

Erich THÖNI, Helfried BAUER

Reform der österreichischen Stabilitäts- politik im europäischen Kontext

1. Einleitung

Teilweise im Schatten der Bemühungen um die Bewältigung der Schulden- und Strukturprobleme einiger europäischer „Krisenstaaten“ stehen die Reformen der Stabilitäts- und Wachstumspolitik in der Europäischen Union, insbesondere in den Euroländern. Sie werden im ersten Teil des Beitrags skizziert. Wenngleich sie wirtschaftspolitisch ziemlich umstritten sind, bieten sie etwa verfahrensmäßige Bezugspunkte zur nationalen Stabilitätspolitik und den erforderlichen Strukturreformen. Zweifellos gilt es, stabilitätspolitische Koordinierungsbemühungen auch im österreichischen Bundesstaat zu verbessern und zu stärken. Dies wird an Hand der Erörterung von Risiken und Chancen des kürzlich vom Parlament beschlossenen österreichischen Stabilitätspaktes abgeleitet. Sie könnten auch zur dringend erforderlichen finanzpolitischen Vertrauensbildung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beitragen.

2. Die reformierte wirtschafts- und finanzpolitische Steuerung in der Europäischen Union

Auf die spätestens mit der Insolvenz der Lehman Brothers Bank im Herbst 2008 voll ausgebrochene, heftige Finanz- und Wirtschaftskrise in großen Teilen der westlichen Welt, hat die Europäische Union mit einer in mehreren Schritten gemeinsam von den europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten entwickelten Antwort reagiert. Nach einer EU-Selbstdarstellung wurden *„Konjunkturprogramme aufgelegt, die Rettung und Umstrukturierung von Banken koordiniert, die Aufsicht über die Finanzdienstleistungen komplett neu gestaltet, mehrere Mitgliedstaaten mit makroökonomischen Finanzhilfen unterstützt¹, neue Unterstützungsmechanismen zur Wahrung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet geschaffen und mit der Strategie ‚Europa 2020‘ ehrgeizige Ziele für einen neuen Weg zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum gesetzt.“²*

Diese mehrschichtigen und in inhaltlicher Sicht wohl grundsätzlich besser als früher angelegten und koordinierten Maßnahmen waren notwendig geworden, weil sich die Krise der Finanzmärkte zur größten Rezession seit den 1930er Jahren sowie in weiterer Folge auch zu einer Krise der öffentlichen Verschuldung in mehreren Euro-Staaten ausgeweitet hat. Dazu trugen allerdings auch volkswirtschaftliche Ungleichgewichte innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion (so etwa in der Entwicklung der Produktivität wichtiger Wirtschaftssektoren und auseinanderdriftende Leis-

1 Griechenland, Irland, Lettland, Portugal und Rumänien

2 Europäische Kommission: Wirtschaftspolitik, 2011, S. 3.

tungsbilanzen³) bei, die sich über mehrere Jahre hinweg aufgebaut haben und unter anderem wegen der überwiegenden Ausrichtung am Defizitziel in der Europäischen Union sowie wegen der ungenügenden wirtschaftspolitischen Steuerung zu wenig berücksichtigt wurden.

2.1 Der neue wirtschaftspolitische Steuerungsansatz im Überblick

Die von der EU-Kommission erstellten Gesetzgebungsvorschläge⁴, in die auch Ergebnisse der vom Ratspräsidenten geleiteten Projektgruppe eingeflossen sind und neue Initiativen vom März 2011 bilden einen markanten, wenngleich in einigen inhaltlichen und formalen Punkten nicht unumstrittenen inhaltlichen Rahmen sowie teils neue Steuerungsinstrumente, die jedoch grundsätzlich die bisherigen Schwächen beheben sollen. Hervorstechende Merkmale sind der Versuch einer Integration von wirtschafts- und finanzpolitischen Zielen sowie einer verbesserten Koordination, die durch einen stärker als bisher ausgeprägten Top down-Ansatz zwischen den supranationalen Institutionen, insbesondere der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten, erfolgen soll.

Das Europäische Parlament verabschiedete am 28. September 2011 dieses in einigen Punkten noch modifizierte Gesetzespaket.⁵ Die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) wurde mit der Mehrheit von Konservativen und Liberalen angenommen. Sozialdemokraten und Grüne stimmten dagegen, weil der neue Pakt ihrer Meinung nach zu stark auf Sparen setzt und zu wenig das Wachstum fördert. Der Teil des Gesetzespaketes zum Kampf gegen wirtschaftliche Fehlentwicklungen fand dagegen breite Zustimmung.

Insgesamt strebt man damit an, einen umfassenderen, ordnungspolitischen Rahmen (und Ansatz einer europäischen Wirtschaftsregierung) aufzubauen. Er umfasst die Europa 2020-Strategie für die Mitgliedstaaten, den Euro-Plus-Pakt für die Euro-Staaten und einige andere Länder⁶ sowie darauf aufbauende Leitinitiativen. Weiters ist ein neues Steuerungskonzept („Governance“) mit verschiedenen Instrumenten – wie dem jährlichen Wachstumsbericht, dem verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakt und

3 Breuss spricht davon, dass *„entgegen der theoretischen Voraussage der ‚endogenen OCA1-Theorie‘, der zufolge sich nach Einführung einer Gemeinschaftswährung die beteiligten Volkswirtschaften angleichen, sich in der Eurozone seit Einführung des Euro die makroökonomischen Ungleichgewichte (relative Lohnstückkosten und Leistungsbilanzsalden) vergrößert (haben). Anstelle eines ‚Europäischen Konjunkturzyklus‘ findet ein Auseinanderdriften der Wettbewerbsfähigkeit statt.“* (Breuss: Wirtschaftsregierung, 2011.).

4 Sie werden als „six-pack“ bezeichnet. Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-u_economic_governance_proposals_en.htm [Download: 22.09.2011] sowie die Kapitel 2.5 und 2.6 des vorliegenden Beitrages.

5 Das EU-Parlament stimmte am 28.09.2011 für das EU-Sixpack. In: <http://www.euractiv.de/finanzplatz-europa/artikel/eu-sixpack-wirtschaftsregierung-und-verscharfter-stabilitatspakt-005432> [Download: 03.10.2011].

6 Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien

die auf einer strikten zeitlichen Schiene ablaufenden Koordinierungen zwischen den europäischen und den nationalen Politiken und Vorhaben – konzipiert worden. Bezüglich der mit Strukturproblemen kämpfenden, teils mit hohen öffentlichen Schulden belasteten „Krisenstaaten“ hat sich die Europäische Union dazu entschieden, diesen Staaten gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds durch Kredite zu helfen. Hierfür wurde zunächst die European Financial Stability Facility (EFSF) geschaffen, die jedoch ab 2013 von einem mit mehr Mitteln ausgestatteten dauerhaften Mechanismus, dem European Stability Mechanism (ESM) abgelöst werden wird.⁷

2.2 Europa 2020-Strategie – Euro-Plus-Pakt – Wirtschaftspolitische Leitinitiativen

An der Spitze steht die *neue wirtschaftspolitische Strategie der Europäischen Union* (Europa 2020-Strategie), die bereits im Frühjahr 2010 von der Kommission vorgelegt und am 17. Juni 2010 vom Europäischen Rat angenommen wurde.⁸ Damit sollen maßgebliche Ziele guten Regierens verfolgt werden, so unter anderem eine auf Wissen und Innovation basierte Wirtschaft, das Sichern des sozialen Zusammenhanges der Gesellschaft. Die neue EU-Strategie sieht fünf Ziele vor, welche die Mitgliedstaaten in nationale Ziele umzusetzen haben:

- Erhöhung der Beschäftigungsquote der Menschen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren von derzeit 69 Prozent auf 75 Prozent.
- 3 Prozent des BIP der Europäischen Union soll in Forschung und Entwicklung (F&E) investiert werden.
- Die „20/20/20“-Klima- und Energieziele (Reduktion der Treibhausgasemissionen um 20 Prozent gegenüber 1990, Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 Prozent, Steigerung der Effizienz des Energieeinsatzes um 20 Prozent) müssen verwirklicht werden.
- Der Anteil der Schulabbrecher muss auf unter 10 Prozent zurückgehen und 40 Prozent der jungen Menschen sollen eine Hochschulausbildung absolvieren.
- Verringerung der Zahl der Europäerinnen und Europäer, die unter den nationalen Armutsgrenzen leben um 25 Prozent, wodurch 20 Mio. Menschen von der Armut befreit würden.

Euro-Plus-Pakt: Ausgehend von Initiativen der deutschen Bundeskanzlerin und des französischen Staatspräsidenten Anfang März 2011 („Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“) wurde beim Europäischen Rat Ende März 2011 von den Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder und Bulgariens, Dänemarks, Lettlands, Litauens, Polens und Rumäniens der Euro-Plus-Pakt (EPP)⁹ geschlossen. Der Pakt, dem grundsätzlich alle EU-Mitgliedstaaten beitreten können, strebt eine Verstärkung der wirtschaftspoliti-

7 Dieser Teil der europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik und seine Entwicklung werden im vorliegenden Beitrag nicht weiter vertieft.

8 Vgl. dazu: Europäische Kommission: Europa 2020, 2010. http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik/Documents/EK_Mitteilung.pdf

9 Vgl. dazu: Europäische Kommission: Wirtschaftspolitik, 2011, S. 9.

schen Anstrengungen und eine neue Qualität der Koordinierung an, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und dadurch eine höhere Konvergenz zu bewirken. In dem Pakt wird der Schwerpunkt vor allem auf die Bereiche gelegt, die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen, und die für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Vermeidung schädlicher makroökonomischer/realwirtschaftlicher Ungleichgewichte von entscheidender Bedeutung sind. Er stellt auf besondere zusätzliche Anstrengungen sowie konkrete Verpflichtungen und Maßnahmen ab, die ehrgeiziger sind als die bereits im EU-Rahmen vereinbarten, und sieht einen Zeitplan für seine Umsetzung vor. Die Verpflichtungen konzentrieren sich generell auf das Vorziehen wachstumsfördernder Reformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere in netzgebundenen Wirtschaftszweigen und im Dienstleistungssektor. In vielen Fällen geht es um beschäftigungspolitische Maßnahmen mit dem Schwerpunkt Bildung und Qualifizierung. Sie umfassen aber auch Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung, wie die rechtliche Verankerung strengerer Haushaltsdisziplin und – in einem geringeren Ausmaß – die Festigung der Stabilität des Finanzsektors, insbesondere durch eine verstärkte Finanzaufsicht. Die neuen Verpflichtungen werden in die nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme aufgenommen und dem regulären EU-Überwachungsverfahren unterworfen.

Um die Ziele der Europa 2020-Strategie sowie des Euro-Plus-Paktes erreichen zu können, verfolgt die Kommission eine Reihe von *europäischen Leitinitiativen* („EU flagships initiatives“) und andere Maßnahmen, die auf die weitere Vertiefung des Binnenmarktes und auf den Bereich außerhalb der Europäischen Union (Handels- und Außenwirtschaftspolitik) gerichtet sind. Zu den sieben Leitinitiativen¹⁰ zählen unter anderem die Gewährleistung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts durch Unterstützung der armen und sozial ausgegrenzten Menschen, indem sie in die Lage versetzt werden, sich aktiv in die Gesellschaft einzubringen („Europäische Plattform gegen Armut“), die Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industriestruktur nach der Krise durch Förderung des Unternehmergeistes und Entwicklung neuer Kompetenzen („umweltfreundliches Wachstum“), die Neuausrichtung der F&E-Politik und Innovationspolitik auf die wichtigen Herausforderungen unter Überbrückung der Kluft zwischen Wissenschaft und Markt („Innovationsunion“). Die Umsetzung dieser Initiativen ist eine gemeinsame Priorität in der Europäischen Union, die Maßnahmen auf allen Ebenen, von EU-weit tätigen Organisationen, von den Mitgliedstaaten, ebenso auch von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie von Interessensgruppen erfordert.

