



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2011/5

Bericht des Rechnungshofes

Grundlagen der Fiskalpolitik

**Konsularwesen (insbesondere
Visa-Angelegenheiten)**

**Dienstplangestaltung für
den ärztlichen Dienst in
Unfallkrankenhäusern
und in notfallchirurgischen
Einrichtungen**

**Effektivität der behördlichen
Ermittlungsmaßnahmen**

**Erweiterung der Infrastruktur
am Militärflugplatz Zeltweg**

**Aktionsplan
Erneuerbare Energie**

Rechnungshof
GZ 860.117/002-1B1/11

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Mai 2011



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

Grundlagen der Fiskalpolitik

Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten)

**Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in
Unfallkrankenhäusern und in notfallchirurgischen
Einrichtungen**

Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen

Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg

Aktionsplan Erneuerbare Energie

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichts geltenden Zuständigkeitsverteilung und Bezeichnung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009.

Den mit den einzelnen Berichten verbundenen Gebarungsüberprüfungen lag zum Teil die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009 zugrunde. Demgemäß entsprechen die Bezeichnungen der Bundesministerien bzw. deren Abkürzungen in diesen Berichtsbeiträgen noch der alten Rechtslage.

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.



Inhaltsverzeichnis

BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Grundlagen der Fiskalpolitik _____	5
BMeiA BMI	Wirkungsbereich der Bundesministerien für europäische und internationale Angelegenheiten Inneres	
	Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten) _____	99
BMG	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in Unfallkrankenhäusern und in notfallchirurgischen Einrichtungen _____	149
BMI BMJ	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres Justiz	
	Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen _____	203
BMLVS	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport	
	Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter _____	275
BMLFUW BMWFFJ	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Aktionsplan Erneuerbare Energie _____	361





Bericht des Rechnungshofes

Grundlagen der Fiskalpolitik



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	11

BMF

Wirkungsbereich des
Bundesministeriums für Finanzen

Grundlagen der Fiskalpolitik

Kurzfassung	13
Prüfungsablauf und -gegenstand	25
Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung	25
Überblick	25
Verpflichtungen auf EU-Ebene	26
Das österreichische Stabilitätsprogramm	43
Verpflichtungen auf nationaler Ebene	54
Verpflichtungen auf Bundesebene	65
Verpflichtungen auf Landesebene	66
Verpflichtungen auf Gemeindeebene	68
Teil II: Langfristige Haushaltsplanung	69
Überblick	69
Fiskalische Nachhaltigkeit	69
Verpflichtungen zur nachhaltigen Haushaltsführung	70
Demografische Entwicklungen	71

Inhalt



	Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte	72
	Langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben	77
	Langfristige Entwicklung der Gesundheitsausgaben	82
	Langfristige Entwicklung der Altenpflegeausgaben	86
	Langfristige Entwicklung der Bildungsausgaben	89
	Langfristige Entwicklung der Ausgaben für Arbeitslosen- beihilfen	89
	Handlungsbedarf	89
	Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	91
ANHANG	Anhang	95

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Teilsektoren des Sektors Staat _____	28
Tabelle 2: Entwicklung des öffentlichen Defizits nach Teilsektoren ____	31
Tabelle 3: Übersicht Datenquellen Sektor Staat im Jahr 2008 _____	34
Tabelle 4: Differenz zwischen Finanzschulden und Maastricht-Schulden (2009) _____	36
Tabelle 5: Entwicklung des öffentlichen Defizits im Zeitraum 2008 bis 2013 _____	43
Tabelle 6: Entwicklung des öffentlichen Schuldenstandes im Zeitraum 2008 bis 2013 _____	44
Tabelle 7: Schätzung der Finanzsalden der Länder (ohne Wien) für 2009	46
Tabelle 8: Konsolidierungsbedarf für die Jahre 2010 bis 2013 _____	48
Tabelle 9: Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften _____	56
Tabelle 10: Vergleich der Prognosen im Stabilitätsprogramm mit dem Stabilitätspakt 2008 _____	57
Tabelle 11: Übersicht mittelfristige Haushaltsplanung der Länder (ohne Wien) _____	67
Tabelle 12: Übersicht mittelfristige Haushaltsplanung der Gemeinden (inkl. Wien) _____	68
Tabelle 13: Daten zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen _____	73
Tabelle 14: Rückführung der Verschuldungsquote auf 60 % des BIP ____	76
Tabelle 15: Gesundheitsausgaben pro Kopf nach Altersprofilen _____	85
Tabelle 16: WIFO Projektionen zu Pflegeausgaben _____	88
Tabelle 17: Ergebnisse Langfristprojektionen für die altersabhängigen Ausgaben _____	89
Tabelle 18: Projektionen altersabhängiger Ausgaben mit alternativen Annahmen _____	90

Abbildungen



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verpflichtungen zur mittelfristigen Haushaltsplanung	__ 26
Abbildung 2: Entwicklung des öffentlichen Defizits (Gesamtstaat)	____ 30
Abbildung 3: Entwicklung des öffentlichen Schuldenstandes nach Teilssektoren	_____ 32
Abbildung 4: Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung der Länder	_____ 61
Abbildung 5: Formular zur Datenerhebung bei Ländern bzw. Gemeinden	_____ 63
Abbildung 6: Veränderung des administrativen Defizits des Bundes	__ 66
Abbildung 7: Bundesmittel für die gesetzliche Pensionsversicherung	_ 81

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Europäisches Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
ASVG	Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (Allgemeines Sozialversicherungs-gesetz), BGBl. Nr. 189/1955
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BRA	Bundesrechnungsabschluss
BRZ	Bundesrechenzentrum
bspw.	beispielsweise
B-KUVG	Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz
BVA	Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
dRGBL.	deutsches Reichsgesetzblatt
d.s.	das sind
EG	Europäische Gemeinschaft
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
f.	folgende (Seite)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ff.	folgende (Seiten)
FN	Fußnote
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz 1948

Abkürzungen



GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
lt.	laut
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NVG	Notarversicherungsgesetz
Nachhaltigkeitsbericht	Sustainability Report 2009 (Europäische Kommission; 2009e)
ÖBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
rd.	rund
S.	Seite
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997
WIFO	Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut

WIRKUNGSBEREICH DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR FINANZEN

Grundlagen der Fiskalpolitik

Die mittelfristige Haushaltsplanung von Bund, Ländern und Gemeinden ist nicht ausreichend koordiniert. Die einzelnen Planungsinstrumente weichen hinsichtlich Informationsgehalt, Zeitraum und Zielsetzung voneinander ab. Dadurch wird der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Koordination der Haushaltsführung nicht entsprochen.

Aufgrund der zunehmenden Alterung der österreichischen Bevölkerung entstehen zusätzliche finanzielle Belastungen für die öffentlichen Haushalte. Allein um diese zusätzlichen Ausgaben langfristig abdecken zu können, hätte Österreich nach den Berechnungen der Europäischen Kommission für 2009 eine Nachhaltigkeitslücke von 4,7 % des BIP (rd. 13 Mrd. EUR) zu schließen gehabt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungüberprüfung waren

- die Bewertung der Validität und Aussagekraft der für die mittelfristige Haushaltsplanung verwendeten Daten und Planungsinstrumente sowie
- das Aufzeigen zukünftiger fiskalpolitischer Herausforderungen aufgrund langfristiger gesellschaftlicher Entwicklungen. (TZ 1)

Mittelfristige Haushaltsplanung

Aussagekraft der Maastricht-Kriterien

Die Maastricht-Kriterien lassen nur bedingte Aussagen über den tatsächlichen Zustand der öffentlichen Haushalte im Sinne eines „true and fair view“ zu. Das Kriterium öffentlicher Schuldenstand als alleinige Kennzahl für die (aus ökonomischer) Sicht tatsächliche Verschuldung öffentlicher Haushalte ist unzureichend. Beispielsweise

Kurzfassung

werden Verbindlichkeiten von Quasi-Kapitalgesellschaften¹ und von ausgegliederten Einheiten und Fonds – sofern sie nicht dem Sektor Staat zugerechnet werden – nicht berücksichtigt. (TZ 40)

Die Differenz zwischen den (in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen) Finanzschulden und dem öffentlichen Schuldenstand war insbesondere in den Teilsektoren Länder und Gemeinden beträchtlich. Beispielsweise waren auf Gemeindeebene im Jahr 2009 die Finanzschulden um rd. 117 % höher als der öffentliche Schuldenstand (Maastricht). Im Teilsektor Länder war hingegen der öffentliche Schuldenstand im Jahr 2009 um 6,9 Mrd. EUR höher als die in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Finanzschulden, weil zahlreiche ausgegliederte Einheiten dem Sektor Staat hinzugerechnet wurden. (TZ 17)

Der öffentliche Schuldenstand besitzt auch keinen Aussagewert über bestehende Haftungen oder Garantien der Gebietskörperschaften, da diese – außer in Ausnahmefällen – nicht einbezogen werden. (TZ 40)

