

Zwischen Konsolidierung und Wachstum

Bundesfinanzrahmen 2013-2016, "Konsolidierungspaket II" und Stabilitätsprogramm

In Österreich haben die quantifizierbaren Kosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise in Form von Bankenhilfen, Konjunkturpaketen und Maßnahmen im Rahmen des Krisenmanagements in der Eurozone die Staatsschuldenquote bis 2012 um gut 7¾ Prozentpunkte erhöht. Weitere diskretionäre Maßnahmen ("Anti-Teuerungspaket" und Nationalratsbeschlüsse 2008) sowie statistische Revisionen tragen mit 6 Prozentpunkten zur Schuldenquote bei, die 2012 gut 74% des BIP erreichen wird. Vor dem Hintergrund der Verschärfung der EU-Vorgaben zur Senkung von Budgetdefizit und Verschuldung sowie der Herabstufung der Bonität österreichischer Staatsanleihen durch die Ratingagentur Standard & Poor's wurde im Frühjahr 2012 ein zweites Konsolidierungspaket im Umfang von kumuliert knapp 28 Mrd. € bis 2016 beschlossen. Damit soll bis 2016 ein ausgeglichener Haushalt des Gesamtstaates nach Maastricht-Definition erreicht werden. Das strukturelle Defizit soll gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm auf 0,4% des BIP und die Schuldenquote auf 70,6% des BIP gesenkt werden.

Auch in Österreich hat die weltweite Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise die öffentlichen Haushalte erheblich belastet. Die Schuldenquote war bis zum Vorkrisenjahr 2007 von ihrem bisherigen Höchststand von 68% des BIP Mitte der 1990er-Jahre auf gut 60% gesunken. Ihr jüngster deutlicher Anstieg auf 74% 2012 ist zum großen Teil auf die budgetären Kosten der Krise zurückzuführen. Die quantifizierbaren Krisenkosten in Form von Bankenhilfen, Konjunkturpaketen sowie Maßnahmen im Rahmen des Krisenmanagements in der Eurozone erhöhten die Schuldenquote bis 2012 um gut 7¾ Prozentpunkte. Die öffentlichen Haushalte werden darüber hinaus durch weitere Krisenkosten belastet, die jedoch nicht exakt beziffert werden können. Sie werden insbesondere durch den rezessionsbedingten Rückgang der öffentlichen Einnahmen und Anstieg der Ausgaben (automatische Stabilisatoren) sowie durch die zusätzlichen Zinsausgaben aufgrund der zunehmenden Verschuldung verursacht.

Die bisherigen Bankenhilfen machen mit Stand Frühjahr 2012 21,35 Mrd. € aus. Davon sind 9,7 Mrd. € Garantien für Wertpapieremissionen der Banken, die allmählich auslaufen und schuldenstandneutral sind. An Partizipationskapital, das der Bund den Banken gegen die Zahlung von Dividenden zur Stärkung der Eigenkapitalbasis temporär zur Verfügung stellt, stehen 4,1 Mrd. € aus. Bis zu seiner Rückzahlung durch die Banken erhöht das Partizipationskapital den Schuldenstand vorübergehend. Aus Sicht des Bundes verlorene Kapitalzuschüsse an Banken, die das Bundesbudget endgültig belasten (abzüglich allfälliger künftiger Verkaufserlöse aus Beteiligungen) und den Schuldenstand entsprechend erhöhen, stehen in Höhe von 3,48 Mrd. € fest. Weitere 4,1 Mrd. € hat der Bund an Garantien, Haftungen und Bürgschaften

für Aktiva oder Passiva der (teilweise) notverstaatlichten Banken übernommen. Insgesamt sind in der Schuldenquote Bankenhilfen im Umfang von etwa 3% des BIP enthalten. In Form von Dividenden für das Partizipationskapital, Haftungsentgelten und gegebenenfalls Verkaufserlösen aus Beteiligungen fließen dem Bund auch Einnahmen aus dem Bankenpaket zu. Aus heutiger Sicht werden jedoch die Auszahlungen im Zusammenhang mit den Bankenhilfen (Kapitalzuschüsse an Banken, Refinanzierungskosten) wahrscheinlich die Einnahmen übersteigen, sodass die verschiedenen Maßnahmen das Bundesbudget per Saldo endgültig belasten dürften.

Weitere diskretionäre Maßnahmen (Anti-Teuerungspaket und Nationalratsbeschlüsse 2008) sowie statistische Revisionen tragen mit 6 Prozentpunkten zur Schuldenquote bei.

Vor dem Hintergrund der Verschärfung der EU-Vorgaben zur Verringerung von Budgetdefizit und Verschuldung sowie der Herabstufung der österreichischen Bonität durch die Ratingagentur Standard & Poor's wurde im Frühjahr 2012 ein zweites Konsolidierungspaket beschlossen. Die Maßnahmen dieses "Konsolidierungspaketes II" erreichen zwischen 2012 und 2016 kumuliert 27,87 Mrd. € und damit etwas mehr als jene des "Konsolidierungspaketes I" (2011 bis 2016 kumuliert 25,06 Mrd. €). Beide Pakete zusammen entsprechen, ausgehend von knapp 0,9% des BIP 2011, im Jahr 2016 3,9% der Wirtschaftsleistung. Insgesamt erreichen in der Periode 2011/2016 die Einsparungen einen Anteil von gut 57% und die Einnahmenerhöhungen einen Anteil von knapp 43%. Der Anteil des Bundes beträgt zwischen 2011 und 2016 knapp 80%, jener der Länder und Gemeinden 18% und der Sozialversicherungsträger knapp 3%. Mit Hilfe des Konsolidierungspaketes II soll bis 2016 ein gesamtstaatlich ausgeglichener Haushalt laut Maastricht-Definition erreicht werden. Das strukturelle Defizit soll gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm auf 0,4% des BIP und die Schuldenquote auf 70,6% des BIP gesenkt werden.