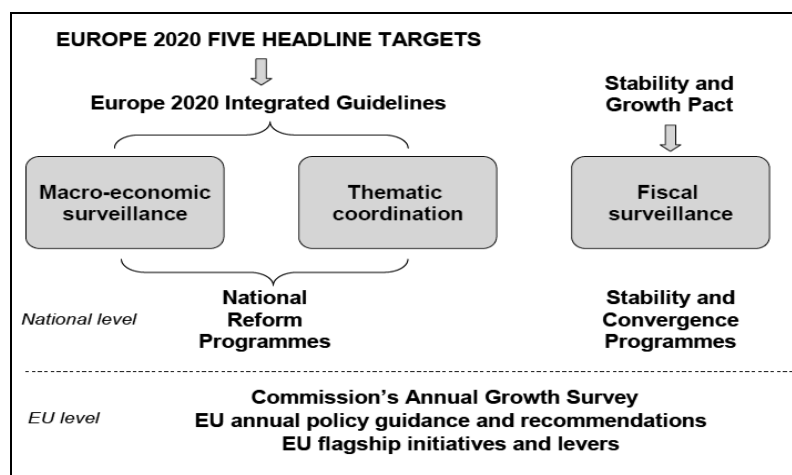
2.3 Steuerungskonzept und neue Instrumente zur Umsetzung der wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele

Der Umsetzung der wirtschaftspolitischen Europa 2020-Strategie und der Leitinitiativen dienen die integrierten Leitlinien, der Ausbau der wirtschaftspolitischen Überwachung sowie der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt (vgl. dazu das in Abbildung 1 skizzierte Steuerungskonzept). Die

10 Vgl. dazu: Europäische Kommission: Grundzüge, 2010, S. 4f.

integrierten Leitlinien betreffen zum einen die Sicherung eines stabilen makroökonomischen Rahmens zur Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit und zum anderen die Koordination wachstumsfördernder inhaltlicher Programme und Maßnahmen im Rahmen der oben genannten EU-Flagship initiatives. Sie setzen sich aus den Leitlinien über die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“¹¹ und aus den „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“¹² zusammen. Im „Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 28. September 2011 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) Nr. .../2011 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“¹³ wird der verbesserte Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung präzisiert: „[Er] sollte sich auf verschiedene miteinander verknüpfte Politiken für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung stützen, die miteinander kohärent sein müssen, insbesondere eine Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung, [...] einen wirksamen Rahmen zur Vermeidung und Korrektur übermäßiger Staatsdefizite (Stabilitäts- und Wachstumspakt), einen robusten Rahmen zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, Mindestanforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen und eine verstärkte Regulierung und Überwachung der Finanzmärkte einschließlich der Aufsicht auf Makroebene durch den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken [...]“

Abbildung 1: Governance of the Europe 2020-Strategy



Quelle: Europäische Kommission: Governance, 2010, p. 2

11 Vgl. dazu: Rat der Europäischen Union: Grundzüge, 2010.

12 Vgl. dazu: Rat der Europäischen Union: Leitlinien, 2010.

13 Vgl. dazu: Europäisches Parlament: Texte, 2011, S. 22-44, hier S. 23f.

Neben der Vorgabe der integrierten Leitlinien zur Festlegung der Prioritäten und Ziele der Europäischen Union erfolgt eine Berichterstattung über die Umsetzung der Europa 2020-Strategie an den Europäischen Rat, an das Europäische Parlament und an die Mitgliedstaaten. An die Mitgliedstaaten werden länderspezifische Empfehlungen gerichtet; im Fall nicht angemessener Umsetzung der Empfehlungen können politische Empfehlungen ausgesprochen werden. Damit soll insgesamt eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung erzielt werden.¹⁴ Die Berichterstattung im Rahmen von Europa 2020 sowie des auf dem Stabilitäts- und Wachstumspakt gegründeten Bewertungsverfahrens erfolgt gleichzeitig; allerdings handelt es sich um zwei verschiedene Instrumente.

Die Erfolge der gemeinsamen Wirtschaftspolitik sollen insbesondere in Hinblick auf die erzielten Wirkungen zur Erreichung der fünf Kernziele der Europa 2020-Strategie eingeschätzt bzw. gemessen werden. Hierfür werden seitens der EU-Kommission ein jährlicher Wachstumsbericht vorgelegt, die Überwachung der makroökonomischen und strukturpolitischen Indikatoren der Mitgliedstaaten sowie jährliche Politikempfehlungen für diese erarbeitet und gemeinsam diskutiert.

Wie in Abbildung 1 gezeigt, bilden die integrierten Leitlinien und der verschärfte Stabilitäts- und Wachstumspakt einen grundlegenden Beitrag der EU-Kommission zur Ausrichtung der *nationalen Pläne und Programme*, auf die sich die Staaten im Rahmen der Europa 2020-Strategie und durch die Teilnahme am Euro-Plus-Pakt verpflichtet haben; es sind dies die nationalen Reform-(bzw. Aktions-)programme sowie die Stabilitätsprogramme für die Eurostaaten bzw. die Konvergenzprogramme für die anderen Mitgliedstaaten. In den Nationalen Reformprogrammen sollen die Mitgliedstaaten im Rahmen des neuen europäischen Semesters über die gravierenden Wachstumshemmnisse berichten und erläutern, wie sie diese überwinden und dadurch Wachstum und Beschäftigung fördern wollen. Den nationalen Reformprogrammen kommt eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Europa 2020-Strategie zu, da sie die bisherigen nationalen Stabilitätsprogramme ergänzen und hierbei die wirtschaftspolitischen Ziele und Leitlinien der EU sowie die jeweiligen nationalen Reformprioritäten aufeinander abstimmen (sollen).

Umfassend und klar formulierte nationale Reform- und Stabilitätsprogramme ermöglichen es der Europäischen Kommission in weiterer Folge, die nationalen Reform- und Stabilisierungsbemühungen durch Überwachen, Kommentieren und durch Benchmarking konkret zu unterstützen.

2.4 Das Europäische Semester – neue Koordinierungs- und Kommunikationsbemühungen

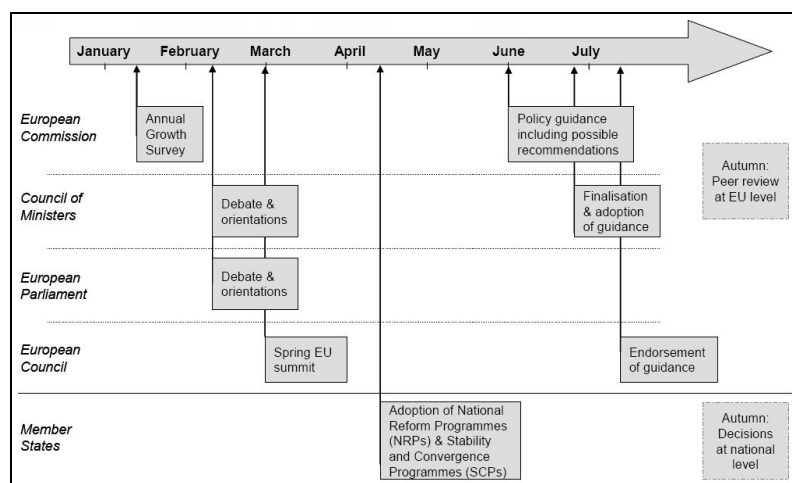
Weiters wird die wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung der Euro-Länder sowie jener sechs Staaten, die den Euro-Plus-Pakt im März 2011 geschlossen haben, auf eine eigene institutionelle Basis und einen geregelten zeitlichen Ablauf gestellt, das „Europäische Semester“ (vgl. dazu

14 Vgl. dazu: Europäische Kommission: Europa 2020, 2010, S. 4.

Abbildung 2). Die rechtliche Verankerung des Europäischen Semesters erfolgte durch einen neuen Artikel 2a in der am 28. September 2011 erfolgten Novellierung der EU-Verordnung Nr. 1466/97.¹⁵ Bedeutsam erscheint nicht nur die zeitlich geregelte, jährliche Abfolge der verschiedenen Schritte der wirtschaftspolitischen Koordinierung, sondern auch die jeweils vorgesehenen bzw. erforderlichen Diskussions- und Abstimmungsphasen. Damit wird klar, dass das Europäische Semester auch eine neue Qualität der Transparenz und der Kommunikation zwischen den Beteiligten in Politik und Verwaltung erzeugen kann. Hierzu sieht der neue Artikel 2a-b die hauptsächlichen Inhalte des zu führenden wirtschaftlichen Dialogs vor, so beispielsweise sämtliche Schlussfolgerungen des Europäischen Rates über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sowie die Ergebnisse der multilateralen Überwachung am Ende des Europäischen Semesters.

Das jeweils erste Kalenderhalbjahr beginnt mit der Ausarbeitung des jährlichen Wachstumsberichts der EU-Kommission (Januar) und von Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und des EU-Parlaments (März), auf deren Basis dann bis Mitte April die nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme zu erstellen sind. Bis Juni werden von der Kommission länderspezifische Stellungnahmen und Empfehlungen ausgearbeitet, welche im ECOFIN-Rat sowie der anderen Fachminister-Räten und vom Europäischen Rat erörtert sowie schlussendlich verabschiedet werden. Im zweiten Halbjahr erfolgt dann schwerpunktmäßig die Umsetzung der nationalen und der EU-Ziele sowie der Empfehlungen der Kommission in die nationalen Budgets, Reformprogramme und die Koordination der Maßnahmen.

Abbildung 2: The European Semester of policy coordination



Quelle: Europäische Kommission: Governance, 2010, p. 7

¹⁵ Vgl. dazu: Europäisches Parlament: Texte, 2011, S. 22-44, hier S. 27f.

Das erste Europäische Semester wurde bereits absolviert: Im Januar 2011 mit dem *Jahreswachstumsbericht* und dem *Gemeinsamen Beschäftigungsbericht* der EU-Kommission, in dem sie die wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen für die Europäische Union darlegt. Im März 2011 durch einen *Bericht sowie von Schlussfolgerungen des Europäischen Rates* auf seiner Frühjahrstagung; darin wurden die Orientierungen des Jahreswachstumsberichts bestätigt und Maßnahmen zur Stärkung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, zur Korrektur von makroökonomischen Ungleichgewichten sowie zur weiteren Absicherung der Finanzmarktstabilität und Maßnahmen zur Förderung des Potenzialwachstums vorgeschlagen. Bis Ende April 2011 übermittelten die Mitgliedstaaten ihre *nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme* an die Europäische Kommission. Im Juni 2011 hat die Kommission – gestützt auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2011 – die Bewertung der nationalen Reform- sowie der Stabilitäts- und/oder Konvergenzprogramme vorgenommen und veröffentlicht. Auf der Grundlage der integrierten Leitlinien zu Europa 2020 wurden darin länderspezifische integrierte Empfehlungen ausgesprochen und Orientierungshilfen für Haushaltsstrategien im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts geboten. Auf seiner Tagung am 23./24. Juni 2011 hat der Europäische Rat mit der gemeinsamen Bewertung der Programme der Mitgliedstaaten (auf der Grundlage der Beurteilung durch die EU-Kommission) und mit der Billigung der länderspezifischen Empfehlungen, die bei künftigen Beschlüssen der Mitgliedstaaten zu ihrer Haushaltspolitik und zu ihren Strukturreformen zu berücksichtigen sind, das erste Europäische Semester abgeschlossen. Als vorrangige Aufgaben hat der Europäische Rat die Gewährleistung stabiler gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die Wiederherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die Korrektur der makroökonomischen Ungleichgewichte und die Stärkung des Finanzsektors hervorgehoben.

2.5 Der verschärfte Stabilitäts- und Wachstumspakt

Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden in Art. 121 die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und multilaterale Überwachung und in Art. 126 die Vermeidung übermäßiger Defizite begründet. Damit ist die Basis für den Stabilitäts- und Wachstumspakt gegeben, welcher durch zwei Verordnungen, nämlich die VO 1466/97 hinsichtlich der präventiven Komponente und die VO 1467/97 über die korrektive Komponente, konkretisiert worden ist. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt bildete den bisherigen Rahmen für die Koordinierung der nationalen Finanz- und Steuerpolitiken in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Solide öffentliche Finanzen sollten – als eine wichtige Voraussetzung für das korrekte Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion – damit garantiert werden.

Die präventive Komponente: Die Mitgliedstaaten müssen jährliche Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme vorlegen, die zeigen, wie sie mittelfristig – unter Berücksichtigung der drohenden Auswirkungen des Alterns der Bevölkerung auf den Haushalt – eine solide Haushaltslage zu erreichen

oder zu sichern beabsichtigen. Die Kommission bewertet diese Programme und der Rat gibt eine diesbezügliche Stellungnahme ab. Hierfür sind zwei politische Instrumente gegeben, nämlich eine Frühwarnung, um das Auftreten eines übermäßigen Defizits zu verhindern sowie das Mittel der politischen Empfehlung der Europäischen Kommission, wodurch die Kommission einem Mitgliedstaat direkt Leitlinien erteilen kann, die sich im größeren Zusammenhang aus den Auswirkungen der nationalen Finanzpolitik ergeben.

Die korrektive Komponente des Paktes enthält das Verfahren bei übermäßigem Defizit (Excessive Deficit Procedure – EDP). Dieses Verfahren wird eingeleitet, wenn die im Vertrag verankerte Haushaltsdefizitgrenze von 3 Prozent des BIP überschritten wird. Wird der Beschluss gefasst, dass das Defizit im Sinne des Vertrags übermäßig ist, gibt der Rat Empfehlungen zu dessen Beseitigung an die betroffenen Mitgliedstaaten aus und setzt ihnen eine entsprechende Frist. Bei Nichteinhaltung der Empfehlungen werden weitere Schritte im Rahmen der Verfahren eingeleitet. Darin eingeschlossen ist die Möglichkeit, Mitgliedstaaten der Euro-Zone mit Sanktionen zu belegen.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde zwar in den Jahren seit 2005 mehrfach durch Vorschläge, die im ECOFIN-Rat erarbeitet und festgelegt worden sind, verbessert. Trotzdem gelten die Schwächen des bisherigen Stabilitäts- und Wachstumspaktes als Hauptursache der europäischen Schuldenkrise.¹⁶ Durch die Beschlüsse des Europäischen Parlaments vom 28.09.2011 gelten künftig schärfere Regeln zur Kontrolle der öffentlichen Haushalte sowie ein neue Vorgangsweise gegen wirtschaftliche Fehlentwicklungen.