Auch die Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden bilden den tatsächlichen Stand an Verbindlichkeiten derzeit nur unvollständig ab. (TZ 40)

Bei einem jährlichen öffentlichen Defizit von maximal 3 % des BIP kann nicht davon ausgegangen werden, dass ohne weitere Maßnahmen langfristig die Finanzierung steigender Ausgaben in Bereichen wie Altersvorsorge, Gesundheit oder Umwelt sichergestellt ist. Der RH erachtet es daher als notwendig, die langfristige Entwicklung öffentlicher Haushalte bereits bei der mittelfristigen Haushaltsplanung mit zu berücksichtigen. (TZ 40)

Darüber hinaus kann die Verwendung eines fixen 3 %-Indikators für das öffentliche Defizit nicht garantieren, dass im Laufe eines Konjunkturzyklus die nötige Haushaltsdisziplin gewährleistet ist. In Jahren mit hohem Wirtschaftswachstum wird die Obergrenze von maximal 3 % des BIP normalerweise leicht erreicht. Es werden

¹ Quasi-Kapitalgesellschaften verfügen über eine vollständige Rechnungsführung, haben jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit. Ihr wirtschaftliches und finanzielles Verhalten unterscheidet sich von dem ihrer Eigentümer und ist vergleichbar mit dem von Kapitalgesellschaften. Deshalb wird davon ausgegangen, dass sie Entscheidungsfreiheit besitzen. Sie werden als getrennte institutionelle Einheiten angesehen. In den Rechnungsabschlüssen von Gebietskörperschaften finden sich als typische Vertreter dieser Kategorie Betriebe der Wasser- und Abwasserversorgung, Müllbeseitigung, Betriebe für die Errichtung und Verwaltung von Wohn- und Geschäftsgebäuden oder bspw. das Amt der Münze Österreich.

aber möglicherweise nicht genug Reserven gebildet, um Jahre mit geringem Wirtschaftswachstum auszugleichen und über den gesamten Konjunkturzyklus (oder mehrere Konjunkturzyklen) hinweg die Erreichung von fiskalpolitischen Zielen sicherzustellen. (TZ 40)

Österreichisches Stabilitätsprogramm

Der öffentliche Schuldenstand betrug im Jahr 2010 205,21 Mrd. EUR, das waren 72,3 % des BIP. Er erhöhte sich im Zeitraum 2005 bis 2010 um 47,8 Mrd. EUR oder rd. 30 %. Rund 87,3 % der Staatsschuld entfielen auf den Teilssektor Bund. Der Anteil des Teilssektors Länder betrug 7,8 %, rd. 3,9 % entfielen auf die Gemeinden. (TZ 11)

Das öffentliche Defizit des Gesamtstaates verringerte sich von 1,7 % des BIP im Jahr 2005 auf 0,9 % in den Jahren 2007 und 2008 und stieg im Jahr 2009 auf 4,1 %. Es überschritt damit die im Maastricht-Vertrag festgelegte 3 %-Obergrenze, was die Einleitung eines „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ (VÜD) gemäß Artikel 126 Abs. 3 ff. AEUV zur Folge hatte. Im Jahr 2010 betrug das öffentliche Defizit 4,6 % des BIP. (TZ 10)

Im Rahmen des „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ der EU werden Empfehlungen ausgesprochen. Demgemäß hat Österreich spätestens 2011 mit einem Konsolidierungsprozess zu beginnen, damit das Defizit bis 2013 wieder unter dem Referenzwert von 3 % des BIP liegt. Die Nichtbefolgung dieser Empfehlungen kann Sanktionen gegen Österreich zur Folge haben. (TZ 26)

Österreich hat der Europäischen Kommission und dem Rat jährlich ein Stabilitätsprogramm vorzulegen. Das Stabilitätsprogramm 2009 – 2013 nahm die Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen des „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ zur Kenntnis und sah eine Absenkung des gesamtstaatlichen Defizits auf 2,7 % des BIP im Jahr 2013 vor. Die Schuldenquote wird sich laut Stabilitätsprogramm auf 74,3 % im Jahr 2013 erhöhen und damit weiterhin die 60 %-Grenze überschreiten. (TZ 27 bis 29)

Für die Prognose der Maastricht-Defizite der Länder und Gemeinden standen dem BMF bei der Erstellung des Stabilitätsprogramms wenig aussagekräftige Daten zur Verfügung. Das BMF versuchte, den Prognosefehler durch kurzfristige Rücksprachen mit den Ämtern der Landesregierungen bzw. durch Datenimputation (Vervollständigung von Daten) gering zu halten. Es kam jedoch zu beträchtlichen Abweichungen. Die Differenz zwischen dem im Stabilitätspro-

Kurzfassung

gramm prognostizierten und dem tatsächlichen Defizit der Länder betrug im Jahr 2009 rd. 960 Mill. EUR. Die Prognose der Maastricht-Defizite der Gemeinden wurde auf der Grundlage von subjektiven Schätzungen erstellt, weil dem BMF hierfür keine validen Daten vorlagen. (TZ 33)

Die in den Stabilitätsprogrammen festgelegten mittelfristigen Haushaltsziele wurden in den Jahren 2005 bis 2009 nicht erreicht. Es zeigte sich, dass das mittelfristige Haushaltsziel eines ausgeglichenen Haushalts in einem Konjunkturzyklus nur dann erreichbar sein kann, wenn in Jahren des konjunkturellen Aufschwungs Überschüsse erzielt werden, die die Haushaltsdefizite in einer konjunkturellen Abschwungphase kompensieren. Die negativen strukturellen Budgetsalden in den Jahren 2007 und 2008 in Verbindung mit einem Anwachsen des öffentlichen Schuldenstandes zeigten jedoch, dass die Konsolidierungsziele (des Gesamtstaates) zu wenig konsequent verfolgt wurden. (TZ 40)

Das Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2005 bis 2008 legte als mittelfristiges Haushaltsziel einen ausgeglichenen Haushalt fest. Alleine die Festlegung eines solchen Ziels für den Gesamtstaat ist jedoch nicht ausreichend. Das Stabilitätsprogramm sollte außerdem konkrete (strukturelle) Maßnahmen benennen, die notwendig sind, um diese Ziele zu erreichen. Eine mittelfristige Haushaltsplanung sollte außerdem jene Überschüsse festlegen, die notwendig sind, um den öffentlichen Schuldenstand dauerhaft auf 60 % des BIP abzusenken und langfristig die steigenden Ausgaben in den Bereichen Altersvorsorge, Gesundheit oder Umwelt zu finanzieren. (TZ 40)

Österreichischer Stabilitätspakt

Laut Art. 13 Abs. 2 B-VG haben Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben. Sie haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren. (TZ 41)

Die Umsetzung der Verpflichtungen des Europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes auf nationaler Ebene erfolgte mit einer Vereinbarung nach Art. 15a B-VG („Österreichischer Stabilitätspakt“). Er regelte die Verpflichtungen des Bundes, der Länder und Gemeinden zu einer verstärkten Stabilitätsorientierung ihrer Haushaltsführung. Dazu zählten insbesondere die jeweils zu erbringenden

„Stabilitätsbeiträge“. Der Bund verpflichtete sich im Stabilitätspakt 2008, seine Budgetpolitik so stabilitätsorientiert zu gestalten, dass das jährliche Defizit bestimmte Obergrenzen nicht übersteigt. Die Länder (einschließlich Wien) verpflichteten sich, mit einem Stabilitätsbeitrag in Form eines jährlichen Haushaltsüberschusses zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen, wobei dieser Überschuss nach Bundesländern aufgeschlüsselt angegeben wurde. Die Gemeinden (ohne Wien) verpflichteten sich, durch ein jeweils landesweise ausgeglichenes Haushaltsergebnis zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen. (TZ 42, 43)

Der Stabilitätspakt war im Gegensatz zum Stabilitätsprogramm kein jährlich aktualisiertes Planungsinstrument und wurde im Zusammenhang mit dem für denselben Zeitraum geltenden Finanzausgleich verhandelt. Aufgrund des mehrjährigen Geltungszeitraums konnte er die konjunkturellen Entwicklungen der Jahre 2009 und 2010 nicht berücksichtigen und wurde de facto undurchführbar. (TZ 44)

Die Gebietskörperschaften vereinbarten im Stabilitätspakt einen Sanktionsmechanismus zur Absicherung der Stabilitätsverpflichtungen. Dieser sah die Befassung eines Schlichtungsgremiums vor, falls die vereinbarten Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften nicht erbracht wurden. Dieser Sanktionsmechanismus war kein effektives Instrument zur Durchsetzung der Stabilitätsverpflichtungen, weil das Einstimmigkeitsprinzip Sanktionsbeschlüsse erschwerte. (TZ 45)

