schätzung des BMF** geht von einem gesamtstaatlichen Budgetdefizit von 2,3% des BIP für 2013 (2012: 3,1% des BIP) aus. Der **vorgesehene Konsolidierungspfad** bis 2016, der im Oktober 2010 in Loipersdorf eingeleitet und durch das Stabilitätspaket vom Frühjahr 2012 fortgeführt wurde, enthält ein Bündel von **steuerlichen und ausgabenseitigen Maßnahmen** (z. B. Stabilitätsabgabe der Banken, Erhöhung der Mineralölsteuer, Kapitalertragsteuer auf Wertpapierverkäufe, Besteuerung von Gewinnen bei Immobilienveräußerungen, Finanztransaktionssteuer, Solidarabgabe für hohe Einkommen, Beschränkung des Vorsteuerabzugs bei der Umsatzsteuer, Kürzung der 13. Familienbeihilfe, niedrige Gehalts- und Pensionsabschlüsse, restriktive Personalpolitik, Strukturreformen zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters etc.) sowie **„Offensivmaßnahmen“** zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, wie z. B. im Bereich der Universitäten und Fachhochschulen sowie der Langzeitpflege.

Bei Einhaltung des Konsolidierungspfades ist von der **Einstellung des ÜD-Verfahrens gegen Österreich** im Laufe des Jahres 2013 auszugehen: Neben der nachhaltigen Unterschreitung des Referenzwertes für das gesamtstaatliche Defizit iHv 3% des BIP ab dem Jahr 2013 dürfte die **Rückführung des strukturellen Defizits** (in % des BIP), wenn man die Revisionen des Potenzialwachstums berücksichtigt, den Ratsempfehlungen von durchschnittlich 0,75% p.a. in den Jahren zwischen 2011 und 2013 entsprechen. Die aktuellen Berechnungen der Europäischen Kommission für die Jahre 2011 bis 2013 ergeben ein geringeres potenzielles Outputniveau als zum Zeitpunkt der ÜD-Vorgaben (Dezember 2009) erwartet wurde. Für 2012 bis 2014 wurden Potenzialwachstumsraten von nur noch 1,2% p. a. ermittelt (EK-Prognose vom Herbst 2012), während im Herbst 2009 von Wachstumsraten in der Größenordnung von 1,6% p.a. ausgegangen wurde.

Für die **Staatsverschuldung** ist Ende des Jahres 2013 (BMF-Budgetbericht vom Oktober 2012) eine Quote von 75,4% des BIP (2012: 74,7% des BIP) zu erwarten. Ausgehend von diesem Höchststand soll eine schrittweise Rückführung im Einklang mit der Schuldenregel des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes erfolgen.

## Empfehlungen des Staatsschuldenausschusses

Der **Staatsschuldenausschuss empfiehlt** vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise, der hohen Staatsverschuldung, der unionsrechtlichen Vorschriften über die Haushaltsdisziplin und unter den derzeit zu erwartenden ökonomischen Rahmenbedingungen **für das Jahr 2013 Folgendes:**

- Den seit 2011 verfolgten **moderaten Konsolidierungskurs** trotz konjunktureller Schwächeperiode und anstehenden Wahlen konsequent **fortzusetzen**. Die nachhaltige Rückführung des gesamtstaatlichen Budgetdefizits unter 3% des BIP ab dem Jahr 2013, ein weitgehend ausgeglichener Staatshaushalt bis zum Jahr 2016 und in den Folgejahren sowie eine Trendwende bei der Entwicklung der Schuldenquote dürfen nicht in Zweifel gezogen werden.
- **Konjunkturbedingte** Einnahmen- und Ausgabenänderungen im Budget (automatische Stabilisatoren) **voll wirken zu lassen**. Wenn beschäftigungspolitische Maßnahmen ergriffen werden, sollten diese möglichst effizient wirken und gegenfinanziert sein.
- **Keine politisch motivierten Ausgabenerhöhungen oder Einnahmensenkungen** zu verabschieden („Wahlgeschenke“), die den Sparzwang in der nächsten Legislaturperiode zusätzlich verschärfen.
- In den nächsten Jahren bei **Einnahmen mindernden Maßnahmen Gegenfinanzierung** vorzusehen. **Steuerreformen** sollten primär strukturelle Veränderungen bewirken und darauf abzielen, den **Faktor Arbeit in Österreich** zu **entlasten sowie Sonderbestimmungen** (Ausnahmen) zu **beseitigen**. Die Budgetkonsolidierung soll Vorrang vor allfälligen Steuerreduktionen haben.
- **Politische Grundsatzentscheidungen mit gebietskörperschaftsübergreifenden Kompetenz- und Strukturreformen** u. a. im Bereich Verwaltungseffizienz, Schulwesen, Beamtenpensionsrecht, Förderwesen, öffentlicher Nahverkehr sowie Steuerkompetenz der Länder und Gemeinden **weiter voranzutreiben** und die im Dezember 2012 beschlossene Reform des Gesundheitswesens konsequent umzusetzen. Ohne Strukturmaßnahmen überträgt sich der Konsolidierungsdruck auf jene Bereiche, die zu einem nachhaltigen Wachstum beitragen. Für derartige Reformen liegen zahlreiche Vorschläge (RH, WIFO, IHS, StA, KDZ) vor.
- Den mit dem **Bundeshaushaltsrecht 2013** vollzogenen **Wandel** hin zur Ergebnis- und Wirkungsorientierung (welche Ergebnisse mit dem Steuergeld erzielt werden sollen), Eigenverantwortung und Transparenz auf Bundesebene zu vertiefen. Der Staatsschuldenausschuss begrüßt die neue Steuerungsarchitektur einschließlich der Implementierung des Gender Budgeting und plädiert zudem für eine Stärkung der **dezentralen Personalsteuerung** und für die **Anpassung der Aufbauorganisation des Bundes** an die neue Steuerungsarchitektur, um kompetenzrechtliche Über-