Verschärfung der präventiven Komponente: Die nun beschlossene Änderung der VO 1466/97 soll sicherstellen, dass das mittelfristige Haushaltsziel im Sinn einer vorsichtigen Haushaltspolitik unter Beibehaltung des jährlichen Konvergenzfordernisses von 0,5 Prozent des BIP und auf Basis des strukturellen Budgetsaldos formuliert wird. Für Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, gilt eine Ausgabenregel unterhalb der potenziellen mittelfristigen BIP-Wachstumsrate. Die aggregierten Ausgaben sollen zyklisch bereinigt unter Berücksichtigung von Arbeitslosenunterstützungen, von Ausgaben für EU-Programme und von Zinsausgaben angesetzt werden. Bei einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die finanzielle Situation hat, oder bei einem schweren Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt kann den Mitgliedstaaten gestattet werden, vorübergehend von dem Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel abzuweichen, vorausgesetzt dies gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Bei einer festgestellten erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel ergeht eine Warnung durch die Euro-

16 Vgl. dazu die Pressemeldung vom 29.09.2011. In: <http://www.euractiv.de/finanzplatz-europa/artikel/eu-sixpack-wirtschaftsregierung-und-verscharfter-stabilitatspakt-005432> [Download 10.10.2011].

päische Kommission, in schwerwiegenden Fällen erfolgt eine Empfehlung des Rates zur Ergreifung korrekativer Maßnahmen, wobei eine zeitliche Straffung (Frist von fünf Monaten) vorgesehen ist. Die Frist wird auf drei Monate verringert, wenn die Kommission in ihrer Verwarnung zu der Auffassung gelangt, dass die Lage besonders ernst ist und dringende Maßnahmen erfordert. Der Rat macht seine Empfehlung auf Vorschlag der Kommission öffentlich. Sanktionen bestehen in einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des BIP.

Verschärfung der korrektiven Komponente: Durch eine Verordnung zur Änderung der VO 1467/97 soll die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik sichergestellt und die Glaubwürdigkeit des Rahmens für die haushaltspolitische Überwachung der Union erhöht werden. Die neue Regelung sieht vor, dass die Entwicklung der Quote der öffentlichen Schulden am BIP künftig den gleichen Stellenwert erhalten soll wie er bisher für die Entwicklung des Nettodefizits gegeben war. Reichte es also bisher aus, dass sich die Schuldenquote „ausreichend rasch“ an die Grenze von 60 Prozent des BIP annähert, wird dies nun durch die „1/20 Regel“ konkretisiert und operationalisiert: Wenn das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP den Referenzwert überschreitet, *„kann davon ausgegangen werden, dass das Verhältnis im Sinne von Artikel 126 Absatz 2 lit. b AEUV hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert, wenn der Abstand zum Referenzwert in den letzten drei Jahren jährlich um durchschnittlich ein Zwanzigstel als Richtwert abgenommen hat, bezogen auf die Veränderungen während der letzten drei Jahre, für die die Angaben verfügbar sind.“*¹⁷ Das Verletzen des Richtwertes für den Schuldenabbau kann auch die Eröffnung eines Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits auslösen, wenngleich zuerst alle möglichen Faktoren zur Bewertung der Schuldenpolitik berücksichtigt werden sollen – so etwa schwaches BIP-Wachstum, Dynamik und Nachhaltigkeit des Staatsschuldenstandes bei gleichzeitigem Vorliegen von Risikofaktoren etwa aufgrund der Bevölkerungsalterung und der Verschuldung des Privatsektors. Weiters werden *„bei der Bewertung der Einhaltung des Defizit- und Schuldenstandskriteriums und in den nachfolgenden Schritten des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit [...] die Kommission und der Rat die Umsetzung von Rentenreformen, bei denen ein Mehrsäulen-System eingeführt wird, zu dem eine gesetzliche, vollständig kapitalgedeckte Säule gehört, und die Nettokosten der von der öffentlichen Hand finanzierten Säule angemessen berücksichtigen. Besonders zu berücksichtigen sind die Merkmale des im Zuge der Reform geschaffenen Altersvorsorgesystems insgesamt und vor allem die Frage, ob es zur langfristigen Tragfähigkeit beiträgt, ohne dabei die Risiken für die mittelfristige Haushaltslage zu erhöhen.“*¹⁸ Wird ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits beschlossen, sollen Sanktionen gegen den Mitgliedstaat verhängt werden. Diese bestehen unter anderem in einer unverzinslichen Einlage von 0,2 Prozent des BIP.

17 Vgl. dazu: Europäisches Parlament: Texte, 2011, S. 88.

18 Vgl. dazu: Europäisches Parlament: Texte, 2011, S. 90.

2.6 Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht

Mit diesem neuen Steuerungsansatz soll die im AEUV vorgesehene Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union im Rahmen der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Grundzüge ausgebaut werden und zur Einhaltung der folgenden Grundsätze beitragen: stabile Preise, gesunde und tragfähige öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz. Damit würde der Stabilitäts- und Wachstumspakt insofern maßgeblich ergänzt werden, als die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedstaaten erfasst und übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bekämpft werden könnten. Der Mechanismus besteht aus zwei Verordnungen. Die eine betrifft das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, während die andere die zugehörigen Sanktionen regelt.

Mit der Verordnung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte¹⁹ werden detaillierte Regeln für das Erkennen makroökonomischer Ungleichgewichte (einschließlich eines Warnmechanismus) sowie Verfahren zu deren Vermeidung festgelegt; gleichzeitig sollte eine Abstimmung mit dem jährlichen multilateralen Überwachungszyklus erfolgen. Der Warnmechanismus umfasst ein Scoreboard, das Richtvorgaben für Schwellenwerte enthält und mit einer ökonomischen Beurteilung ergänzt wird. Damit das Scoreboard gut als Bestandteil des Warnmechanismus dienen kann, sollte es aus einem begrenzten Set ökonomischer und struktureller Indikatoren bestehen, die für die Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte maßgeblich sind. Die Indikatoren und Schwellenwerte sollten angepasst werden, wenn dies bei Änderungen makroökonomischer Ungleichgewichte zweckmäßig erscheint, unter anderem in Abhängigkeit von den sich wandelnden Risiken für die gesamtwirtschaftliche Stabilität oder von einer verbesserten Verfügbarkeit einschlägiger Statistiken. Auf der Grundlage des Verfahrens der multilateralen Überwachung und des Warnmechanismus oder im Falle von unerwarteten, bedeutenden wirtschaftlichen Entwicklungen, die eine dringende Analyse für die Zwecke dieser Verordnung erfordern, sollte die Kommission jene Mitgliedstaaten ermitteln, die einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen sind. Die Überprüfung sollte eine gründliche Analyse der Ursachen makroökonomischer Ungleichgewichte in den entsprechenden Mitgliedstaaten umfassen, wobei den länderspezifischen wirtschaftlichen Bedingungen und Umständen sowie einem breiteren Spektrum an Analyseinstrumenten, Indikatoren und länderspezifischen qualitativen Informationen gebührend Rechnung zu tragen ist. Die eingehende Überprüfung durch die EK erfolgt in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Mitgliedstaat, um sicherzustellen, dass die der Europäischen Kommission zur Verfügung stehenden Informationen so vollständig und korrekt wie möglich sind. Die Bewertung von Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzdefizite aufweisen, kann sich von der Bewertung der Mitgliedstaaten unterscheiden, die hohe Leistungsbilanzüberschüsse anhäufen. Gelangt die Kommission auf der Grundlage

¹⁹ Vgl. dazu: Europäisches Parlament: Texte, 2011, S. 65-81.

der eingehenden Überprüfung zu der Auffassung, dass in einem Mitgliedstaat Ungleichgewichte bestehen, unterrichtet sie den Rat und die Euro-Gruppe sowie das Europäische Parlament darüber. Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung nach Artikel 121 Absatz 4 AEUV abgeben, in der er ein übermäßiges Ungleichgewicht feststellt und dem betreffenden Mitgliedstaat empfiehlt, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

Die Empfehlung erläutert die Art und die Auswirkungen der Ungleichgewichte und legt eine Reihe von zu befolgenden Maßnahmenempfehlungen fest wie auch die Frist, innerhalb der der betreffende Mitgliedstaat einen Korrekturmaßnahmenplan vorlegen muss.

Bei der zweiten Verordnung bezüglich der Durchsetzungsmaßnahmen übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte²⁰ muss ein Mitgliedstaat, der es wiederholt versäumt, Ratsempfehlungen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte zu befolgen, so lange eine jährliche Geldbuße entrichten, bis der Rat feststellt, dass Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden. Außerdem muss der Mitgliedstaat eine jährliche Geldbuße auch dann entrichten, wenn er wiederholt versäumt, dem Rat und der Kommission einen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen, mit dem die Empfehlungen des Rates hinreichend umgesetzt werden. Um die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten sicherzustellen, sollte die verzinssliche Einlage und die Geldbuße für alle Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, gleich sein und 0,1 Prozent des BIP des betreffenden Mitgliedstaats im Vorjahr betragen.

3. Kritische Sichtweisen zur neuen europäischen Stabilitätsarchitektur

Die hier kurz referierten Änderungen der europäischen Gesetzgebung dürften wohl einen Fortschritt in der wirtschaftspolitischen Steuerung bilden. Dies vor allem wegen der grundsätzlichen Berücksichtigung von bisher eher ausgeblendetem Zusammenhängen zwischen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Dazu Joseph Stiglitz: „*Die Diskussionen vor der Krise haben gezeigt, wie wenig getan wurde, um die wirtschaftlichen Rahmendaten zu verbessern.*“²¹ Die bisher gegebene einseitige Festlegung auf das Defizitziel ohne ausreichende Berücksichtigung der Konjunkturlage bedeutete wohl, einer prozyklischen Finanzpolitik in Europa Vorschub zu leisten. Da das Maastricht-Defizit sowohl durch laufende Ausgaben, wie Personal- und Transferzahlungen, aber auch durch öffentliche Investitionen beeinflusst werden kann, sind oft sinnvolle, jedoch über Schulden finanzierte Zukunftsinvestitionen gekürzt oder gar unterlassen worden, um politisch schwerer rückführbare öffentliche Personal- und Transferausgaben fortsetzen zu können. Die neue wirtschaftspolitische Steuerung, die über die nationalen Reformprogramme auch auf gravierende Wachstumshemmnisse und auf Maßnahmen zu deren Beseitigung eingehen soll, ebenso das Europäische

20 Vgl. dazu: Europäisches Parlament: Texte, 2011, S. 58-64.

21 Der Standard vom 27./28.08.2011, S. 12.

Semester, als eine Regelung wichtiger Kommunikations- und Koordinationspflichten, sind weitere positive Ansätze.

Allerdings sind grundlegende Konstruktionsmängel des Stabilitätspaktes nicht beseitigt worden, so fehlt eine „symmetrische, antizyklische Ausgestaltung für Hochkonjunktur und Rezession [...] (sowie) eine Förderung öffentlicher Investitionen.“²² Weiters sind auch die einseitige wirtschaftspolitische Ausrichtung auf die „angebotsorientierte vollständige Umsetzung des Binnenmarktkonzeptes mit ihren sozial- und verteilungspolitischen Defiziten, das Fehlen einer sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit in den Wachstumsbereichen“²³ sowie die nicht gegebene europäische Abstimmung in der Steuerpolitik anzuführen. Auf die Probleme der Steuerflucht, die bisher nicht eingeführte Finanztransaktionssteuer zur Eindämmung spekulativer Aktivitäten sowie auf die ungenügende Regulierung der Banken (höhere Eigenkapitalquoten) wies kürzlich wieder Stiglitz hin: „Europa wird nicht überleben, wenn die Steuern nicht besser aneinander angepasst werden“²⁴ lautet eine seiner Kernbotschaften. Breuss geht in seiner Kritik noch weiter und fordert eine stärkere gemeinsame wirtschaftliche Steuerung, wozu das Zusammenspiel aller Instrumente erforderlich wäre – nämlich die Installation des permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM ab 2013), stärkere ex-ante Kontrollen der gemeldeten Statistiken im Rahmen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (z.B. Europäisches Semester, Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes etc.) und die Beseitigung der makroökonomischen Ungleichgewichte, unter anderem durch eine Umkehr in der Lohnpolitik einiger Euro-Staaten und Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität. Als Ziel sollte die Erreichung eines „Europäischen Konjunkturzyklus“ auf möglichst hohem Niveau angepeilt werden, wozu er eine europäische Wirtschaftsregierung als unerlässlich ansieht.²⁵

4. Zur aktuellen Lage der öffentlichen Finanzen und der Stabilitätsarchitektur in Österreich

4.1 Das derzeitige gesamtwirtschaftliche Szenario

*„The Austrian economy has weathered the crisis well on the back on an export led recovery which spilled over to investment. GDP has surpassed its pre-crisis peak in the first quarter of 2011 [...] The economy is projected to expand by close to 3% this year, one of the highest rates in the euro area. While we speak of jobless recoveries in many OECD countries, the labour market in Austria has recovered quickly since the end of 2009. The unemployment rate is now the second lowest in the euro area (at 4,4% in Q1)“*²⁶, derart resümiert Gurria, Generalsekretär der OECD, zunächst die unmittelbar vergangene und derzeit gegebene Performance Österreichs.