Für die Haushaltskoordinierung sah der Stabilitätspakt jeweils die Einrichtung eines Bundes-Koordinationskomitees sowie die Einrichtung von Länder-Koordinationskomitees und die wechselseitige Information mit dem Bund über Angelegenheiten der Haushaltsführung vor. Die Überwachung der Entwicklung der Haushalte, des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstandes erfolgte in Form von Berichten über die Einhaltung der im Stabilitätspakt vereinbarten Stabilitätsziele, die im Bundes-Koordinationskomitee diskutiert wurden. Allfällige Maßnahmen, wenn sich ein Abweichen von den vereinbarten Stabilitätsverpflichtungen abzeichnete, wurden laut Angaben des BMF vom Bundes-Koordinationskomitee nicht empfohlen. Die Information des Bundes-Koordinationskomitees über Sitzungen und Beschlüsse der Länder-Koordinationskomitees war ungenügend. Eine Darstellung der Personalstände und Aktivitätsausgaben lag nur von vier Ländern in unterschiedlichem Detaillierungsgrad vor. (TZ 49, 50)

Kurzfassung

Für die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung erstellten Länder und Gemeinden Berichte, die dem Bundes-Koordinationskomitee übermittelt wurden. Der Informationsgehalt dieser Berichte war im Hinblick auf die bestehenden Verpflichtungen zur Haushaltskoordinierung² gering und für die Erstellung des Österreichischen Stabilitätsprogramms wenig zweckmäßig. Die Berichte waren uneinheitlich und unvollständig. Sie enthielten nur in Ausnahmefällen Angaben, auf welcher Grundlage die Prognosen erstellt wurden. (TZ 52)

Das BMF konnte mit den Ländern und Gemeinden im Rahmen des Bundes-Koordinationskomitees keinen Konsens über Form und Umfang einer verbesserten Berichterstattung über die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung erzielen. (TZ 53)

Zur Unterstützung des Vollzugs der Bestimmungen des Stabilitätspaktes vereinbarten die Gebietskörperschaften ein Informationssystem mit Sanktionsmöglichkeiten. Bei schuldhafter Verletzung der Informationsverpflichtungen durch den Bund oder die Länder sah der Stabilitätspakt Pönalezahlungen vor. Weiters legte der Stabilitätspakt die Einrichtung eines Schlichtungsgremiums fest, das über das Vorliegen einer schuldhaften Verletzung zu entscheiden hatte. Eine Auswertung der Berichte der Statistik Austria ergab, dass in den Jahren 2008 und 2009 609 bzw. 560 Einrichtungen ihren Informationspflichten nicht rechtzeitig nachkamen. Vom Sanktionsmechanismus wurde bisher kein Gebrauch gemacht, das vereinbarte Schlichtungsgremium wurde nicht eingerichtet. Der Stabilitätspakt konnte damit auch im Bereich der Informationspflichten seine beabsichtigte Wirkung nicht entfalten und die vereinbarten Verpflichtungen wurden nicht umgesetzt. (TZ 54)

Mittelfristige Haushaltsplanungen

Gemäß Art. 51 B-VG in Verbindung mit § 12 Abs. 1 BHG hat die Bundesregierung dem Nationalrat jährlich bis 30. April den von ihr beschlossenen Entwurf des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) zusammen mit einem Strategiebericht vorzulegen. Das BFRG hat für die vier folgenden Finanzjahre unter Beachtung der BHG-Ziele Obergrenzen für Ausgaben festzulegen. Weiters hat das BFRG die Grundzüge des Personalplanes zu enthalten. (TZ 55)

² Art. 13 Abs. 2 B-VG sowie im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Auf Ebene der Länder (ohne Wien) kamen unterschiedliche Instrumente der mittelfristigen Haushaltsplanung zur Anwendung. Im Burgenland und in Kärnten bestanden gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung, in Salzburg beschränkte das Landeshaushaltsgesetz die Höhe der Finanzschulden im Zeitraum von 2005 bis 2009 betragsmäßig. Alle anderen Bundesländer nahmen mittelfristige Haushaltsplanungen ohne gesetzliche Verpflichtungen vor. Der Planungszeitraum betrug zwischen vier und fünf Jahre. Die Planung erfolgte im Burgenland, in Kärnten und der Steiermark am Beginn der Legislaturperiode, in Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg war sie rollierend (d.h. sie wurde jährlich bzw. alle zwei Jahre aktualisiert und um ein Jahr bzw. zwei weitere Jahre ergänzt). (TZ 56)

Die mittelfristigen Haushaltsplanungen der Länder waren unterschiedlich gegliedert. Die Gliederung erfolgte in Kärnten, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg auf der Grundlage des Rechnungsquerschnitts (VRV), in Kärnten, in Oberösterreich, Salzburg und Tirol nach finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten bzw. Gebärungsgruppen. Im Burgenland und in Niederösterreich wurde die zukünftige Entwicklung einzelner Aufgabenbereiche (Straßen, Landwirtschaft, Klimaschutz, Verwaltung etc.) prognostiziert. Alle Bundesländer berechneten die zukünftige Entwicklung des öffentlichen Defizits nach Maastricht, wobei die Darstellung in den jeweiligen Planungsdokumenten in der Steiermark und in Wien über eine verbale Beschreibung nicht hinausging. (TZ 57)

Auch auf Gemeindeebene waren die Verpflichtungen zur Durchführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung je nach Bundesland unterschiedlich geregelt. Die Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung (insbesondere hinsichtlich der Abweichung der Prognosedaten von den Rechnungsabschlussdaten) war jedoch je nach Bundesland und – innerhalb der Bundesländer – je nach Gemeinde unterschiedlich. (TZ 58, 59)

Statistische Datengrundlage

Die Statistik Austria kam den bestehenden Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Kommission betreffend Datenübermittlung im Zeitraum 2005 bis 2009 fristgerecht nach. Die von der Statistik Austria durchgeführten qualitätssichernden Maßnahmen trugen zu einem hohen Abdeckungs- und Detaillierungsgrad der statistischen Daten bei. (TZ 19 bis 23)

Kurzfassung

Von den im Jahr 2008 erfassten 1.433 Gemeindeverbänden³ machten nur 604 von der vorgesehenen elektronischen Datenschnittstelle Gebrauch, die übrigen verwendeten ein Erhebungsformular. Die dadurch notwendige manuelle Erfassung der Daten erhöhte den Arbeitsaufwand für die Statistik Austria um eine Personenwoche. (TZ 14)

Die Statistik Austria erstellte Berichte über Plausibilitätsfehler bei Gemeindedaten und übermittelte diese an die Gemeindeaufsichten der Länder. Diese Informationen versetzten die Ämter der Landesregierungen in die Lage, auf eine laufende Verbesserung der Ausgangsdaten hinzuwirken. (TZ 19)

Langfristige Haushaltsplanung

Demografische Entwicklung und Nachhaltigkeit

Die fiskalische Nachhaltigkeit zielt auf die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte ab. Die Abschätzung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte soll zeitgerecht einen bestehenden Handlungsbedarf aufzeigen und ein Bewusstsein für notwendige Reformmaßnahmen erzeugen. (TZ 60, 61)

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichteten sich bereits im Jahr 1997 in der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, eine tragfähige (= nachhaltige) Haushaltspolitik zu betreiben. Die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte ist Teil der von der Europäischen Kommission und dem Rat durchgeführten multilateralen Überwachung der Fiskalpolitik. (TZ 62)

Die langfristige Betrachtung der öffentlichen Haushalte ist notwendig, weil die Bevölkerung altert und diese Entwicklung unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgaben der öffentlichen Hand, vor allem auf Pensionen, Gesundheit und Altenpflege hat. Dabei handelt es sich vor allem um Bereiche, bei denen bereits aktuell Reformbedarf besteht. Gemäß Bevölkerungsprognose der Statistik Austria werden im Jahr 2030 auf fünf Personen im erwerbsfähigen Alter rund vier Personen im „Versorgungsalter“ (Kinder und ältere Menschen) kommen. (TZ 64, 65)

Im Jahr 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Nachhaltigkeitsbericht, der auf den Ergebnissen der Berechnungen einer Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der

³ Von den erfassten Gemeindeverbänden war nur ein Teil, nämlich 742, dem Sektor Staat zuzuordnen.