Die geplanten Einsparungsmaßnahmen des Konsolidierungspaketes II betreffen eine Reihe von Ausgabenbereichen, für die seit längerem umfangreiche Effizienzsteigerungspotentiale festgestellt werden. Der Bereich Pensionen trägt mit einem Drittel des gesamten Einsparungsvolumens am meisten bei. Der zweitgrößte Einsparungsbereich auf Bundesebene ist mit gut 2,5 Mrd. € (etwa 15% der Einsparungen) die öffentliche Verwaltung: Hier kommen knapp zwei Drittel der angestrebten Einsparungen aus nicht-strukturellen Maßnahmen (Nulllohnrunde 2013, mäßige Gehaltsanpassung 2014, Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst auf Bundesebene bis Ende 2014). Gut 1,4 Mrd. € werden aus Einsparungen im Bereich der ÖBB erzielt, 1 Mrd. € an Einsparungen soll aus einer ab 2014 wirkenden Förderreform realisiert werden. Darüber hinaus sollen Länder und Gemeinden bis 2016 kumuliert gut 2,6 Mrd. € (gut 15% der gesamten Einsparungen) einsparen, die Sozialversicherungsträger (Gesundheitsbereich) knapp 1,4 Mrd. € (8% der Einsparungen). Während die Maßnahmen im Pensionsbereich und die damit verbundenen Einsparungen ebenso wie jene für die ÖBB insgesamt sehr konkret spezifiziert sind, sind die angestrebten Einsparungsziele im Bereich der Förderungen so wie jene für Länder und Gemeinden sowie Sozialversicherungsträger noch nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegt. Erneut wurde – wie bereits im Konsolidierungspaket I – die Möglichkeit vergeben, den Anteil der Länder an den konsolidierungsbedingten Steuererhöhungen an die

Verpflichtung zur Mitwirkung an Strukturreformen sowie an konkrete Maßnahmen und Umsetzungsschritte zu koppeln. Grundsätzlich wäre die Einbettung der verschiedenen Strukturreformen, die großteils Bereiche mit gemeinsamer Zuständigkeit von Bund und Ländern betreffen (Förderungen, Verwaltung, Gesundheit), in eine Föderalismusreform sinnvoll gewesen.

Die vorgesehenen Einnahmenerhöhungen bestehen zum weit überwiegenden Teil aus der Anhebung bestehender oder der Einführung neuer Steuern. Hinzu kommen weitere einnahmenseitige Maßnahmen, zum größten Teil die Anhebung verschiedener (Sozialversicherungs-)Beiträge. Bezüglich der Struktur der einnahmenseitigen Maßnahmen fällt Folgendes auf:

- Auf eine weitere Ökologisierung des Abgabensystems, ausgehend von den Umweltsteuererhöhungen des Konsolidierungspaketes I (z. B. Mineralölsteuererhöhung, Einführung der Flugticketabgabe), wurde de facto verzichtet.
- Zudem hätte die Option des Abbaus von Steuerbegünstigungen (insbesondere in der Umsatz- und Einkommensteuer) noch intensiver genutzt werden können.
- Auch wenn sie vorwiegend die vergleichsweise wenig steuerreagiblen höheren Einkommensbereiche betreffen, erhöht die Anhebung von Sozialversicherungsbeiträgen die in Österreich ohnehin sehr hohe Abgabenlast auf Arbeitseinkommen weiter.
- Mit wenigen Ausnahmen gelten die Steuererhöhungen unbefristet, ohne dass sich die Regierung etwa verpflichtet hätte, die zusätzlichen Einnahmen mittelfristig zur Senkung verzerrender Abgaben (vor allem der hohen arbeitsbezogenen Abgaben) und damit für eine Abgabenstrukturreform zu verwenden.
- Schließlich fehlt die Einbettung der steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen in eine begleitende Abgabenstrukturreform, die relativ wachstumsverträgliche Steuern (gegebenenfalls mit positiven Lenkungseffekten) stärken (vor allem Grundsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Umweltsteuern) und im Gegenzug die wachstums- und beschäftigungsfreundlichen hohen Abgaben auf die Arbeit senken würde.

Begleitend zum Konsolidierungspaket II wurde die Fortführung bzw. Aufstockung der Offensivmaßnahmen in den Bereichen Nachmittagsbetreuung sowie Schulen und Unterricht, Hochschulen, Forschungsförderung und thermische Sanierung beschlossen. Das Offensivprogramm erreicht kumuliert zwischen 2012 und 2016 knapp 6,2 Mrd. €. Dennoch nehmen gemäß aktuellem Bundesfinanzrahmen die Ausgaben des Bundes für Bildung, Forschung, Kunst und Kultur zwischen 2013 und 2016 im Jahresdurchschnitt um nur 0,3% zu. Ein weiterer Ausbau der Zukunftsausgaben ist daher zu forcieren.

Wien, am 29. Mai 2012

Rückfragen bitte am Donnerstag, 31. Mai 2012, zwischen 9 und 13 Uhr, an
Dr. Margit Schratzenstaller, Tel. (1) +43 664 225 66 30, Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at.

Nähere Informationen entnehmen Sie bitte dem WIFO-Monatsbericht 5/2012
(<http://www.wifo.ac.at/www/pubid/44376>).