22 Marterbauer: Kosten, 2011, S. 106.

23 Rossmann: Steuerungsarchitektur, 2011, S. 233.

24 Stiglitz: Deutschland, 2011, S. 2.

25 Vgl. dazu: Breuss: Wirtschaftsregierung, 2011, S. 25.

26 Gurria: Austria, 2011, p. 1.

Die OECD führt diese Entwicklung auf drei Säulen zurück: eine erfolgreiche Exportwirtschaft, gut ausgebildete und motivierte Arbeitskräfte und eine konsensorientierte Sozialpartnerschaft.

Auch die aktuellen Wirtschaftsdaten des WIFO sowie des Bundesministeriums für Finanzen verweisen, trotz gegebener Fragilität der Finanzmärkte auf vorteilhafte Daten rund um das BIP, Beschäftigung, Investitionen, Ex- und Import und Produktivität, bei rückläufigem Maastricht-Budgetsaldo (in Prozent des BIP) sowie steigender Schuldenquote (in Prozent des BIP) und steigender Inflationsrate (HVPI).²⁷

4.2 Lage der öffentlichen Finanzen

Zur Lage der öffentlichen Finanzen

Während die Staatseinnahmen gemäß Statistik Austria²⁸ im Jahre 2010 um fast 2,9 Prozent bzw. € 3,8 Mrd. und die Staatsausgaben um 3,8 Prozent bzw. € 5,8 Mrd. anstiegen, sank die Quote für Staatseinnahmen auf 48,1 Prozent (2009: 48,7 Prozent), während jene für Staatsausgaben aufgrund des im Jahr 2010 stark angestiegenen BIPs (+ 3,5 Prozent) auf 52,7 Prozent (2009: 52,9) sank. Das öffentliche Defizit 2010 lag mit € 13,2 Mrd. bei 4,6 Prozent des BIP, das ist ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr (2009: 4,1 Prozent des BIP).

Seit der letzten Notifikation der Daten an Eurostat (9/2010) hat außerdem eine umfangreiche Revision der Staatsdaten für die gesamte Zeitreihe ab 1995 stattgefunden. So werden nunmehr beispielsweise die eigenen Schulden der öffentlichen Krankenanstalten sowie Teile der aufgenommenen Schulden für Infrastruktur der Österreichischen Bundesbahn dem Sektor Staat und damit zum Maastricht-Defizit und Maastricht-Schuldenstand zugerechnet.²⁹

Mit dem Jahre 2011 setzte bei den öffentlichen Haushalten eine Konsolidierungsphase ein (Rückführung des gesamtstaatlichen Defizits von -4,6 Prozent 2010 auf -2,4 Prozent des BIP bis 2014). Hinzu tritt die Rückführung der Verschuldungsquote (ab 2014, nachdem sie noch bis 2013 ansteigen wird).³⁰

Betrachtet man die Finanzlage nach den drei staatlichen Sektoren³¹, zeigt sich für den Bund zwischen den Jahren 2009 und 2010 eine Zunahme der Gesamteinnahmen um 3,3 Prozent und ein Wachstum der Gesamtausgaben von 4,9 Prozent. Damit erhöhte sich auch der Beitrag des Bundes zum öffentlichen Defizit kräftig, nämlich von 3,19 Prozent des BIP auf 3,61 Prozent. Die öffentlichen Schulden des Bundes sind von € 168.974 Mio. um 6,1 Prozent auf € 179.281 Mio. angestiegen. Moderater verlief die Zunahme bei den Ländern (ohne Wien) zwischen 2009 und 2010 – ein geringes Wachstum der Gesamteinnahmen von 0,7 Prozent, bei den Gesamtausgaben

27 Bundesministerium für Finanzen: Wirtschaftsdaten, 2011.

28 Vgl. dazu: Statistik Austria: ESVG95-Daten zum Sektor Staat vom 30.09.2011.

29 Vgl. dazu: Statistik Austria: Einnahmen, 2011.

30 Vgl. dazu: Staatsschuldenausschuss: Empfehlung 2011, S. 2.

31 Vgl. dazu: Statistik Austria: ESVG95-Daten zum Sektor Staat vom 30.09.2011.

eine Zunahme von 1,6 Prozent, was zu einem weiteren Anstieg des öffentlichen Defizits des Länderssektors von 0,72 (2009) auf 0,78 (2010) Prozent des BIP führte. Die öffentlichen Schulden des Länderssektors sind von € 13.379 Mio. um über 22 Prozent auf € 16.357 Mio. (2010) gestiegen. Eine noch ungünstigere Entwicklung hat sich beim Gemeindefektor ergeben – doppelt so hohes Wachstum der Gesamtausgaben als der Gesamteinnahmen, Zunahme des Beitrags der Gemeinden zum öffentlichen Defizit von 0,29 Prozent (2009) auf 0,43 Prozent des BIP (2010). Auch die öffentlichen Schulden der Gemeinden sind kräftig gestiegen, nämlich um 29 Prozent, von € 6.162 Mio. (2009) auf € 7.951 Mio. (2010).

Einige Bemerkungen zum österreichischen Finanzausgleich

Österreichs Finanzausgleich ist seit langem reformbedürftig. Bereits in den 1970er Jahren machte eine Gruppe um Matzner³² im bekannten „Androsch-Gutachten“³³ auf umfassende Reformnotwendigkeiten aufmerksam. Seither erfolgten nur geringfügig(er)e Reformen.

Außerhalb aber auch in Österreich ist nach wie vor der Eindruck gegeben, dass es in diesem Land an einem grundlegenden politischen „Neugestaltungswillen“ in den intergovernmentalen Beziehungen fehlte und fehlt, insbesondere durch die starke parteipolitische Orientierung auch der Finanzpolitik an Wahlen (nicht nur Bundeswahlen – wie die letzten Monate zeigten).

Der österreichische kooperative Föderalismus weist formal eine hohe rechtliche und finanzielle Dominanz des Bundes aus, grundlegend ist er aber als Verhandlungs- und Vollzugs-(Verwaltungs-)föderalismus zu charakterisieren. Der Verhandlungsföderalismus, der insbesondere im „Finanzausgleichspaktum“ (das heißt, Einvernehmen des Bundes mit den Ländern und Gemeinden hinsichtlich des jeweiligen Finanzausgleiches³⁴) zum Ausdruck kommt, stellt beispielsweise ein wichtiges Gegengewicht zur zentralistischen Finanzverfassung dar. Der Vollzugs-(Verwaltungs-)föderalismus zeigt sich insbesondere in der mittelbaren Bundesverwaltung (Bund erlässt Gesetze, die durch die Länder und Gemeinden vollzogen werden), die den größten Teil der öffentlichen Verwaltung ausmacht. Für die Kostentragung nach § 2 F-VG 1948 bedeutet dies, dass, so fern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, das vollziehende Organ für die „Kosten“ aufzukommen hat – übersetzt heißt dies: „*Wer durchführt, zahlt*“. Kommt es nun zu Aufgabenerfüllungen nach Aufgabenübertragungen ohne entsprechende Übertragung der Finanzmittel zwischen den Ebenen, so finden „Kostenüberwälzungen“ statt, die zu Haushaltsproblemen führen können. Diese Kostenüberwälzungen haben beispielsweise im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung laufend stattgefunden. Zur Reduktion bzw. Blockade derartiger Vorgangsweisen, die insbesondere die Länder

32 Egon Matzner, Helfried Bauer, Alfred Franz, Manfred Gantner, Franz Höss, Jörn Karniak, Ewald Nowotny, Hans Georg Ruppe, Gerhard Rüschi, Wilfried Schönback, Christoph Smekal, Erich Thöni, Karl Wenger

33 Offiziell: Matzner (Hrsg.): Aufgaben, 1977.

34 Vgl. dazu die Ausführungen Bußjägers (Vgl. dazu: Bußjäger: Nachhaltigkeit, 2011, 90ff.).

und Gemeinden trafen, wurde 1999 der Konsultationsmechanismus eingeführt.³⁵ Zu ähnlichen haushaltspolitischen Konsequenzen bei den Gemeinden führen auch die verschiedenen Umlagen, welche die Gemeinden zur Ko-Finanzierung von Länderaufgaben zu leisten haben.³⁶

Ein weiteres Charakteristikum des österreichischen Finanzausgleichs stellt die starke Betonung des Prinzips der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ dar, welches im Sinne einer „Gleichwertigkeit“, nicht jedoch „Gleichartigkeit“ verstanden werden soll. Bei der Betrachtung der österreichischen Situation erhält man aufgrund der starken Tendenz in Richtung Homogenität jedoch oftmals den Eindruck, dass das Prinzip der Einheitlichkeit eher in Richtung einer Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse interpretiert wird. Diese Priorisierung der Umverteilungszielsetzung führt unter anderem dazu, dass das österreichische Finanzausgleichssystem einen hohen Grad an Kooperation und Koordination aufweist, wobei das möglicherweise innovationsfördernde Moment eines wettbewerbsföderalistischen Ansatzes³⁷ vollständig vernachlässigt wird.³⁸

Darüber hinaus deutet die österreichische Diskussion auf unterschiedliche Kenntnisse, Verständnisse, Interpretationen und Umsetzungen der komplizierten Welt des Finanzausgleichs. Sowohl Politik und Parteien als auch Medien vermitteln zu oft den Eindruck ungenügender Kenntnisse, (ungewollter oder auch gewollter) Missverständnisse, fehlerhafter Interpretationen und mangelhafter Umsetzungsvorstellungen – begrifflicher und/oder auch systematischer Art.³⁹ Insbesondere im Zusammenhang zwischen fiskalischer Autonomie und fiskalischer Verantwortung ergibt sich, dass erstere als *conditio sine qua non* für letztere angesehen werden kann. Nur eine gebietskörperschaftliche Ebene, die über ausreichend Autonomie verfügt, sei es im Bezug auf die Einnahmen oder die Ausgaben, kann auch Verantwortung für die öffentliche Leistungserfüllung im staatlichen Gefüge tragen. Aus dieser Perspektive ergibt sich ein enger Zusammenhang zwischen dem bereits erwähnten Prinzip der fiskalischen Äquivalenz im weiteren Sinn und den Konzepten der fiskalischen Autonomie beziehungsweise der fiskalischen Verantwortung. Im wünschenswertesten Fall wird eine mit ausreichend Einnahmenautonomie ausgestattete gebietskörperschaftliche Ebene fiskalische Verantwortung im Sinne eines „sichverantwortlich-Fühlens“ verstehen und für die bestmögliche Bereitstellung der Leistung im Sinne einer effektiven, effizienten und bürgernahen Erfüllung Sorge tragen.⁴⁰

Wie die obigen Ausführungen zeigen, verweist die jüngste Europäische Entwicklung rund um den Vertrag von Lissabon 2007 sowie der Zukunfts-

35 Vgl. dazu den Abschnitt „Der österreichische Konsultationsmechanismus“ im vorliegenden Beitrag.

36 Vgl. dazu den Beitrag von Helfried Bauer und Margit Schratzenstaller zum Thema „Ausgewählte Reformfordernisse im österreichischen Finanzausgleich“ in der vorliegenden Publikation.

37 Vgl. dazu: Thöni: *Föderalismus*, 1986.

38 Vgl. dazu: Thöni; Bonn: *Autonomie*, 2011, S. 75f.

39 Vgl. dazu: Bauer; Thöni: *Prinzipien*, 2008, S. 19ff.

40 Vgl. dazu: Thöni; Bonn: *Autonomie*, 2011, S. 72f. Thöni: *Verhältnis*, 2005, S. 10-41.

strategie „Europa 2020“ auf eine zukünftig stärkere Beachtung der Prinzipien der Solidarität bzw. der Subsidiarität, neben der Grundorientierung am Prinzip des Wettbewerbs und einem gewissen Grad an Kooperation (Stichwort „Kooperenz“⁴¹). Sowohl nationale als auch europäische Institutionen werden demnach künftig neue Rollen wahrnehmen müssen. Auch zeigt sich zum Unterschied zu Österreich rund um den Globus ein „genereller Zug“ zur „Dezentralisierung“ bzw. „Regionalisierung“, teilweise auch „Föderalisierung“.⁴²

Die österreichische Diskussion hingegen, aber auch viele der operationellen Veränderungen in den Umsetzungen der Finanzausgleiche der Vergangenheit und Gegenwart verweisen jedoch in Richtung „Zentralisierung“. Hierbei wird permanent das Argument strapaziert, „Österreich wäre für Dezentralisierungen zu klein“ und insgesamt käme bereits der gegebene Bundesstaat „zu teuer“ – dies ohne je detaillierte Analysen durchgeführt zu haben.⁴³

Für eine umfassendere Darstellung der Problembereiche des österreichischen Finanzausgleichssystems sei auf die Beiträge „Fiskalische Autonomie und fiskalische Verantwortung in Österreich“⁴⁴ und „Die Zukunft des österreichischen Bundesstaates in Europa – einige subjektiv ausgewählte schwerpunktmäßige Reflexionen zu den Finanzen“⁴⁵ – sowie auf einige rezente Studien mit grundsätzlichen Reformvorschlägen, die im Jahr 2010 im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen von österreichischen Wirtschaftsforscherinnen und Wirtschaftsforschern ausgearbeitet worden sind⁴⁶, verwiesen.