Europäischen Union beruhte. Dieser Bericht konzentrierte sich vor allem auf die demografisch beeinflussten Ausgabenbereiche der öffentlichen Haushalte, wie Pensionen, Gesundheit, Altenpflege und Bildung. Auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte könnten sich auch andere Risiken, wie etwa Haftungen, der Klimawandel oder die Verknappung von Ressourcen nachteilig auswirken. Diese Aspekte fanden keine Berücksichtigung. (TZ 66)

Die Entwicklungsszenarien zeigten, dass aufgrund der Alterung der Bevölkerung deutliche finanzielle Lasten entstehen. Demnach werden die gesamten öffentlichen altersbezogenen Ausgaben, wie Pensionen, Gesundheit und Altenpflege, von 25,8 % (2008) des BIP auf 29,3 % des BIP (2050) steigen. (TZ 67)

Die Europäische Kommission stufte Österreich im Jahr 2009 – auf einer dreistufigen Skala – in die Gruppe der Mitgliedstaaten mit mittlerem Nachhaltigkeitsrisiko ein. Sie ermittelte für Österreich eine Nachhaltigkeitslücke (S 2) von 4,7 % des BIP. Daraus ergab sich allein für das Jahr 2009 ein Konsolidierungsbedarf von rd. 13 Mrd. EUR. (TZ 68, 69)

Im Nachhaltigkeitsbericht des Jahres 2006 hatte die Europäische Kommission eine Nachhaltigkeitslücke von nur 0,3 % des BIP für Österreich berechnet. Österreich zählte damals zu den Ländern mit niedrigem Nachhaltigkeitsrisiko. Der Nachhaltigkeitsbericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2006 beruhte auf einer besseren budgetären Ausgangssituation sowie dem Bestreben, bis 2010 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Auch die Entwicklung der altersbedingten Ausgaben war günstiger, weil die Pensionsreform 2003 (ohne Änderungen der Jahre danach) berücksichtigt werden konnte. (TZ 70)

Nach dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 ist der Bundesminister für Finanzen verpflichtet, in jedem dritten Finanzjahr eine langfristige Budgetprognose über 30 Jahre zu erstellen. Diese Verpflichtung gilt unmittelbar nur für den Bund, nicht aber für die Länder und Gemeinden. (TZ 63)

Datengrundlagen für Modelle auf europäischer Ebene

Für die Berechnungen der langfristigen Entwicklung der altersbezogenen Ausgaben standen dem Wirtschaftspolitischen Ausschuss der Europäischen Union und der Europäischen Kommission die erforder-

Kurzfassung

derlichen Daten nicht im vollen Umfang und in der erforderlichen Genauigkeit zur Verfügung:

Bei den Pensionen der gesetzlichen Sozialversicherung übermittelte das BMF der Europäischen Kommission nur den Leistungsaufwand. Der sonstige Aufwand – insbesondere die Aufwendungen für die Krankenversicherung der Pensionisten, für Rehabilitationsmaßnahmen und die Verwaltungsaufwendungen –, weiters die Ausgleichszulagen und die öffentlichen Ausgaben für die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge (betriebliche und private Altersvorsorge) waren nicht enthalten. Die Datengrundlagen zu den Beamtenpensionen enthielten Unschärfen. (TZ 74, 75)

Bei den Gesundheitsausgaben waren vor allem die Daten für den ambulanten Bereich der Spitäler nicht in der von der Europäischen Kommission benötigten alters- und geschlechtsspezifischen Aufteilung vorhanden. (TZ 81 bis 85)

Bei den Altenpflegeausgaben stand nur für das Bundespflegegeld und die Landespflegegelder entsprechendes Datenmaterial zur Verfügung. Für die von den Ländern finanzierten Sachleistungen (Pflegeheime) waren die Daten unvollständig und teilweise nicht vergleichbar. (TZ 86, 87)

Entwicklungsszenarien auf nationaler Ebene

Ein neues Pensionsmonitoring soll alle Gebietskörperschaften sowie den privaten und öffentlichen Bereich der Pensionsausgaben (ASVG und Beamte) umfassen. Dieser – im Vergleich zum derzeitigen Aufgabenfeld der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (Pensionssicherungskommission) – verbreiterte Zugang mit Experten im Bereich des Pensions- und Budgetwesens soll Gutachten über die Entwicklungen des Systems der Altersvorsorge über einen Beobachtungszeitraum von 15, 25 und 50 Jahren mit Analysen der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von pensionsrechtlichen Entscheidungen sowie der Nachhaltigkeit und der Qualität der Pensionspolitik erstellen. (TZ 76)

Gemäß § 108e Abs. 9 Z 3 ASVG hat die Pensionssicherungskommission alle drei Jahre einen Bericht über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung vorzulegen. Der Bericht hat auf Basis der demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den gesetzlichen Pensionsaufwand darzustellen und im Falle eines Mehraufwands Vorschläge für die

Bedeckung⁴ darzulegen. Der aktuelle Bericht stammt vom September 2010. Der Gesamtaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger lag demnach bei rd. 30,76 Mrd. EUR. In Relation zum BIP ist dies ein Anteil von 11,2 %, der bis 2050 auf 14,8 % des BIP steigen wird. Der Nachhaltigkeitsbericht aus dem Jahr 2009 war zu einem Wert von 12,8 % des BIP für das Jahr 2050 gekommen. (TZ 77)

Der aktuelle Bericht der Pensionssicherungskommission beschäftigte sich auch mit den Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Der Bedarf an Bundesmitteln für die gesetzliche Pensionsversicherung wird sich langfristig verdoppeln. (TZ 78)

Eine im März 2008 veröffentlichte Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung zeigte auch hohe Steigerungen bei den Altenpflegeausgaben, insbesondere bei den in die Zuständigkeit der Länder fallenden Sachleistungen, auf. (TZ 87)

⁴ Die Vorschläge müssen gemäß § 108e ASVG durch nachhaltige Reformmaßnahmen gleichmäßig auf die Parameter „Beitragssatz“, „Kontoprozentsatz“, „Anfallsalter“, „Pensionsanpassung“ und „Bundesbeitrag“ aufgeteilt werden.

Kenndaten zu Grundlagen der Fiskalpolitik

Rechtsgrundlagen

Entschießung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt Amsterdam vom 17. Juni 1997, ABL. Nr. C 236 vom 2. August 1997, S. 1

Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, ABL. Nr. L 310 vom 30. November 1996, S. 1

Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz), BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F.

Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F.

Entwicklung des öffentlichen Defizits lt. Österreichischem Stabilitätsprogramm¹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in % des BIP ²					
Sektor Staat gesamt	- 0,4	- 3,5	- 4,7	- 4,0	- 3,3	- 2,7
<i>davon</i>						
<i>Bund</i>	- 0,6	- 3,0	- 4,1	- 3,7	- 3,2	- 2,7
<i>Länder (ohne Wien)</i>	0,1	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,0
<i>Gemeinden (mit Wien)</i>	0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0
<i>Sozialversicherungsträger</i>	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0	0,0

Langfristige Haushaltsplanung

	2008	2020	2030	2040	2050	2060
	in % des BIP					
Gesamte altersbezogene Ausgaben	25,8	26,2	27,7	28,6	29,3	29,0
Pensionsausgaben gesamt	12,7	13,0	13,8	13,9	14,0	13,6
<i>davon</i>						
<i>gesetzliche Sozialversicherung</i>	9,2	9,9	11,0	12,0	12,6	12,3
<i>Beamte</i>	3,5	3,1	2,8	1,9	1,4	1,4
Gesundheitsausgaben	6,5	7,0	7,4	7,8	8,1	8,0
Alterspflegeausgaben	1,2	1,4	1,6	1,9	2,2	2,4
Bildungsausgaben	4,2	3,9	3,9	3,9	4,0	4,1
Ausgaben für Arbeitslosenbeihilfen	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

¹ Negative Werte bedeuten ein Haushaltsdefizit, positive Werte einen Haushaltsüberschuss

² Rundungsdifferenzen

Quelle: BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013

PRÜFUNGSABLAUF UND –GEGENSTAND

1 Der RH überprüfte von Mai bis September 2010 die Grundlagen der mittel- und langfristigen Haushaltsplanung des Bundes unter Einbeziehung von Datengrundlagen der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger. Die Prüfung fand im BMF und bei der Statistik Austria statt. Im Zusammenhang mit der mittelfristigen Planung der Länder und Gemeinden führte der RH Gespräche in den Bundesländern. In der Bundeshauptstadt Wien hat der RH diese Thematik im Rahmen der Gebarungsüberprüfung „Haushaltsstruktur der Bundeshauptstadt Wien“ (Reihe Wien 2010/6) behandelt.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Bewertung der Validität und Aussagekraft der für die mittelfristige Haushaltsplanung verwendeten Daten und Planungsinstrumente der Gebietskörperschaften sowie
- das Aufzeigen zukünftiger fiskalpolitischer Herausforderungen aufgrund langfristiger gesellschaftlicher Entwicklungen.

Zu dem im Dezember 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF und die Statistik Austria im März 2011 Stellung. Der RH erstattete keine Gegenäußerung.