schneidungen und divergierende Wirkungsziele zu vermeiden. Ferner erscheint es zweckmäßig, **Rücklagenauflösungen (soweit bekannt)** in den **Teilheften** zu den **Voranschlägen** auszuweisen. Weiters soll als Anhang zu den Berichten der **Wirkungscontrollingstelle** des Bundeskanzleramts an den Nationalrat jeweils eine **Übersicht über wirkungsorientierte Folgeabschätzungen** von **Rechtsnormen** angeschlossen werden. Das neue Haushaltsrecht des Bundes fand auch international Anerkennung.

- **Mit dem neuen Bundeshaushaltsrecht 2013 kompatible Budgetordnungen** nunmehr auf **subnationaler Ebene** zu implementieren und bestehende **regionale Divergenzen** zu **beseitigen**. Für eine effektive Gesamtsteuerung der Finanzpolitik und für die Umsetzung von bedeutenden Vorhaben in Österreich sind aussagekräftige und vergleichbare Informationen über die Budgetlage, mittelfristige Budgetentwicklung, Nettovermögensposition und über Eventualverbindlichkeiten von allen Gebietskörperschaften erforderlich. Eine diesbezügliche umfassende Reform der **Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung** ist dringend erforderlich.
- **Stark vereinfachte und praktikable Umsetzungsvorgaben** für die **Einhaltung der „Schuldenbremse“** in Form des **Österreichischen Stabilitätspakts 2012**, der rückwirkend mit 1. Jänner 2012 in Kraft trat, auf **Länder- und Gemeindeebene** im Einklang mit den Umsetzungsvorgaben der EU (Beschluss des ECOFIN-Rates vom 24. Jänner 2012 „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes“) auszuarbeiten und die **Koordinierungsarbeit** (insbesondere ex ante) der im Österreichischen Stabilitätspakt vorgesehenen **Bundes- und Landeskoordinierungsgremien zu intensivieren**. Ein Verordnungsentwurf auf Bundesebene zur Umsetzung der Schuldenbremse bzw. des ÖStP 2012 liegt vor.
- Die Arbeiten der Gruppe „**Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs**“ sowie den diesbezüglichen **politischen Diskussionsprozess** deutlich zu intensivieren und zumindest bis Ende 2016 ein **neues aufgabenorientiertes Finanzausgleichssystem mit gestärkter Eigenverantwortung** und **Abgabenautonomie** zu erarbeiten und zu implementieren. Auch andere Institutionen wie OECD und IWF haben wiederholt auf die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der finanziellen Verflechtungen der unterschiedlichen Gebietskörperschaften hingewiesen. Umfangreiche Studien zum österreichischen Finanzausgleich, die Veränderungsoptionen aufzeigen, liegen seit Längerem vor. Aus Sicht des Staatsschuldenausschusses sind in erster Linie die Herstellung der **fiskalischen Äquivalenz** (Übereinstimmung von Nutznießer und Kostenträger) sowie der **Konnexität** (Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung) von Bedeutung. Neben diesen Effizienzkriterien müsste der Finanzausgleich aber weiterhin auf die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften Bedacht nehmen und Elemente eines Ressourcenausgleichs für strukturschwache Regionen sowie einen Lastenausgleich z. B. für zentralörtliche Aufgaben enthalten.
- **Strenge, einheitliche und klare Standards** für nur noch risikoarme **Veranlagungs- und Finanzierungsgeschäfte (einschließlich Transparenz)** für alle Gebietskörperschaften zu entwickeln und den **Richtlinien** der gebietskörperschaftlichen Ebenen **größere Verbindlichkeit** einzuräumen. Solche Vorgaben könnten als Entscheidungskriterien für Genehmigungen durch den Landtag bzw. für die Gemeindeaufsicht zur Beurteilung und Genehmigung von Finanzgeschäften der Gemeinden herangezogen werden.
- Auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen das gegenwärtig äußerst niedrige Zinsniveau für **langfristige Finanzierungen mit fixer Verzinsung** zu nutzen.
- Auf **europäischer Ebene** dazu beizutragen, dass die Sanierung der öffentlichen Haushalte, die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung sowie die konsequente Umsetzung von Maßnahmen zur Stabilität von Finanzmärkten und Banken, die eine faire Wettbewerbssituation gewährleisten, **einander erfolgreich ergänzen**. Die **notwendigen Maßnahmen** für eine Lösung der Staatsschuldenkrise sind **zu ergreifen**, da alle Länder des Euroraums – auch Österreich – vom gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum erheblich profitieren.