4.3 Die österreichische Stabilitätsarchitektur

Das österreichische Stabilitätsprogramm 2010 bis 2014⁴⁷

Die EU-Verordnung 1466/97 i.d.F. der Verordnung 1055/2005 besagt, dass jeder Mitgliedstaat jährlich ein Stabilitätsprogramm (Teilnehmer an der Währungsunion) oder ein Konvergenzprogramm (Nicht-Teilnehmer an

41 „Kooperenz“ stellt ein Kunstwort dar, welches die Kombination zwischen den Prinzipien der „Kooperation“ und „Konkurrenz“ verdeutlichen soll.

42 „Einheitsstaaten“ wie Italien, Frankreich, Großbritannien, aber auch Spanien etc. Vgl. dazu das Forum of Federations, entsprechende Jahre; zu den weitgehenden Veränderungen in der Aufgabenverteilung, als auch in den interessanten Finanzierungsvorstellungen der gebietskörperschaftlichen Ebenen Italiens vgl.: Thöni; Rier: Föderalismus, 2011, 353ff.

43 Vgl. dazu Printmedien wie „Die Presse“, „Der Standard“ oder „Profil“ z.B. in den Jahren 1999 und 2000, jüngst: Skrabal; Trescher: Landlerblues, 2008. Hirschmann: Länder, 2009. Zu einem ersten Versuch der Versachlichung vgl.: Smekal; Thöni: Föderalismus, 2000.

44 Vgl. dazu: Thöni; Bonn: Autonomie, 2011, S. 70ff.

45 Vgl. dazu: Thöni: Zukunft, 2011, 136ff.

46 Eine Zusammenfassung dieser Studien, die unter https://www.bmf.gv.at/Budget/BesondereBudgetthemen/Finanzbeziehungenzu_658/5361/StudienzurReformdes_11884/_start.htm [Download: 22.09.2011] einzusehen sind, bieten: Bauer u.a.: Reformoptionen, 2011.

47 Weitgehend nach Bundesministerium für Finanzen: Fiskalpolitik, 2011. Bundesministerium für Finanzen: Stabilitätsprogramm, 2011.

der Währungsunion) vorzulegen hat. Die Struktur des österreichischen Programms entspricht den Vereinbarungen des ECOFIN-Rates vom 7. September 2010 (Code of Conduct).

Die österreichische Bundesregierung, so das neue Stabilitätsprogramm 2010/2014,

- verfolgt eine nachhaltige Budget- und Finanzpolitik, die auf konjunkturelle Schwächen in geeigneter Weise reagiert und über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen bilanziert,
- achtet auf die gemeinsame Budgetverantwortung aller Gebietskörperschaften im Sinne des Art. 13 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) und des Österreichischen Stabilitätspaktes (ÖStP) und
- definiert als zentrale Aufgabe eine nachhaltige Budgetkonsolidierung und einen mittelfristigen Abbau der Staatsverschuldung (dabei soll jedoch auf Wachstums-, Beschäftigungs- und Verteilungseffekte Rücksicht genommen werden).

Die Strategie der Bundesregierung ist daher eine dreifache:

- Rückführung des Budgetdefizits und dadurch mittelfristig eine Rückführung der Verschuldungsquote
- Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch Stärkung der Zukunftsinvestitionen
- Weiterführung der Strukturreformen (vgl. dazu das Nationale Reformprogramm – NRP 2011)

Die vorliegenden Zahlen für die öffentlichen Haushalte basieren auf einer Wachstumsprognose bis zum Jahr 2014, welche sich an den Einschätzungen des mittelfristigen Wachstums durch das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und das Bundesministeriums für Finanzen orientiert.

Abbildung 3: Eckdaten zur österreichischen Finanzpolitik gemäß des Stabilitätspaktes 2010 bis 2014

Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren	2010	2011	2012	2013	2014
Reales BIP (Veränderung zum Vorjahr in %)	2,0	2,5	2,0	2,1	2,2
Nominales BIP (Veränderung zum Vorjahr in %)	3,5	4,5	4,1	3,8	4,0
Inflation (HVPI)	1,7	2,9	2,4	2,0	2,0
Arbeitslosenrate (nach Eurostat in %)	4,4	4,4	4,5	4,5	4,4
Budgetsaldo (in % des BIP)	-4,6	-3,9	-3,3	-2,9	-2,4
Schuldenquote (in % des BIP)	72,3	73,6	75,0	75,5	75,1
Zyklisch bereinigter Budgetsaldo (in % des BIP)	-3,2	-2,8	-2,4	-2,1	-1,9
Struktureller Budgetsaldo (in % des BIP)	-3,2	-2,8	-2,4	-2,1	-1,9

Quelle: Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014

Im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wird jährlich eine Fortschreibung des Österreichischen Stabilitätsprogramms vorgelegt. Im Rahmen des BHG 2013 ist spätestens ab 2014 auch eine mindestens 30jährige Budgetplanung durchzuführen.

Der Österreichische Stabilitätspakt 2011⁴⁸

Der Stabilitätspakt 2011 stellt die innerstaatliche Umsetzung der Kriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes dar. Er regelt die innerstaatliche Haushaltskoordinierung für Bund, Länder und Gemeinden, die mittelfristige Orientierung der Haushalte und die Aufteilung von Defizitquoten und Sanktionslasten. Basis des Stabilitätspaktes ist die Verpflichtung gegenüber der Europäischen Union, gesamtstaatlich ausgeglichene oder beinahe ausgeglichene Budgets zu erzielen.

Defizitquoten und Überschüsse (Stabilitätsbeiträge)

Bund, Länder und Gemeinden haben für die Jahre 2011 bis 2014 folgende maximale Defizitquoten für den Bund und Länder sowie jeweils länderweise ausgeglichene Haushaltsergebnisse der Gemeinden vereinbart. Diese Werte lauten wie folgt.

Abbildung 4: Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften zur gesamtstaatlichen Konsolidierung in Prozent des BIP

	Bund	Länder + Wien	Gemeinden	Österreich
2011	-3,1	-0,75	0	-3,85
2012	-2,7	-0,6	0	-3,3
2013	-2,4	-0,5	0	-2,9
2014	-1,9	-0,5	0	-2,4

Quelle: Österreichischer Stabilitätspakt 2011, Art. 2 bis 4

Der neue Stabilitätspakt unterscheidet sich aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise erheblich von seinem Vorgänger. War im Stabilitätspakt 2008 bis 2013 für die Jahre 2010 bis 2013 (!) noch ein „gesamtösterreichischer Überschuss“ (+ 0,38 Prozent des BIP) als Zielsetzung der Haushaltskonsolidierung niedergelegt, so weichen obige „gesamtösterreichische“ (aber auch ebenenspezifische) Quoten davon erheblich ab. Zudem ist zu vermuten, dass bei den neuen Quoten für einige Länder und für einen Teil der Gemeinden erhebliche Risiken bezüglich deren Einhaltung gegeben sind.

Ein verschärfter Sanktionsmechanismus soll diese Stabilitätsverpflichtungen absichern (Schlichtungsgremium entscheidet einstimmig!). Darüber hinaus werden erstmals auch Obergrenzen der Haftungsübernahmen für die einzelnen staatlichen Ebenen festgelegt; allerdings soll dies gemäß Art. 9a Abs. 1 durch das jeweilige Land (für das Land selbst und für die Gemeinden des betreffenden Landes) erfolgen. Nach Abs. 2 müssen die Haftungsobergrenzen von Bund und Ländern (Länder für Gemeinden) so festgelegt werden, dass sie in diesem Bereich der Haushaltsführung zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zu nachhaltig geordneten Haushalten beitragen. Allerdings beziehen sich die Sanktionsbestimmungen nicht auf Haftungsobergrenzen, die eventuell gegen die Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verstoßen; auch von einer diesbezüglichen Koordinierung ist nicht die Rede.

48 Weitgehend nach Bundesministerium für Finanzen: Stabilitätspakt, 2011.

Insgesamt ist aber vorgesehen, dass es zu einer verbesserten inhaltlichen Haushaltskoordinierung und zu einer mittelfristigen Ausrichtung der Haushaltsführung aller Ebenen sowie durch Bund und Länder (für Gemeinden durch die Länder) zur Definition verbindlicher Haftungsobergrenzen (inkl. Verfahren und Risikovorsorge), zu verstärkter Transparenz und Anpassungsverhandlungen kommt.⁴⁹

Der österreichische Konsultationsmechanismus⁵⁰

Die Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus 1999 wurde zur besseren Koordination zwischen den Finanzausgleichspartnern bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen abgeschlossen. Dieser stellt, wie oben angemerkt, eine Vereinbarung zwischen den Ebenen zur Vermeidung von Kostenüberwälzungen von einer gebietskörperschaftlichen Ebene auf eine andere dar. Durch diesen Mechanismus erhalten die beteiligten Ebenen die Möglichkeit, sich im Rahmen eines Konsultationsgremiums zu koordinieren.

Inhalt

- wechselseitige Informationspflichten mit der Gelegenheit zur Stellungnahme über alle rechtsetzenden Maßnahmen
- das Recht, innerhalb der Begutachtungsfrist, Verhandlungen im Konsultationsgremium zu verlangen (dem Konsultationsgremium gehören Vertreter aller Finanzausgleichspartner an)
- Abgabe einvernehmlicher Empfehlungen des Konsultationsgremiums an den Gesetzgeber über die Kostentragung
- Regelungen der Kostentragung, insbesondere automatische Kostenersatzpflichten, wenn die Mindestbegutachtungspflichten nicht eingehalten werden oder den Entscheidungen des Konsultationsgremiums nicht Rechnung getragen wird.

Ausnahme: Für Initiativanträge und parlamentarische Abänderungsanträge gibt es zwar keine Verpflichtung zu Begutachtungen und allfälligen Beratungen im Konsultationsgremium, allerdings davon unabhängig die automatische Kostenersatzpflicht.

Der Konsultationsmechanismus 1999⁵¹ weist hingegen aufgrund seiner prinzipiellen Ausrichtung in die richtige Richtung („*Wer anschafft, zahlt.*“).

49 Vgl. dazu: Bundesministerium für Finanzen: Stabilitätsprogramm, 2011, S. 29.

50 Weitgehend nach Bundesministerium für Finanzen: Konsultationsmechanismus, 2011.

51 Die „Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften“ (BGBl. I Nr. 35/1999) enthält Regelungen über die Kostentragung für den Fall, dass rechtsetzende Maßnahmen einer Gebietskörperschaft andere Gebietskörperschaften belasten. Vgl. zur Diskussion: Thöni; Garbislander: Konsultationsmechanismus, 1999, S. 442ff. Bußjäger: Konsultationsmechanismus, 2005, S. 106ff.

4.4 Nationales Reformprogramm (NRP)

Während die nationalen Stabilitätsprogramme schon seit einigen Jahren praktiziert werden, sind die nationalen Reformprogramme ein neues Element in der wirtschaftspolitischen Zielsetzungs- und Steuerungsarbeit. Deshalb soll hier kurz der Stand des Nationalen Reformprogramms in Österreich skizziert werden.

Die österreichischen Arbeiten zur Erstellung des Nationalen Reformprogramms umfassen zunächst die Festlegung nationaler strategischer Entwicklungsziele, welche der Ministerrat am 5. Oktober 2010 beschlossen hat. Die fünf nationalen strategischen Entwicklungsziele lauten⁵²:

- *Beschäftigungsziel*: Unter den 20- bis 64jährigen Frauen und Männern wird eine Beschäftigungsquote von 77 bis 78 Prozent angestrebt, der Fokus soll dabei vor allem auf einer deutlich stärkeren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, insbesondere durch die Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters liegen. Weiteres Augenmerk soll auf die Qualität der Arbeit sowie die Beschäftigung von Frauen und (jugendlichen) Migrantinnen und Migranten gelegt werden. Zur Zielerreichung soll ein wirksames Monitoring für diese Subgruppen eingesetzt werden.
- *F&E-Ziel*: Bis zum Jahr 2020 soll die F&E-Quote am BIP 3,76 Prozent betragen, die Aufwendungen sollen dabei zumindest zu 66 Prozent, möglichst zu 70 Prozent, von privater Seite getragen werden.
- *Energieziel*: Die Maßnahmenvorschläge der Energiestrategie Österreich gelten als Basis für die Erarbeitung eines energie- und klimapolitischen Gesamtkonzepts, welches die bestehenden Zielsetzungen auf EU-Ebene berücksichtigt. In Hinblick auf das Energieeffizienzziel wird eine Reduktion des Endenergieverbrauchs um 200 PJ angestrebt, dies entspricht einer Stabilisierung des Endenergieverbrauchs des Jahres 2005 in der Höhe von 1100 PJ bis 2020.
- *Bildungsziel*: Es wird angestrebt, die Schulabbrecherquote auf 9,5 Prozent zu senken und den Anteil der 30- bis 34jährigen, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben oder über einen gleichwertigen postsekundären Abschluss (ISCED 4a) verfügen, auf 38 Prozent zu erhöhen.
- *Ziel zur Verminderung der Armut und sozialen Ausgrenzung*: In der nationalen Umsetzung bis zum Jahr 2020 wird ein Beitrag zum EU-Ziel, erfasst durch die drei Indikatoren Armutsgefährdung, materielle Deprivation und Erwerbslosenhaushalt, in der Höhe von 235.000 Personen angestrebt. Die Erreichung des Ziels zur Verminderung des Risikos für Armut und soziale Ausgrenzung sowie des Beschäftigungsziels stehen in enger Verbindung.