TEIL I: MITTELFRISTIGE HAUSHALTSPLANUNG

Überblick

2 Unter mittelfristiger Haushaltsplanung wird eine mehrjährige Planung der Haushaltsführung unter Berücksichtigung der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung verstanden. Für die Gebietskörperschaften bestehen sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene Verpflichtungen zur Durchführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Abbildung 1: Verpflichtungen zur mittelfristigen Haushaltsplanung
Planungsebene Gesetzliche Verpflichtungen und Planungsinstrumente

EU	Stabilitäts- und Wachstumspakt – Maastricht-Kriterien – Mittelfristige Haushaltsziele
	Österreichisches Stabilitätsprogramm
Österreich	Österreichischer Stabilitätspakt (15a-Vereinbarung ¹) – Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften – Haushaltskoordinierung – Mittelfristige Orientierung – Informationspflichten
Bund	Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) und Strategiebericht
Länder	Landesverfassungsgesetze Mittelfristige Finanzplanung bzw. Budgetprogramme
Gemeinden	Gemeindeordnungen, Gemeindehaushaltsordnungen, Stadtrecht Mittelfristige Finanzplanung

¹ Artikel 15a des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930

Quelle: RH

Verpflichtungen auf EU-Ebene

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

3 Im Jahr 1997 legte der Europäische Rat in einer EntschlieÙung die Grundsätze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes⁵ fest, mit dem die Haushaltsdisziplin im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion sichergestellt werden sollte⁶. In dieser EntschlieÙung verpflichteten

⁵ EntschlieÙung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, Amsterdam vom 17. Juni 1997, ABl. Nr. C 236 vom 2. August 1997, S. 1

⁶ In der Erklärung Nr. 30 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat, bekräftigte diese in Bezug auf Art. 126 AEUV, dass die Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Union und der Mitgliedstaaten auf die beiden fundamentalen Ziele ausgerichtet sei, das Wachstumspotenzial zu steigern und eine solide Haushaltslage zu gewährleisten. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sei ein wichtiges Instrument für die Verwirklichung dieser Ziele. Die Konferenz bekannte sich erneut zu den Bestimmungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt als Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten.

sich die Mitgliedstaaten u.a., mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen öffentlichen Haushalt anzustreben⁷.

Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird anhand von zwei Kriterien gemessen⁸:

- Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem BIP (zu Marktpreisen) darf 3 % nicht überschreiten und
- das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP (zu Marktpreisen) darf 60 % nicht überschreiten.

Maastricht-Kriterien

- 4 Die beiden Kriterien öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand („Maastricht-Kriterien“) basieren auf Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)⁹. Um die europaweite Vergleichbarkeit der Maastricht-Kriterien sicherzustellen, kommt ihrer einheitlichen Definition und standardisierten Ermittlung besondere Bedeutung zu.

Definition der Maastricht-Kriterien

- 5 Als öffentliches Defizit (öffentlicher Überschuss)¹⁰ wird der Finanzierungssaldo des „Sektors Staat“¹¹ einschließlich der Zinsströme aufgrund von Swapvereinbarungen¹² und Forward Rate Agreements¹³ bezeichnet. Öffentlich bedeutet die Zugehörigkeit zum „Sektor Staat“ unter Ausschluss von kommerziellen Transaktionen. Der Ausschluss

⁷ Die länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele können von der Anforderung eines nahezu ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen Haushalts abweichen, da länderspezifische haushaltspolitische Spielräume berücksichtigt werden. Die mittelfristigen Haushaltsziele der Mitgliedstaaten liegen zwischen - 1 % des BIP und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt (siehe Verordnung (EG) Nr. 1466/1997 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. Nr. L 209 vom 2. August 1997, S. 1).

⁸ Die betreffende Regelung des Art. 126 AEUV legt davon in engen Grenzen Ausnahmen fest, darüber hinaus bestehen Ausnahmen für das Vereinigte Königreich. Die genannten Referenzwerte (3 % und 60 %) wurden im Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegt (siehe ABl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 279).

⁹ siehe FN 19

¹⁰ siehe Anhang V der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. L 310 vom 30. November 1996, S. 1

¹¹ Definition siehe TZ 7

¹² Swaps sind Verträge zwischen zwei Transaktionspartnern, in denen diese vereinbaren, Zahlungsströme, die sich auf Verbindlichkeiten gleichen Umfangs beziehen, während eines bestimmten Zeitraums auszutauschen (lt. Definition ESVG 4.47).

¹³ Forward Rate Agreements sind Verträge zwischen zwei Transaktionspartnern, in denen diese, um sich gegen Zinsrisiken zu schützen, einen Zinssatz vereinbaren, der zu einem bestimmten Erfüllungstag auf einen fiktiven Kapitalbetrag zu zahlen ist, der selbst nie ausgetauscht wird (lt. Definition ESVG 5.67e).

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

von kommerziellen Transaktionen bedeutet, dass der Sektor Staat nur diejenigen institutionellen Einheiten umfasst, die in ihrer Hauptfunktion nicht marktbestimmte Dienstleistungen erbringen (siehe TZ 8).

6 Der öffentliche Schuldenstand ist der Nominalwert aller am Jahresende ausstehenden Bruttoverbindlichkeiten des Sektors Staat, mit Ausnahme derjenigen Verbindlichkeiten, für die vom Sektor Staat entsprechende finanzielle Gegenwerte gehalten werden¹⁴. Der öffentliche Schuldenstand besteht aus folgenden Verbindlichkeiten des Sektors Staat: Bargeld und Einlagen, Wertpapiere (ohne Anteilsrechte und Finanzderivate) und Kredite gemäß den jeweiligen Definitionen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95)¹⁵.

Abgrenzung des Sektors Staat

7 Der „Sektor Staat“ wird definiert als die Summe der institutionellen Einheiten, die Nichtmarktproduzenten sind, die sich primär mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren und/oder die Einkommen und Vermögen umverteilen. Eine institutionelle Einheit definiert sich durch ihre Entscheidungsfreiheit und durch eine vollständige Rechnungsführung.

Der Sektor Staat wird lt. ESVG 95 in vier Teilsektoren untergliedert (siehe Tabelle 1), zu denen in Österreich im Wesentlichen folgende Rechtsträger zählen:

Tabelle 1: Teilsektoren des Sektors Staat	
Teilsektoren	Öffentliche Rechtsträger
Bund	Bund, Bundesfonds, Bundeskammern, Akademie der Wissenschaften, Österreichische Hochschülerschaft und ausgegliederte Bundeseinheiten (Nicht-Marktproduzenten ¹)
Länder	Länder (ohne Wien), Landesfonds, Landeskammern und ausgegliederte Landeseinheiten (Nicht-Marktproduzenten ¹)
Gemeinden	Gemeinden (mit Wien), Gemeindefonds, Gemeindeverbände und ausgegliederte Gemeindeeinheiten (Nicht-Marktproduzenten ¹)
Sozialversicherung	Sozialversicherungsträger, Pensionsfonds, Pensionsverbände

¹ zur Definition der Nicht-Marktproduzenten siehe Anhang 1

Quelle: Statistik Austria

¹⁴ siehe Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (kodifizierte Fassung), ABl. Nr. L 145 vom 10. Juni 2009, S. 1

¹⁵ siehe FN 17

Für die Berechnung der Maastricht-Kriterien werden nur jene Einheiten berücksichtigt, die dem Sektor Staat zugerechnet werden. Die Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften können jedoch auch Einheiten enthalten, die nicht dem Sektor Staat zuzurechnen sind (z.B. so genannte Quasi-Kapitalgesellschaften¹⁶). Andererseits müssen Einheiten, die nicht in den Rechnungsabschlüssen der Gebietskörperschaften enthalten sind, ebenfalls darauf hin überprüft werden, ob sie dem Sektor Staat zuzurechnen sind (z.B. Fonds oder ausgegliederte Einheiten¹⁷).

- 8 Die Abgrenzung des Sektors Staat erfolgt auf der Grundlage der im Handbuch zum ESVG 95 angeführten Kriterien. Dem Sektor Staat zugerechnet werden demnach ausschließlich „institutionelle öffentliche Einheiten, die Nicht-Marktproduzenten sind“ (siehe dazu Anhang 1).

Die seit dem EU-Beitritt von den Gebietskörperschaften forcierten Ausgliederungen führten aus finanzstatistischer Sicht zu einem Wechsel von Einheiten aus dem Sektor Staat in andere Sektoren der VGR (zumeist in den Sektor „Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften“). Die Verbindlichkeiten ausgegliederter Einheiten werden in diesen Fällen nicht mehr dem Sektor Staat zugerechnet. Das Maastricht-Kriterium öffentlicher Schuldenstand besitzt somit keine vollständige Aussagekraft über das Vermögen / die Verbindlichkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden.

- 9 Vermögenstransfers zwischen dem Sektor Staat und ausgegliederten Einheiten (also z.B. Investitionszuschüsse oder Gewinnentnahmen) erhöhen bzw. verringern das öffentliche Defizit, sind also grundsätzlich „Maastricht-wirksam“. Die Gewährung von verzinslichen rückzahlbaren Darlehen an ausgegliederte Einheiten wird hingegen lt. ESVG als „finanzielle Transaktion“ eingestuft, die „Maastricht-neutral“ ist.

Die Entscheidung darüber, ob sich finanzielle Transfers auf das öffentliche Defizit auswirken, traf die Statistik Austria anhand der jeweils gültigen ESVG-Regelungen und EUROSTAT-Entscheidungen. In Einzelfällen erfolgten Konsultationen mit EUROSTAT, es kam dabei auch zu nachträglichen Korrekturen (bspw. für das Jahr 2004 im Zusammenhang mit einem Schuldennachlass des Bundes zu Gunsten der ÖBB).