## Exkurs: Fiskalischer Rechtsrahmen der Europäischen Union und rechtliche Umsetzung in Österreich

Sofern nicht Ausnahmeregeln (wie z. B. bei Naturkatastrophen, schwerwiegendem Konjunkturabschwung) anzuwenden sind, gelten folgende EU-Vorgaben für Österreich:

- Solange der **strukturelle Budgetsaldo des Gesamtstaates** (konjunkturbereinigter Haushaltssaldo ohne Anrechnung von Einmalmaßnahmen und sonstigen befristeten Maßnahmen) das nationale mittelfristige Budgetziel (MTO) 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.
- Gemäß den Ratsempfehlungen (Dezember 2009) ist Österreich angesichts des **Verfahrens wegen eines „übermäßigen Defizits“** (ÜD-Verfahren) verpflichtet
  - eine Rückführung der Defizitquote auf **unter 3% des BIP bis 2013**,
  - eine durchschnittliche, jährliche **Defizitreduktion (strukturell) von 0,75% des BIP** in den Jahren 2011 bis 2013 und
  - eine rückläufige Schuldenquote zu erreichen.
- Nach Beendigung des ÜD-Verfahrens darf der jährliche (reale) **Ausgabenwuchs des Staates** die **mittelfristige Wachstumsrate des Potenzialoutputs nicht überschreiten**, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen. Solange das mittelfristige Budgetziel (MTO) nicht erreicht wird, ist der Ausgabenwuchs stärker zu dämpfen. Für Österreich beträgt dieser Abschlag etwa einen Prozentpunkt.
- Bei der **Rückführung von Staatsschuldenquoten** muss sichergestellt werden, dass 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**. Für Mitgliedstaaten, die einem ÜD-Verfahren unterliegen, besteht ein **dreijähriger Übergangszeitraum**. Eine Einhaltung der Schuldenregel am Ende der Übergangsperiode soll sichergestellt werden.
- **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 (auch bei staatsnahen Einheiten)), die auf nationaler Ebene bis **Ende 2013** anzuwenden sind.
- Eine **Umsetzung der EU-Vorgaben in nationales Recht** auf Basis des „**Fiskalpakts**“ (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU). Darunter fällt, dass die EU-Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts (Untergrenze von -0,5% des BIP) durch die Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich und dauerhaft auf nationaler Ebene implementiert werden soll. Zudem müssen die Mitgliedstaaten einen **automatischen Korrekturmechanismus** einrichten.

Die Umsetzung der fiskalischen EU-Vorgaben in nationales Recht erfolgt in Österreich in Form des **Österreichischen Stabilitätspakts 2012**, der **rückwirkend** mit Anfang 2012 in Kraft tritt. Der ÖStP 2012 sieht als **mittelfristiges Budgetziel (MTO)** 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 Wirkenlassen von automatischen Stabilisatoren, Ausnahmen im Fall außergewöhnlicher Umstände und einen rückzuführenden Budgetpuffer („Kontrollkonto“), der zusätzliche, nicht diskretionäre Defizitüberschreitungen von bis zu 1,6% des BIP erlaubt, vor. Eine Verankerung der Schuldenbremse in der österreichischen Verfassung erfolgte bislang nicht.