Ein Entwurf des Nationalen Reformprogramms wurde bereits am 16. November 2010 vom Ministerrat verabschiedet und an die Europäische Kommission übermittelt. Im Nationalen Reformprogramm wird im ersten Abschnitt auf das makro-ökonomische Szenario eingegangen. Im darauf

52 Vgl. dazu: <http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik/Seiten/EUROPA2020-dieneueStrategief%C3%BCrBesch%C3%A4ftigungundWachstum.aspx> [Download: 29.08.2011].

folgenden Abschnitt werden Informationen zu den jenen fünf makrostrukturellen Wachstumshemmnissen bereitgestellt, welche Ende Mai 2010 gemeinsam identifiziert und im Juni 2010 vom ECOFIN-Rat bestätigt wurden. Dazu zählen:

- Umsetzung einer raschen, wachstumsschonenden Budgetkonsolidierung,
- Stärkung des Finanzsektors mit überregionaler Bedeutung,
- mehr Wissensbasierung und Innovation der Wirtschaft im globalen Wettbewerb,
- weitere Erhöhung der Erwerbsbeteiligung im Lichte einer alternden Bevölkerung,
- Stärkung der Binnennachfrage bei Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit.

Der Abschnitt zur thematischen Koordination listet, in Entsprechung der fünf Europa 2020-Kernziele, die fünf nationalen Ziele auf und behandelt als weiteren Bereich das Themenfeld Unternehmertum und Wettbewerb. Das erste Nationale Reformprogramm Österreichs im Rahmen des europäischen Semesters wurde am 27. April 2011 im Ministerrat verabschiedet und an die Kommission übermittelt. Eine Diskussion mit Vertreterinnen und Vertretern von Ländern und Gemeinden, die im Interesse koordinierter Handlungsprogramme und Aktionen sowie von Ausgabeneinsparungen wünschenswert wäre, ist allerdings ebenso unterblieben wie eine Beschlussfassung im Parlament.

4.5 Österreichische Schuldenbremsendiskussion

Bereits 2001 haben Volk und Stände der Schweiz die Verfassungsbestimmungen zur Schuldenbremse mit einer Mehrheit für gut geheißten. Die erstmalige Umsetzung fand für den Bundesvoranschlag 2003 statt. Entgegen den Erwartungen war der Bundeshaushalt im Zeitpunkt der Einführung nicht im Gleichgewicht. Über die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 konnte jedoch das Ausgabenniveau rückgeführt werden und wurde mit 2006 bereits ein strukturell ausgeglichener Haushalt erzielt. Mit den Überschüssen der Jahre 2006 bis 2008 konnten im Weiteren die Schulden deutlich reduziert werden.⁵³ Da in der Schweiz die außerordentlichen Ausgaben von der Schuldenbremse ausgenommen waren, wuchs die Bundesschuld aber weiterhin. Darum beschloss das Parlament im Frühjahr 2009 eine so genannte Ergänzungsregel zur Schuldenbremse.⁵⁴ Tatsächlich ist nun die Schweiz neben Schweden das einzige Land Europas, das seine Verschuldung trotz der Krise reduzieren konnte – seit 2005 von 53 Prozent auf 40 Prozent des BIP.⁵⁵

Mittlerweile hat Deutschland eine umfassende Schuldenbegrenzung beschlossen, die 2011 auf Bundesebene in Kraft tritt (Umsetzung ab 2016). In vielen Ländern wird die Schuldenbremse diskutiert – IHS (AUT),

53 Vgl. dazu: Eidgenössische Finanzverwaltung: Schuldenbremse, 2010, S. 1.

54 Vgl. dazu: Eidgenössische Finanzverwaltung: Schuldenbremse, 2010, S. 2.

55 Vgl. dazu: NZZ online vom 10.10.2010. Für eine umfassende Abhandlung vergleiche den Beitrag von Silvia Simon zum Thema „Stabilitätspolitik und Schuldenbremse in der Schweiz“ in der vorliegenden Publikation.

Bernanke (USA), Zapatero (ESP) forderten Schuldenbremsen für ihr Land ein; Merkel (D) und Sarkozy (F) wollten dieselbe in den Verfassungen der Euro-Zonenländer als Teil der Krisenlösung für die Währungsunion verankert sehen.⁵⁶ Dazu sei erwähnt, dass in Deutschland die Einführung umstritten war und ist.⁵⁷

Bereits 2005 setzte sich ein österreichisches Autorenteam mit der Frage einer „Schuldenbremse für Österreich“ auseinander.⁵⁸ Aufbauend auf dem „Schweizer Modell der Schuldenbremse“ stellte die Studie ein makroökonomisches Konzept für eine ausgabenseitige Budgetregel vor, das im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union stehen soll. In ihm folgen die Staatsausgaben nicht einem isoliert, ex ante festgelegten Pfad, sondern werden mit der Einnahmenseite und einem Konjunkturfaktor in Beziehung gesetzt.

Als Ergebnis seien einige Aussagen herausgehoben:

- Die Umsetzung eines ausgeglichenen Haushaltes über den Konjunkturzyklus könnte durch die Anwendung der Schuldenbremse, die eine einfache Ausgabenregel darstellt, sichergestellt werden.
- Innerhalb der Ausgabengrenze bleibt der autonome Entscheidungsspielraum der Politik über Struktur und Höhe einzelner Ausgabenkategorien erhalten.
- Die Schuldenbremse hält die nominelle Staatsschuld über den Konjunkturzyklus konstant und senkt in einer wachsenden Wirtschaft automatisch die Schuldenquote.
- Eine Anwendung bietet sich an. Die Probleme der Empirie, beispielsweise zur Ermittlung des Konjunkturfaktors, sind keine Besonderheit der Schuldenbremse, vielmehr ist man mit ihnen bei jeder Berechnung von fiskalpolitischen Planungsgrößen (z.B. Budgeteinnahmen etc.) konfrontiert.
- Die Einhaltung des gesamtstaatlichen Budgetpfades müsste durch intergovernmentale Rechtsakte und mittelfristig orientierte Budgetpolitiken gesichert werden. Dabei wäre ein gleichzeitig gegebenes, laufendes Monitoring notwendig.

In Österreich folgte auf die europäische Diskussion die erwähnte Äußerung des IHS (ein Appell an Finanzminister Pröll eine so genannte Schuldenbremse nach deutschem Vorbild einzuführen).

56 OÖ Nachrichten.at vom 09.08.2010. NZZ online vom 20.10.2010. Handelszeitung.ch vom 23.08.2011.

57 Vgl. dazu: Bofinger und Horn und mehr als 200 Unterzeichnende 2009 (Vgl. dazu: Bofinger; Horn: Schuldenbremse, 2009.) sowie Ver.di-Gewerkschaft 2011 in Zusammenhang mit der Abstimmung in Hessen.

58 Vgl. dazu: Brandner u.a.: Schuldenbremse, 2005.

5. Zur Tragfähigkeit der österreichischen Stabilitätsarchitektur

5.1 Risiken der österreichischen Stabilitäts- und Haushaltsstrategie

Wie die OECD im Wirtschaftsbericht zu Österreich 2011 feststellt, kann sich der bisherige exportorientierte Aufschwung, der maßgeblich durch die europäischen Integrationseffekte unterstützt wurde, in Zukunft wahrscheinlich abschwächen. Daher sind weiterhin die Reformanstrengungen zu verstärken und das Wachstum zu fördern.

In diesem Zusammenhang führt die OECD aus, dass zwar das fiskalische Risiko im internationalen Vergleich gering ist, dass aber die jüngsten Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausreichen, *„um für zukünftige Risiken und Herausforderungen gewappnet zu sein, nicht zuletzt in Hinblick auf die Alterung der Gesellschaft“*. Darüber hinaus verschlechterten sich in den vergangenen zwei Jahren die öffentlichen Finanzen auf allen Ebenen erheblich. Die OECD schlägt daher ein *„ehrgeiziges und offensives Konsolidierungsprogramm“* zur rascheren Senkung der Verschuldung vor.⁵⁹

Auch der International Monetary Fund (IMF) anerkennt in seinen „Preliminary Conclusions“ der Mission nach Art. IV (Juni 2011) wie auch im Country Report (September 2011) zu Österreich⁶⁰ zunächst, dass *„(T)he economic recovery is well under way [...]“*, verweist aber im Weiteren auf Risiken *„[...] in part of the euro area periphery“* und „alte und neue Challenges“ in Bezug auf den fiskalischen Spielraum sowie niedriger Profitabilität und Überkapazitäten im Bankensektor und spricht folgende Notwendigkeit aus: *„To put the public finances on more solid ground, we urge the authorities to take additional consolidation measures starting with 2012 budget. Total measures should amount to at least 0.5 percent of GDP per year, until the fiscal accounts are structurally balanced.“*⁶¹

In ihren Bewertungen des österreichischen Stabilitätsprogramms 2010 bis 2014 durch den Rat der Europäischen Union und durch den Europäischen Rat im Juni 2011 kommen beide Institutionen zum Schluss, dass *„angesichts der Konjunkturerholung eine Beschleunigung der Korrektur des übermäßigen Defizits“* zu fordern ist. Alle Ebenen sollen Maßnahmen setzen, *„um für den Zeitraum 2011 bis 2013 einen jährlichen strukturellen Konsolidierungsfortschritt von durchschnittlich mindestens 0,75% (anstatt 0,5% wie für die meisten anderen Mitgliedstaaten akzeptiert⁶²) des BIP zu gewährleisten“*.⁶³

59 Vgl. dazu: OECD: Wirtschaftsberichte, 2011, S. 3 und S. 15.

60 Vgl. dazu: International Monetary Fund: Conclusions, 2011. International Monetary Fund: Report, 2011.

61 International Monetary Fund: Conclusions, 2011, p. 2. International Monetary Fund: Report, 2011, p. 15.

62 Vgl. dazu auch: Bundesministerium für Finanzen: ECOFIN-RAT am 20. Juni 2011. In: https://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/InstitutionenderEU/RatderEU/ECOFINRatEu_622/AktuelleErgebnisse_679/ECOFINRATAM18JUNNER2011/ECOFINR

Nun verweisen aber neue Daten der Europäischen Union darauf, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise wie auch die inzwischen angelaufenen Sparprogramme das Wirtschaftswachstum in Teilen Europas bis Ende 2011 in die Nähe von 0 Prozent führen werden – dies gilt beispielsweise für Italien (0 Prozent), Spanien (0,1 Prozent), Frankreich (0,2 Prozent) und Deutschland (0,2 Prozent).⁶⁴

Für Österreich wird für 2011 noch ein Wachstum von 2,9 Prozent erwartet; die vorliegende September-Prognose des WIFO für Österreich erwartet für 2012 eine Abschwächung der Expansion auf 0,8 Prozent und trägt dabei den oben genannten Entwicklungen insofern Rechnung, als sie die damit verbundene Zurückhaltung der Unternehmen in ihren Investitionsentscheidungen berücksichtigt.⁶⁵

Auf der Ebene der Bundesländer zeigten sich in den vergangenen Jahren (2005 bis 2009) sowohl angebots- als auch nachfrageseitig bedingte strukturelle Ausgabenanstiege. Da jedenfalls die nominellen Ausgabenzuwächse (besonders im Sozial-, Pflege- und Gesundheitsbereich sowie im Förderwesen) mittel- bis langfristig nicht finanzierbar sind, wird eine bundesländerübergreifende Koordination (Bedarfsplanung, Qualitätskriterien, Leistungsangebotsüberprüfung) und die Umsetzung von Strukturreformen in kostentreibenden Ausgabenbereichen als dringend erforderlich angesehen.⁶⁶ Problematisch erscheint auch – wie bereits erwähnt – die nicht ausreichende Diskussion und Abstimmung des nationalen Reformplanes mit den Bundesländern und den Gemeinden.

Bei einer durch den Oberösterreichischen Gemeindebund veranlassten Umfrage unter den Gemeinden wird die zukünftige Finanzentwicklung eher pessimistisch gekennzeichnet. 49 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass sich die zukünftige Finanzsituation der Gemeinden verschlechtern werde.⁶⁷

Eine Analyse und Prognose des KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) zur Entwicklung der kommunalen Finanzen⁶⁸ zeigt für die Jahre 2010 bis 2014 ein vorerst nur schwaches Wachstum der gemeindeeigenen Steuern und der Einnahmen aus Ertraganteilen, dagegen eine stärkere Zunahme der Einnahmen aus Gebühren. Auf der Seite der laufenden Ausgaben wird mit jährlichen Steigerungen der Personalausgaben von 2 bis 3 Prozent gerechnet, wobei die Ausweitung des Personalstandes für das Erbringen von Dienstleistungen sehr moderat ausfallen wird; besonders stark werden voraussichtlich die Ausgaben für Transferzahlungen an das jeweilige Land bzw. an die Sozialhilfeverbände steigen (mit jährlichen Zuwächsen in manchen Bundesländern bis zu 20 Prozent).

atam20Juni2011/_start.htm [Download: 25.08.2011]. European Council: Council recommendation of 12 July 2011.