¹⁶ siehe dazu FN 1

¹⁷ z.B. Bundesmuseen, Bundestheater, Universitäten, Landesimmobiliengesellschaften, Wiener Museen etc.

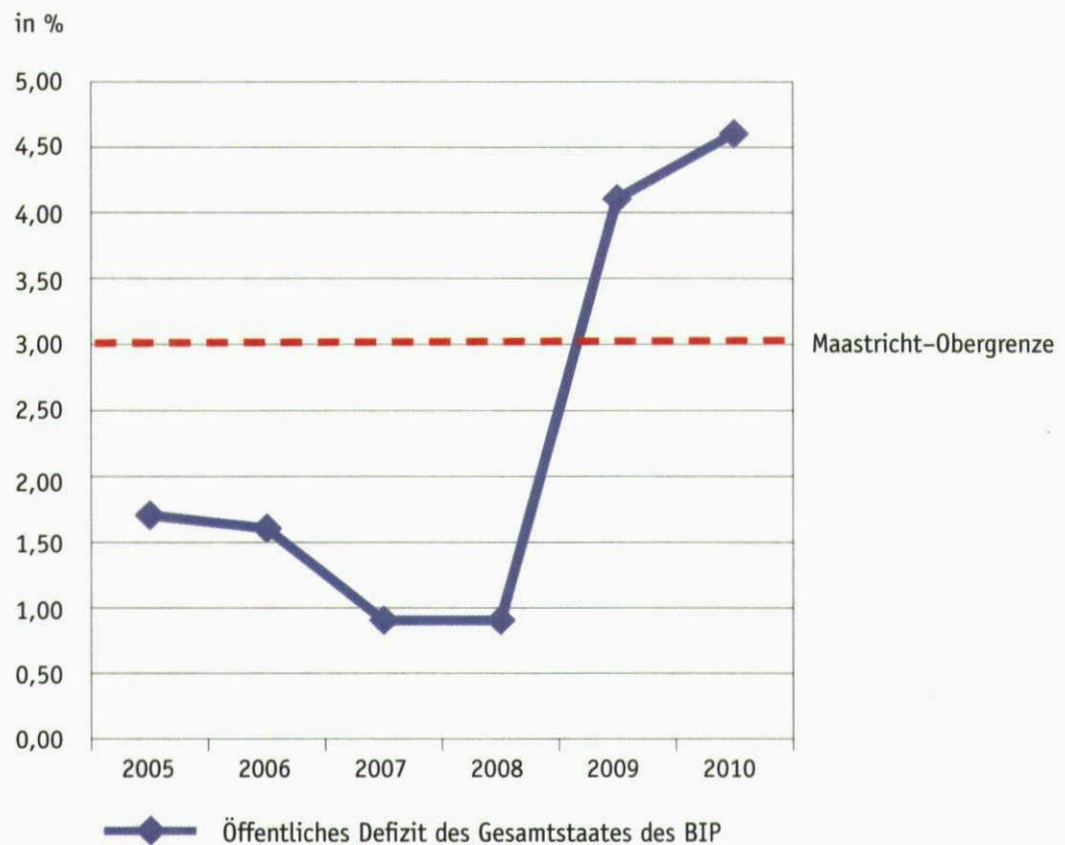
Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Aktuelle Entwicklung
der Maastricht-Kri-
terien in Österreich

Öffentliches Defizit

- 10** Das öffentliche Defizit des Gesamtstaates verringerte sich von 1,7 % des BIP im Jahr 2005 auf 0,9 % in den Jahren 2007 und 2008 und stieg im Jahr 2009 auf 4,1 %. Es überschritt damit die im Maastricht-Vertrag festgelegte 3 %-Obergrenze, was die Einleitung eines „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ gemäß Art. 126 Abs. 3 ff. AEUV zur Folge hatte (siehe TZ 26). Im Jahr 2010 betrug das öffentliche Defizit 4,6 % des BIP.

Abbildung 2: Entwicklung des öffentlichen Defizits (Gesamtstaat)



Quelle: Statistik Austria, Stand: März 2011

Während der Bund im Zeitraum 2005 bis 2010 Defizite zwischen 4,5 und 10,4 Mrd. EUR aufwies, erzielten die Länder in den Jahren 2005, 2007 und 2008, die Gemeinden von 2005 bis 2008 und die Sozialversicherungsträger in den Jahren 2008 bis 2010 Haushaltsüberschüsse.

Tabelle 2: Entwicklung des öffentlichen Defizits nach Teilsektoren

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mill. EUR ¹					
Sektor Staat gesamt	- 4.162	- 4.006	- 2.372	- 2.635	- 11.296	- 13.169
davon						
<i>Bundesebene</i>	- 4.544	- 3.769	- 2.437	- 3.025	- 8.767	- 10.374
<i>Landesebene (ohne Wien)</i>	151	- 529	78	129	- 1.946	- 1.936
<i>Gemeindeebene (einschl. Wien)</i>	291	295	242	115	- 785	- 1.360
<i>Sozialversicherungsträger</i>	- 60	- 3	- 254	147	202	500

¹ Rundungsdifferenzen

Quelle: Statistik Austria, Stand: März 2011

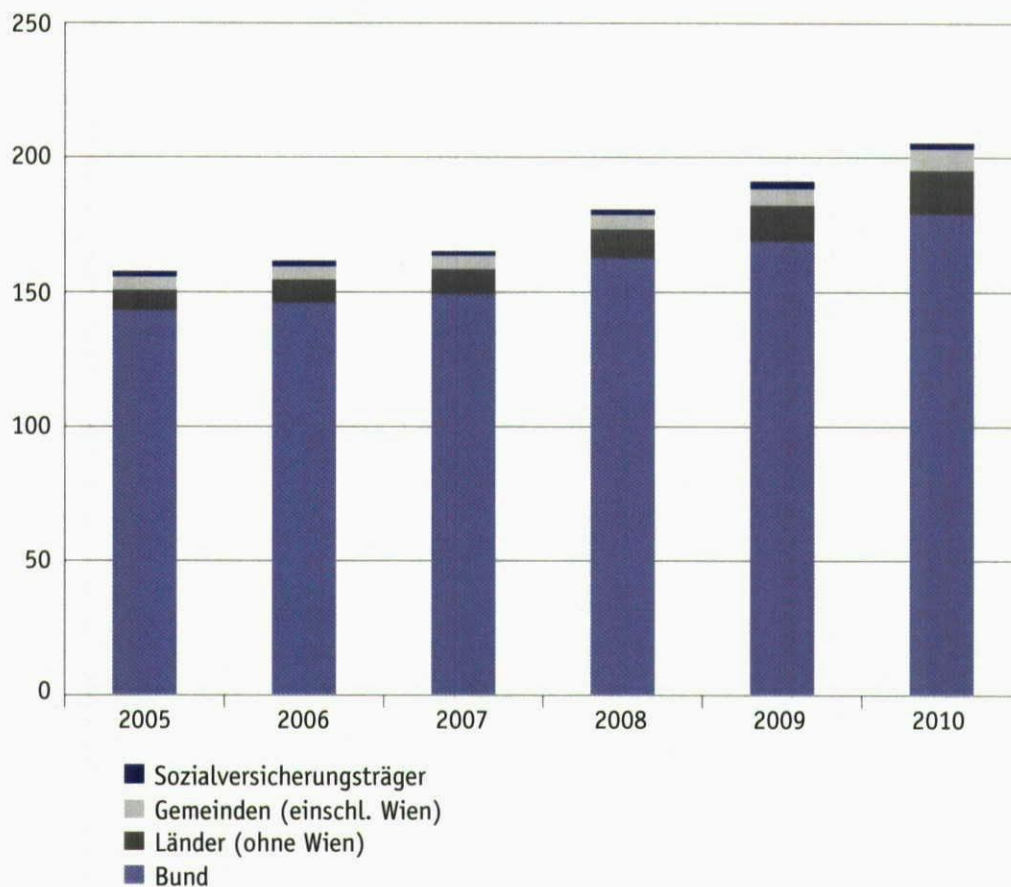
Höhe des öffentlichen Schuldenstandes

- 11** Der öffentliche Schuldenstand betrug im Jahr 2010 205,2 Mrd. EUR, das waren 72,3 % des BIP (siehe Abbildung 3). Er erhöhte sich im Zeitraum 2005 bis 2010 um 47,8 Mrd. EUR oder rd. 30 %. Rund 87,3 % der Staatsschuld entfielen auf den Teilsektor Bund. Der Anteil des Teilsektors Länder betrug 7,8 %, rd. 3,9 % entfielen auf die Gemeinden.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Abbildung 3: Entwicklung des öffentlichen Schuldenstandes nach Teilssektoren

in Mrd. EUR



Quelle: Statistik Austria, Stand: März 2011

Ermittlung der
Maastricht-Kriterien

12 Das öffentliche Defizit und der öffentliche Schuldenstand basieren auf Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)¹⁸. Diese werden von der Statistik Austria seit dem Jahr 1999 nach den Kon-

¹⁸ Die VGR bestehen aus einem zusammenhängenden, konsistenten und integrierten System makroökonomischer Konten, Vermögensbilanzen und Tabellen, die auf international vereinheitlichten Konzepten, Definitionen, Klassifikationen und Buchungsregeln basieren.

zepten des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95)¹⁹ publiziert.