63 Staatsschuldenausschuss: Empfehlungen, 2011, S. 3.

64 Die Presse.com vom 15.09.2011.

65 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Prognose, 2011.

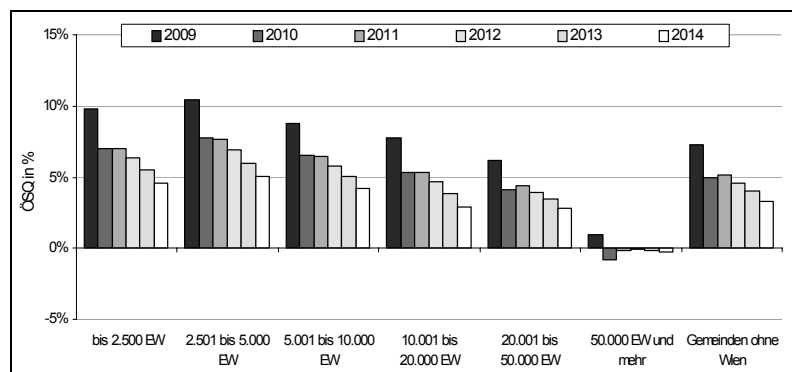
66 Vgl. dazu: Hauth; Grossmann: Budgetentwicklung, 2011, S. 28f. Felderer; Hauth; Grossmann: Budgetentwicklung, 2011.

67 Vgl. dazu: Österreichischer Gemeindebund: News vom 05.09.2011.

68 Vgl. dazu: Biwald: Gemeindefinanzen, 2011, S. 19.

Den Prognosen für die Entwicklung des Saldos der laufenden Geba- rung zufolge (vgl. dazu Abbildung 5) wird dieser für die Gesamtheit der Gemeinden ohne Wien von 6 Prozent im Jahr 2010 auf unter 2 Prozent der laufenden Einnahmen im Jahr 2014 sinken. Besonders markant dürfte der erwartete Rückgang bei den mittleren Städten ausfallen (weniger als 1 Prozent); für die großen Städte mit über 50.000 EW rechnet der Autor ab 2011 mit einem negativen Saldo von durchschnittlich -1 bis -2 Prozent der laufenden Einnahmen. Generell verharren damit auch die Investitionsaus- gaben auf dem sehr niedrigen Niveau der Krisenjahre; mit einem weiteren Anstieg der Schulden ist zu rechnen.

Abbildung 5: Entwicklung des Saldos der laufenden Geba- rung der Ge- meinden ohne Wien bis 2014, in Prozent der laufenden Einnahmen



Quelle: Biwald: Gemeindefinanzen, 2011, S. 5

Neben den hier dargelegten Risiken bezüglich der künftigen Entwick- lung der Geba- rungen vor allem der subnationalen Gebietskörperschaften und dem möglichen teilweisen Verfehlen der vereinbarten Beiträge zur gesamtstaatlichen Haushaltskonsolidierung bestehen auch *institutionelle Risiken*.

Ein solches Risiko betrifft neuerlich die Sanktionen, die der Stabilitäts- pakt 2011 bis 2014 zwischen den gebietskörperschaftlichen Institutionen vorsieht: Sie sind noch immer erheblich „*zahnlos*“ und damit *problematisch* formuliert (vor allem die einstimmige Entscheidung im Schlichtungsgremi- um!), weshalb das Nichteinhalten der Verpflichtungen (durch wechselseiti- ge Blockaden) *de facto sanktionslos* bleiben könnte. Auch der Internatio- nal Monetary Fund ist in seinem Kommentar zum Stabilitätspakt diesbe- züglich skeptisch, wenn er ausdrückt: „[...] *While sanctions for noncompli- ance have been enhanced and states have committed to introduce indi- vidual ceilings for guarantees, it remains to be seen if the current set up is strong enough to prevent recurrence of non-compliance* [...]“⁶⁹

69 International Monetary Fund: Report, 2011, p. 47

Ein besonderes Problem der Intransparenz sieht die Europäische Union zudem in den „Ausgliederungen“ aus den Haushalten aller Ebenen. Aufgrund vergangener Korrekturnotwendigkeiten österreichischer statistischer Ausweise⁷⁰ könnten auch die EU-Vorgaben im Bereich der Fiskal- und Makropolitik weitere „Rückrechnungen“ notwendig machen (worauf noch zurückgekommen wird) und damit die Schuldenniveaus der verschiedenen Ebenen nach oben korrigieren. Allein die Verbindlichkeiten der Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes machten per 31. Dezember 2009 in Summe rund € 58,9 Mrd. aus, wofür 2009 Nettozahlungen aus dem Bundesbudget in Summe von rund € 6,5 Mrd. geleistet werden mussten.⁷¹ Diese Probleme der Intransparenz, aber auch eine Reihe weiterer, wurden in früheren Veröffentlichungen bereits oftmals angesprochen.⁷² Nach wie vor zeigen sich darüber hinaus beispielsweise Probleme in der Schuldendefinition in den Haushalten von Ländern und Gemeinden, wodurch immer noch keine Klarheit über die Verschuldungsgrade und Haftungen sowohl der Länder als auch der Gemeinden gegeben ist und sich erhebliche Risikopotenziale der Prognosedaten auf tun könnten.

5.2 Chancen – Neue strategische Ansatzpunkte

Wie die OECD im „Economic Survey of Austria 2011“ betont, sollte Österreich seine Reformanstrengungen weiterverfolgen. Um einer Exportabschwächung vorzubeugen, empfiehlt sie, Strukturen zu schaffen, die verstärkt das heimische Wachstum ankurbeln. Darüber hinaus sollen die angegangenen Reformen (in den Bereichen Bildung, Finanzen, Pensionen und Renten sowie Gesundheit) vertieft werden. Speziell angesprochen werden die „Frühverrentung“, die „Zielgenauigkeit sozialer Transfers“, die schleppende Rückführung der Staatsschuldenquote von heute 73 Prozent auf unter 60 Prozent des BIP. Weiters werden seitens der OECD Bemühungen eingemahnt, um die Bundesländer auf präzise Schuldenobergrenzen zu verpflichten, um Effizienzsteigerungen in allen wichtigen Ausgabenbereichen, Umstrukturierungen im Bereich des Steuersystems (Besteuerung der Arbeit vis à vis des Vermögens und der Grundsteueranpassung), des Bildungssystems (z.B. Ausbau der Fort- und Weiterbildungsprogramme, frühe Bildungswegefestlegung, sozialer Zugang etc.), der netzgebundenen Infrastrukturdienstleistungen (z.B. Wettbewerbsverstärkung bei Bahn, Post und Elektrizität) und der freien Berufe (ebenso Wettbewerbsverstärkung) sowie das *„teure, fragmentierte und zu sehr auf stationäre Behandlung ausgerichtete Gesundheitssystem zu realisieren“*.⁷³ Die Berichte des International Monetary Fund aber auch der Räte der Europäischen Union verweisen tendenziell in dieselbe Richtung.

Obwohl die Einnahmen aller Ebenen derzeit wieder zunehmen, heißt dies für Bund, Länder und Gemeinden zur Konsolidierung ihrer Haushalte

70 Vgl. dazu die Anmerkungen im Kapitel „Zur Lage der öffentlichen Finanzen“ im vorliegenden Beitrag.

71 Vgl. dazu: Bundesministerium für Finanzen: Ausgliederungen, 2010, S. 22.

72 Vgl. dazu: Rossmann: Ausgliederungen, 2001.

73 Vgl. dazu: Gurria: Austria, 2011, 1f. OECD-Berlin Centre: OECD-Wirtschaftsbericht Österreich, 2011, p. 1ff. OECD: Wirtschaftsberichte, 2011, S. 3.

weiterhin einen rigiden Sparkurs bei gleichzeitigem Setzen von Impulsen für ein weiteres Wachstum durch Haushaltsstrukturmaßnahmen zu fahren. Dies setzt insbesondere eine grundlegende Reform des Systems des Finanzausgleichs voraus.

Für den *Finanzausgleich ab 2015* schlägt dementsprechend der Staatsschuldenausschuss vor, bereits ab jetzt den Diskussionsprozess um Reformen zu beginnen. Für ihn, und darauf wurde in früheren Studien schon oft verwiesen⁷⁴, 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.“ Auch müsste er „auf die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften Bedacht nehmen und Elemente eines Ressourcenausgleichs für strukturschwache Regionen sowie einen Lastenausgleich z.B. für zentralörtliche Aufgaben enthalten.“⁷⁵

In jeglicher zukünftiger Finanzausgleichsreform sollte obendrein eine strenge Prüfung der Möglichkeiten für eine beschränkte (dosierte), aber vermehrte, vom Bund und den Ländern übertragene Verantwortung für die eigene Mittelaufbringung der Länder, aber auch der Gemeinden geprüft werden (im Sinne von z.B. Zuschlägen, Hebesätzen in Verbindung mit Bandbreiten etc.) – dies wäre ein Weg zur Stärkung des Verantwortungsbewusstseins, wobei in allen Überlegungen ein Abgleiten in einen simplen „Dezentralisierungsbias“ vermieden werden muss.⁷⁶

Im Kontext des Finanzausgleichs besteht nämlich eine enge Beziehung zwischen „fiskalischer Autonomie und fiskalischer Verantwortung“ – insofern sollte das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz so weit als möglich, bei Zerlegung der großen Aufgabenbereiche in tatsächlich sinnvoll zu erfüllende Teilaufgaben Umsetzung finden –; hierdurch würde ein nachhaltiges Verantwortungsbewusstsein und damit auch „Kosten- und Nutzenbewusstsein“ gefördert werden.⁷⁷

Die erforderliche Reform des Finanzausgleichs sollte nach Bauer und Schratzenstaller⁷⁸ jedenfalls drei Rahmenbedingungen erfüllen: Erstens erscheint „ein breiteres Verständnis von Finanzausgleich erforderlich [...] (insbesondere) wegen der künftigen wirtschaftspolitischen Herausforderungen sind sowohl die Verteilung von Kompetenzen und Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften als auch die aufgabenpolitische und

74 Bereits 1981 und in vielen weiteren Veröffentlichungen verwies Thöni auf dieses Kriterium der „Ökonomischen Theorie des Föderalismus“ und seine Einbringungsnotwendigkeit in die österreichische Diskussion der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenreform im Rahmen der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches. Vgl. dazu: Esterbauer; Thöni: Föderalismus, 1981, S. 112. Thöni; Bonn: Autonomie, 2011, 79ff.

75 Staatsschuldenausschuss: Empfehlungen, 2011, S. 5.

76 Für weitere Überlegungen vgl.: Thöni; Bonn: Autonomie, 2011, S. 71ff.

77 Grundlegend: Olson: Principle, 1959, p. 479ff. Jüngst: Scheller: Wirtschaftskrise, 2009, S. 15ff. „Nutzenbewusstsein“ – ergänzt durch die Autoren.

78 Vgl. dazu das Kapitel „Rahmenbedingungen und Ziele“ im Beitrag von Helfried Bauer und Margit Schratzenstaller zum Thema „Ausgewählte Reformfordernisse im österreichischen Finanzausgleich“ in der vorliegenden Publikation.

finanzwirtschaftliche Dynamik auf den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen bei der künftigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs zu berücksichtigen“; weiters soll die Reform eine „Koordination zwischen den Gebietskörperschaften hinsichtlich der Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordneter Haushalte ermöglichen“ und drittens „sollen die österreichischen Staatsquoten (etwa die Abgabenquote) durch die Umstellung auf einen neuen Finanzausgleich nicht erhöht werden“.

Aus der Sicht der vom Bundesministerium für Finanzen beauftragten Expertinnen und Experten des WIFO, IHS, KDZ und der TU Wien umfasst eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs folgende Ziele:

- „Balance von Effizienz-, Wachstums- und Gleichheitszielen in Übereinstimmung mit verfassungsgemäßen Zielen;
- Ausgleich von Finanzkraft-Unterschieden;
- Lastenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften;
- Schaffen der Rahmenbedingungen für regionale Wettbewerbsfähigkeit und angemessener Wettbewerb zwischen Regionen bzw. Gemeinden;
- Ausschöpfen der Potenziale zur Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften (vertikal zwischen den Gebietskörperschaftsebenen ebenso wie horizontal zwischen Ländern sowie zwischen Kleingemeinden bzw. zwischen Städten und Stadtumlandgemeinden).“⁷⁹

6. Neue Institutionen zur verstärkten stabilitätspolitischen Koordinierung im Bundesstaat

Für die Haushalte der Ebenen ist die Fortführung der Haushaltsrechtsreform des Bundes (2. Etappe ab 2013), wie auch eine Anpassung des Haushaltswesens der Länder und Gemeinden an den Bund einzulösen. Wie oben angezeigt, wird über den Bund hinaus⁸⁰ die möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage erforderlich werden. Nach wie vor ergeben sich vertikale und horizontale Haushaltsprobleme durch nicht gleich verfasste Haushaltssystematik bzw. gleiche Standards der Zu- bzw. Einordnung verschiedenster Haushaltsposten⁸¹, woraus sich zudem erhebliche Risikopotenziale der Prognosedaten und damit der Prognosen insgesamt auf tun.

Grundsätzlich bzw. soweit zweckmäßig sollten die haushaltspolitischen Regeln in den Landesverfassungen sowie in den Gemeindeordnungen für die Städte mit eigenem Statut sowie für die anderen Städte mit mehr als 50.000 EW an das BHG 2013 und vor allem an die neue Verfassungsbestimmung angepasst werden. Ergänzend wäre die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) 1995 zu ändern.

In diesem Zusammenhang kann folgende Bemerkung des International Monetary Funds angefügt werden: „[...] Also, there is still room to improve

79 Bauer u.a.: Reformoptionen, 2011, S. 49.

80 Vgl. dazu den neuen Budgetgrundsatz in der Verfassung – Wirkungsorientierte Haushaltsführung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern

81 Vgl. dazu die Anmerkungen zu Verschuldung und Haftungen im vorliegenden Beitrag.

*ex-ante co-ordination of budgetary plans and to strengthen the medium-term budgetary planning frameworks. A medium- and long-term fiscal sustainability analysis that becomes an integral and prominent part of the budget planning process at all levels of government would create more awareness of debt dynamics and help with cost pressures in the pension and health systems. It would also be instrumental in deriving medium-term expenditure target paths for crucial expenditure categories.*⁸²

Auch sind bis 2013 die neuen EU-Vorgaben im Bereich der Fiskal- und Makropolitik (die im ersten Teil dieses Beitrages erläutert wurden) unter anderem zur höheren Transparenz bei der Budgetgebarung öffentlicher und staatsnaher Einheiten (Ausgliederungen), Haushaltsrahmen mit 3-jährigem Planungshorizont, nationale Fiskalregeln und Kontroll- und Koordinationsmechanismen (Mindeststandards für die Fiskalarchitektur in den EU-Mitgliedstaaten) umzusetzen. Diesbezüglich verweist der Staatsschuldenausschuss zwar auf gegebene Anstrengungen auf allen Ebenen, jedoch fehle eine „gemeinsame akkordierte Strategie zur Modernisierung des Haushaltswesens“.⁸³

Um möglichen fiskalpolitischen Risiken der Zukunft zu begegnen, schlagen die Expertinnen und Experten der OECD ferner eine zielgenauere Bestimmung der Ausgaben (durch Finanzplanung und Kosten-Nutzen-Prüfungen), Effizienzsteigerungen, eine Strukturänderung im Steuersystem (beschäftigungs- und wachstumsfeindlich) sowie eine Reform des nationalen Stabilitätspaktes, des Finanzausgleichsgesetzes sowie die Umsetzung von Reformen des haushaltspolitischen Rahmens auf allen staatlichen Ebenen vor.⁸⁴

Zu prüfen wäre auch ein „Gesamtstaatliches Schulden(-risiko-)management bei höherem Grad an Koordination und Kooperation“ im Stabilitätspakt. Inwieweit eine rechtsverbindliche „Schuldenbremse für Österreich“ zur Stabilisierung bei Aufrechterhaltung einer gewissen Flexibilität beitragen könnte, müsste noch vertieft geprüft werden. Wie oben aufgezeigt, weist der Bund die stärkste Verschuldung von allen Gebietskörperschaften aus. In diesem Zusammenhang verweist Steger⁸⁵ darauf, dass der mehrjährige Ausgabenrahmen in Verbindung mit der Lockerung des Jährlichkeitsprinzips und der Möglichkeit der Ressorts, nicht verbrauchte Mittel einer Rücklage zuzuführen, ein viel wirksameres und auch flexibleres Instrument als eine „mechanistische“ Schuldenbremse sei.

Zudem sind die Möglichkeiten einer die Konjunkturlage berücksichtigenden Schuldenbremse für die Länder und Gemeinden begrenzt, da Investitionserfordernissen (z.B. Investitionen in Schulen, Kindergärten, Spitälern, Altenheimen, in den öffentlichen Verkehr etc.) teilweise unabhängig von der Konjunkturlage nachzukommen sein wird. Ferner sind auf Länder- und Gemeindeebene eher prozyklisch schwankende Steuereinnahmen gegeben.

82 International Monetary Fund: Report, 2011, p. 47.

83 Staatsschuldenausschuss: Empfehlungen, 2011, S. 4f.

84 Vgl. dazu: OECD: Wirtschaftsberichte, 2011, S. 3.

85 In einem Vortrag am 02.05.2011 im WIFO. Gerhard Steger ist Leiter der Sektion II (Budget) des Bundesministeriums für Finanzen.

Die Schweizer Praxis zeigt auch, dass man sich mit den Kantonen und (zumindest mit den größeren) Städten auf einen Konjunkturfaktor einigen müsste. Diese Koordinierungsgespräche könnte man aber gleich dazu nutzen, um alternativ über alle Länder und Städte hinweg einen konsolidierten Ausgabenpfad konsensual festzulegen, wodurch Investitionszwänge zwischen den Ländern und Städten teils ausgeglichen oder aber eventuell Ertragsanteile über ein Konjunkturausgleichskonto stillgelegt werden könnten.

Zuletzt äußerte das Institut für Föderalismus in Innsbruck, dass es „*einer verfassungsrechtlich verankerten Schuldbremse grundsätzlich positiv gegenüber*“ stehe, dass aber mit ihr keine Bevorzugung bzw. Benachteiligung einer Gebietskörperschaft einhergehen dürfe, und dass man sich bei der Ausformulierung „*auf dem schmalen Grat zwischen notwendiger Flexibilität gerade in Krisenzeiten und einem Mindestmaß an Konkretisierung*“ befinde.⁸⁶

Insbesondere kann aber Rossmann zugestimmt werden, wenn er bereits 2006⁸⁷ forderte, dass ein neues fiskalpolitisches Regime nicht nur an stabilitätspolitischen Zielen, schon gar nicht an einem Nulldefizit als alleinigem Erfolgskriterium, ausgerichtet werden soll. Und am Rande des diesjährigen „Forum Alpbach“ warnte von Weizsäcker davor, mit massiven Sparkursen das Wachstum, insbesondere in den finanzkräftigen Euroländern abzuwürgen. Vielmehr sei das Wachstum zu stimulieren, und die darauf aufgenommenen Staatsschulden seien sogar zu begrüßen. Ihm sei jedoch bewusst, dass dieser Ansatz als Ausweg aus der Schuldenkrise derzeit politisch nicht durchsetzbar sei.⁸⁸

Wie der neue Stabilitätspakt 2011 vorsieht, werden für die Haushaltskoordinierung zwischen den Ebenen beim Bundesministerium für Finanzen ein österreichisches Koordinationskomitee, in den Ländern (im Verhältnis Land und Gemeinden) Länderkoordinationskomitees gebildet. Sie treten mindestens einmal jährlich zusammen.

Diese Institutionen sind dringend einzurichten und durch die nötigen Detailmaßnahmen zur Haushaltskoordinierung (von der Haushaltssystematik, über Definitionen bis zur Einordnung von Posten; einheitliche Rechnungslegungsstandards) zu ergänzen. Ob ein einmaliges, jährliches Zusammentreten zur tatsächlichen Koordinierung ausreichen wird, sei jedenfalls in Frage gestellt. Zumindest wären in Anlehnung an das Europäische Semester mindestens zwei Mal jährlich stattfindende Koordinierungsgespräche rechtlich vorzusehen, wobei nicht nur ein Dialog zwischen Beamtinnen und Beamten samt aktivem Beitrag der Wissenschaft, sondern auch zwischen den Abgeordneten der Bundes-, Länder- und Gemeindeparlamente und gemeinsam mit den Beamtinnen und Beamten erfolgen soll. Natürlich wäre für diese Koordinierungsgespräche das in Österreich übliche partei- und ebenenpolitische „unmittelbare Blockieren“ des „Gegners“/ wohl eher „Partners“, das derzeit, wie allzu oft auch in der Vergangenheit,

86 Institut für Föderalismus: Schuldenbremse, 2011.

87 Vgl. dazu: Rossmann: Wachstumspakt, 2006, S. 135ff.

88 Vgl. dazu: Troger: Tiroler Tageszeitung – Interview, 2011, S. 16.

die „Vertrauensbasis“ zerstört, ehest zu überdenken. Letztlich bildet eine solche Vertrauensbasis ein essentielles Element des Verhandlungsföderalismus.

Wie ein Workshop zu „Fiscal Policy Councils“⁸⁹ aufzeigte, sind auch Expertenteams, Gremien bzw. Komitees hilfreich allerdings nur dann, wenn sie tatsächliche „Watch-dogs“ der Finanzpolitik darstellen, unabhängig sind, sich durch Transparenz und Öffentlichkeit, insbesondere auch in der medialen Diskussion, auszeichnen können und, wie im Falle der Europäischen Union, tatsächliche „Bindeglieder“ zwischen den nationalen und internationalen Institutionen und Inhalten verkörpern.

Letztlich sollte der österreichische Konsultationsmechanismus aufrecht bleiben und tatsächlich bei „Vergehen“ präziser in Anspruch genommen werden⁹⁰ – er zeigt in die „richtige Richtung“ gemäß notwendiger Neuorientierung an „*Wer anschafft, zahlt*“ und nicht wie in der derzeitigen Regelung „*Wer durchführt, zahlt*“.

7. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend sei nochmals angemerkt⁹¹:

- Die „großen“ österreichischen Institutionen (Bund, Länder, größere Städte und Gemeinden) scheinen sich der komplexen Gefahren in der insbesondere europäischen Krisenlandschaft weitgehend bewusst. Sie scheinen auch ihre eigenen „Shortcomings“ zu kennen.
- Diese österreichischen Institutionen haben in der Krise seit 2008 eine Vielzahl von Maßnahmen in konjunkturellen und wirtschafts- und finanzpolitischen Bereichen gesetzt. Diese Maßnahmen haben, worauf die wirtschafts- und finanzpolitischen Indikatoren verweisen, zu durchaus positiven Ergebnissen geführt.
- Um den sich bereits abzeichnenden schwächeren Wachstums- und damit auch finanzpolitischen Entwicklungen der Zukunft zu begegnen, aber auch einigen „hauseigenen“ Problemen im Bereich der Pensionen, der Gesundheitsvorsorge und Gesundheitsversorgung, der Pflege unter anderem, die sich insbesondere auch aufgrund der demografischen Entwicklung einstellen werden, bedarf es weiterer, durchaus manifester Anstrengungen.
- Derart sind Anstrengungen in den Budgetkonsolidierungen auf allen Ebenen, Reduzierungen des öffentlichen Ausgabendrucks, Konsolidierungen des Bankensektors (z.B. Finanzkrise, Basel III etc.), Strukturverbesserungen am Arbeitsmarkt (z.B. Weiterbildung, F&E-Anstrengungen, Universitätssystemsanierung etc.) notwendig.

89 Vgl. dazu: http://www.staatsschuldenausschuss.at/en/workshop/fiscal_policy_councils.jsp [Download: 25.08.2011].

90 Vgl. dazu die Beurteilung Bußjägers (Vgl. dazu: Bußjäger: Nachhaltigkeit, 2011, S. 92ff.).

91 Vgl. dazu auch die Schlussfolgerungen des International Monetary Funds sowohl in den Preliminary Conclusions als auch im Country Report (Vgl. dazu: International Monetary Fund: Conclusions, 2011. International Monetary Fund: Report, 2011.).

- Auch sollten im Rahmen der Budgetkonsolidierungsprozesse neue institutionelle Einrichtungen überlegt und/bzw. dringend umgesetzt werden (z.B. Stabilitätsbeirat, Ausbau der Koordinierungskomitees, Schuldenmanagement bis hin zu Schuldenbremse etc.).
- Insbesondere aber ist die Bundesstaatsreform im Sinne der vielfältigen Überlegungen zu einem Finanzausgleich im weitesten Sinn⁹² (Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenreformen) tatsächlich anzugehen.
- Das österreichische System des Finanzausgleichs verweist in seiner auf Kooperation und Ausgleich bedachten Grundintention einerseits durchaus Vorteile, andererseits aber auch genügend Angriffspunkte für dringend notwendige Reformen.
- Grundsätzlich bleibt aber festzuhalten, dass durch die oben kurz angeschnittenen Reformvorschläge, den aktiven Beitrag der Wissenschaft wie auch einer anderen medialen Diskussionskultur ein Paradigmenwechsel aller gebietskörperschaftlichen Ebenen in der Finanz- und Stabilitätspolitik, weg von einem Gefühl des „zur Verantwortung gezogen werden können“ hin zu einem „sich verantwortlich fühlen“, getragen von wechselseitigem Vertrauen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaftsvertreterinnen und Gebietskörperschaftsvertretern, erfolgen sollte.
- Die derzeit offenbar fehlende Vertrauensbasis zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Gebietskörperschaften blockiert „Schritte in die richtige Richtung“ und stellt ein Hindernis für ein gesamtstaatlich abgestimmtes und langfristig orientiertes Vorgehen dar.

92 Zu den Begrifflichkeiten vgl.: Bauer; Thöni: Begriffe, 2008, S. 19f.