Das ESVG 95 unterscheidet prinzipiell zwischen finanziellen und nicht-finanziellen Konten²⁰. Daten betreffend die nichtfinanziellen Konten werden von der Statistik Austria erhoben und verarbeitet; Daten betreffend die finanziellen Konten werden von der Statistik Austria und der Österreichischen Nationalbank (OeNB) erhoben und von der OeNB verarbeitet. Laut Angaben des BMF und der Statistik Austria wird beabsichtigt, auch die Verarbeitung der finanziellen Konten ab dem Jahr 2013 an die Statistik Austria zu übertragen. Damit werde u.a. einer Anforderung gemäß Verordnung (EG) Nr. 501/2004²¹ Rechnung getragen, als Datengrundlage weitestmöglich Informationen heranzuziehen, die dem Staat unmittelbar vorliegen.

Statistische Datengrundlage

- 13** Die Grundlage für die Berechnung der Daten des Sektors Staat gemäß ESVG 95 stellt die Gebarungsstatistik dar²². Sie ist eine Sekundärstatistik (Verwaltungsdaten der Gebietskörperschaften) mit primärstatistischen Elementen (Erhebung der sonstigen öffentlichen Rechtsträger).

¹⁹ Das ESVG 95 ist ein international vereinheitlichtes Rechnungssystem, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt. Das ESVG 95 stimmt mit den weltweit geltenden Regeln des System of National Accounts (SNA 1993), das unter der gemeinsamen Verantwortung der Vereinten Nationen, des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, der OECD und der Weltbank geschaffen wurde, überein. Jedoch berücksichtigt das ESVG stärker die Gegebenheiten und den Datenbedarf in der Europäischen Union. Das ESVG ist wie das SNA auf die Konzepte und Klassifikationen vieler anderer Wirtschafts- und Sozialstatistiken abgestimmt, wie etwa Statistiken über die Erwerbstätigkeit, die Produktion und den Außenhandel. Das ESVG ist somit zentraler Bezugsrahmen für die Wirtschafts- und Sozialstatistik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten.

²⁰ Finanzielle Konten bilden finanzielle Bestände (Geld, Forderungen, Verbindlichkeiten) und deren Veränderungen ab und messen damit u.a. die Veränderung der finanziellen Nettoposition der Sektoren (den Finanzierungssaldo). Nichtfinanzielle Konten hingegen erklären, durch welche wirtschaftlichen Transaktionen dieser Finanzierungssaldo zustande kommt (Einkommensentstehung, -verteilung und -verwendung). Die finanziellen Konten sind eine Zusammenfassung der finanziellen Transaktionen, die nicht-finanziellen setzen sich aus Güter-, Verteilungs- und sonstigen Transaktionen zusammen.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 501/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die vierteljährlichen Finanzkonten des Staates, ABl. Nr. L 81 vom 19. März 2004, S. 1

²² Die Gebarungsstatistik ist eine angeordnete Statistik im Sinne von § 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesstatistik (Bundesstatistikgesetz 2000), BGBl. I Nr. 163/1999 i.d.g.F. Die Anordnung erfolgte per Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Statistik der Gebarung im öffentlichen Sektor (Gebarungsstatistik-VO), BGBl. II Nr. 361/2002 i.d.g.F.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Als Ausgangsdatenbestände dienten der Statistik Austria die Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften und der sonstigen Rechtsträger. Die Anzahl der statistischen Einheiten im Sektor Staat im Jahr 2008 sowie die grundlegenden Vorschriften zur Rechnungslegung für diese Einheiten sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

Öffentliche Rechtsträger	Anzahl Einheiten	Rechnungslegung gemäß	Datenquelle/Übermittlung
Bund	1	KOG ¹	BRZ, BMF/Datei
Länder (ohne Wien)	8	VRV ²	Datenschnittstelle Länder
Gemeinden (mit Wien)	2.357	VRV ²	Datenschnittstelle Gemeinden
Gemeindeverbände	742	VRV ²	Datenschnittstelle Gemeindeverbände oder Erhebungsformular/manuelle Erfassung
Sozialversicherungsträger	231	Weisung für die Rechnungslegung ³	Rechnungsabschlüsse (Druckwerke)/manuelle Erfassung
Sonstige Rechtsträger wie Fonds, Kammern oder ausgegliederte Einheiten	434	KOG, UGB ⁴ , Einheitskontenrahmen u.a.	Bilanzen, Gewinn- und Verlust-Rechnung, Geschäftsberichte etc./manuelle Erfassung

¹ KOG: „Kontenpläne für Gebietskörperschaften“, Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 18. Mai 1990, mit der die Kontenplanverordnung (KPV) geändert wird, BGBl. Nr. 314/1990 i.d.g.F.

² VRV: „Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung“, Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden, BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.

³ Weisung für die Rechnungslegung und Rechnungsführung der Sozialversicherungsträger und des Hauptverbandes, Rechtsgrundlagen: §§ 444 Abs. 6 und 479 Abs. 2 Z 4 ASVG, BGBl. Nr. 189/1955, § 216 Abs. 4 GSVG, BGBl. Nr. 560/1978, § 204 Abs. 4 BSVG, BGBl. Nr. 559/1978, § 151 Abs. 2 B-KUVG, BGBl. Nr. 200/1967 sowie § 77 Abs. 2 NVG 1972, BGBl. Nr. 66/1972 bzw. zahlreiche Erlässe des BMG

⁴ Bundesgesetz über besondere zivilrechtliche Vorschriften für Unternehmen (Unternehmensgesetzbuch – UGB (vormals HGB)), dRGBl. S 219/1897 i.d.g.F.

Quellen: Statistik Austria, RH

Die Ausgangsdaten wurden entweder elektronisch oder in Papierform an die Statistik Austria übermittelt. Die Daten aus dem Bundesrechnungsabschluss (BRA) übermittelte das Bundesrechenzentrum (BRZ) elektronisch an die Statistik Austria. Die Statistik Austria brachte die einzelnen Ansätze und Posten durch eine codierte Zuordnung in eine einheitliche Datenstruktur. Für die Erhebung der Länder- und Gemeindedaten bestand eine Datenschnittstelle mit einheitlichem Satzaufbau sowie entsprechenden Erläuterungen (Handbücher). Gemeindedaten wurden im Wege der Gemeindeaufsichten der Länder an die Statistik Austria weitergeleitet.

- 14.1** Gemeindeverbände konnten entweder eine elektronische Datenschnittstelle für die Datenübermittlung verwenden (auch hier wurde ein einheitlicher Satzaufbau mit Erläuterungen vorgegeben) oder ein Erhebungsformular (Papierform oder Excel-Tabelle). Die von Gemeindeverbänden mittels Erhebungsformular übermittelten Daten erfasste die Statistik Austria manuell.

Im Jahr 2008 erfasste die Statistik Austria mit insgesamt 1.433 Gemeindeverbänden einen Großteil der Gemeindeverbände im Rahmen der Gebarungsstatistik öffentlicher Sektor. Davon machten 604 Verbände von der Datenschnittstelle Gebrauch. Den Zeitaufwand für die manuelle Erfassung der nicht über die elektronische Datenschnittstelle übermittelten Daten schätzte die Statistik Austria auf rund eine Personenwoche.

Von 1.433 Gemeindeverbänden im Jahr 2008 waren nur 742 dem Sektor Staat zuzurechnen (vgl. Tabelle 3).

- 14.2** Der RH empfahl der Statistik Austria in Hinblick auf § 10 Abs. 3 des Bundesstatistikgesetzes²³ die Erhebung der Ausgangsdaten der Gemeindeverbände ausschließlich mittels elektronischer Datenschnittstelle durchzuführen. Die Datenschnittstelle hat aus Sicht des RH gegenüber einer manuellen Eingabe von Daten die Vorteile der Vermeidung von Eingabefehlern und der rascheren Verfügbarkeit der Daten und sollte zu einer Kosteneinsparung im Bereich der Statistik Austria führen.

Gegenüber dem BMF regte der RH in diesem Zusammenhang an, die Gemeindeverbände in die Regelung des § 4 Abs. 4 der Gebarungsstatistik-Verordnung einzubeziehen.

- 15** Die Rechnungsabschlüsse der Sozialversicherungsträger und der sonstigen Rechtsträger wurden in Papierform an die Statistik Austria übermittelt und dort manuell erfasst. Dabei wurden die Daten anhand einer internen Klassifikation in eine homogene Struktur gebracht, die hinsichtlich ihres Detaillierungsgrades mit den Rechnungsabschlüssen der Gebietskörperschaften vergleichbar war.

Während der Datenerhebungen wurde laufend Kontakt mit den zuständigen Sachbearbeitern der jeweiligen Einheiten gehalten, beispielsweise um einzelne Verbuchungen rasch abzuklären. Nach Angaben der Statistik Austria war eine elektronische Datenerfassung bei Sozialversicherungsträgern und sonstigen Rechtsträgern nur bedingt zweckmä-

²³ „Die Übermittlung der Daten gemäß Abs. 1 hat unentgeltlich und auf elektronischem Datenträger zu erfolgen, wenn die Daten in elektronisch lesbarer Form vorhanden sind.“

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Big, da die Rechnungsabschlüsse sehr inhomogen waren und im Zuge der manuellen Erfassung bereits qualitätssichernde Maßnahmen stattfanden.

Grundlagen des öffentlichen Schuldenstandes

- 16** Für die Ermittlung des öffentlichen Schuldenstandes zog die Statistik Austria zusätzlich zu den oben genannten Daten Informationen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) heran. Diese wurden mit den Angaben aus den Rechnungsabschlüssen der einzelnen Teilsektoren abgeglichen und Transfers innerhalb sowie zwischen den einzelnen Teilsektoren nach ESVG-Kriterien entsprechend verrechnet (siehe Überleitung von Finanzschulden in Maastricht-Schulden im Anhang 2).
- 17** Die Differenz zwischen den (in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen) Finanzschulden und dem öffentlichen Schuldenstand (Maastricht) war insbesondere in den Teilsektoren Länder und Gemeinden beträchtlich (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Differenz zwischen Finanzschulden und Maastricht-Schulden (2009)			
	Bund	Länder (ohne Wien)	Gemeinden (einschl. Wien)
	in Mill. EUR ¹		
Finanzschulden lt. jeweiligem Rechnungsabschluss	176.464	6.419	13.365
öffentlicher Schuldenstand (Maastricht)	168.953	13.333	6.162
Differenz (Finanzschulden – öffentlicher Schuldenstand)	7.511	- 6.914	7.203
	in %		
Differenz in % des öffentlichen Schuldenstandes	4,4	51,9	116,9

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Statistik Austria, RH

Im Teilsektor Länder war der öffentliche Schuldenstand im Jahr 2009 um 6,9 Mrd. EUR höher als die in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Finanzschulden, weil zahlreiche ausgegliederte Einheiten dem Sektor Staat hinzugerechnet wurden. Im Sektor Gemeinden hingegen wurden die Verbindlichkeiten der Quasi-Kapitalgesellschaften zwar in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesen, aber entsprechend

ESVG-Bestimmungen nicht dem Sektor Staat hinzugerechnet. Die in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden ausgewiesenen Finanzschulden waren um rd. 7,2 Mrd. EUR höher als der öffentliche Schuldenstand (nach Maastricht). Die Finanzschulden auf Gemeindeebene überstiegen demnach den öffentlichen Schuldenstand im Jahr 2009 um rd. 117 %.

Qualitätssichernde Maßnahmen

Plausibilitätsprüfungen

- 18** Vor dem Import der Dateien wurden die Ausgangsdaten einer Reihe von Plausibilitätsprüfungen hinsichtlich Vollständigkeit und Richtigkeit unterzogen. Die Haushaltsdaten des Bundes wurden bspw. zuerst einer automatisierten formalen Prüfung unterzogen. Danach nahm die Statistik Austria einen Vergleich der Haushaltssummen mit dem BRA vor. Bei intergovernmentalen Transferzahlungen wurden Gegenkontrollen bei der „empfangenden“ Körperschaft durchgeführt.

Daten aus den Rechnungsabschlüssen der Länder wurden nach einer formalen Plausibilitätsprüfung anhand einer Kontrolltabelle überprüft, die die Länder an die Statistik Austria übermittelten.

Bei Gemeinden, Gemeindeverbänden, Sozialversicherungsträgern und sonstigen Rechtsträgern erfolgte zusätzlich zu einer formalen Kontrolle auch ein Vergleich mit den Vorjahresdaten. Dabei wurden die wichtigsten Daten wie Haushaltssummen und Schulden- sowie Vermögensebestände verglichen. Fehlende Daten wurden bei allen Einheiten über Nacherhebungen eingefordert.

- 19.1** Gemäß § 4 Abs. 4 der Gebarungsstatistik-Verordnung haben die Landesbehörden die Daten der Gemeinden vor Weiterleitung an die Statistik Austria auf Plausibilität zu überprüfen. Die Statistik Austria erstellte jährlich eine Information über die Ergebnisse der Plausibilitätsprüfung der Gemeindedaten und übermittelte diese an die jeweilige Gemeindeaufsicht der Länder. Eine Auswertung dieser Informationen ergab, dass der Gesamttrend bei Plausibilitätsfehlern im Bereich der Gemeinden in den Jahren 2006 bis 2008 rückläufig war, in einem Bundesland jedoch stark anstieg (2007: + 26 %, 2008: + 31 %). In diesem Bundesland waren im Jahr 2008 über 50 % aller Plausibilitätsfehler zu verzeichnen.

Die Statistik Austria ersuchte die betreffende Aufsichtsbehörde im Jahr 2009, ihrer Pflicht zur Überprüfung entsprechend nachzukommen. Im

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Folgejahr 2010 (Datengrundlage 2009) verringerte sich die Anzahl an Plausibilitätsfehlern um 30 %.

- 19.2** Der RH wertete die Informationen über Plausibilitätsfehler bei Gemeindedaten, die die Statistik Austria an die Gemeindeaufsichten der Länder übermittelte, als wertvolle Feedback-Information, die die Ämter der Landesregierungen in die Lage versetzte, auf eine laufende Verbesserung der Ausgangsdaten hinzuwirken. Im Falle von markanten Verschlechterungen in einzelnen Bundesländern empfahl der RH der Statistik Austria, diese Feedback-Informationen nicht nur an das durchführende Aufsichtsorgan, sondern auch an die zuständigen Kontroll- und Fachabteilungen (z.B. Innenrevisionen) der betreffenden Landesregierung zu übermitteln.

Qualitative Überprüfungen

- 20** Im Rahmen der zentralen Verarbeitung wurden die Ausgangsdaten mehreren qualitativen Überprüfungen unterzogen. Dabei wurden die Ausgangsdaten auf unterschiedlichen Aggregationsebenen im Rahmen von Zeitreihen auf markante Änderungen hinsichtlich Struktur und Größenordnung hin untersucht. Auffällige Änderungen lieferten Hinweise auf mögliche Fehler und waren Anlass für die nochmalige Prüfung von Ausgangsdaten bzw. führten zu schriftlichen Rückfragen.

Prüfbesuche durch EUROSTAT

- 21** Um eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Statistiken sicherzustellen, führt EUROSTAT regelmäßig Gesprächsbesuche in allen EU-Mitgliedstaaten durch. Als Ergebnis dieser Besuche kann es zu Änderungen in den nationalen Berechnungsmethoden kommen. Dabei werden ESVG-Bestimmungen näher interpretiert, die zu direkten methodischen Anweisungen führen oder in Form von EUROSTAT-Entscheidungen veröffentlicht werden. Die Interpretationen finden außerdem Eingang in das „Handbuch zum ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates“.

EUROSTAT führte durchschnittlich alle zwei Jahre Kontrollen in Österreich durch, zuletzt im September 2007 und im November 2009. Die markantesten Änderungen in Österreich betrafen die defizitneutralen Einnahmen des Bundes aus dem Verkauf von Gebäuden an die Bunde-

simmobiliengesellschaft (BIG)²⁴ und die defiziterhöhenden Kapitalzuschüsse und Schuldenaufhebungen des Bundes an die ÖBB²⁵. Die Revision des öffentlichen Defizits und der öffentlichen Schulden durch die Statistik Austria war auf eine Änderung der Vorgaben durch EUROSTAT zurückzuführen.

Dokumentationen

- 22 Gemäß § 19 Abs. 1 des Bundesstatistikgesetzes sind die Organe der Bundesstatistik verpflichtet, neben ihren Statistiken auch die zugrundeliegenden Konzepte, Definitionen und Erläuterungen unverzüglich der Öffentlichkeit auf geeignete Weise zugänglich zu machen.

Die Statistik Austria erstellte drei Standard-Dokumentationen (so genannte Metainformationen²⁶) über die „Gegarungsstatistik öffentlicher Sektor“, die „Sektor Staat-Jahresrechnung (VGR)“ und die „Vierteljährliche Statistik über die öffentlichen Finanzen“ mit Angaben zu den verwendeten statistischen Methoden.

Übermittlung von Statistiken an die Europäische Kommission

- 23.1 Gemäß Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang B der ESVG-Verordnung²⁷ übermitteln die Mitgliedstaaten die jährlichen Hauptaggregate des Sektors Staat zwei Mal pro Jahr (März bzw. September) an die Europäische Kommission. Eine Überprüfung der Einhaltung der Liefertermine für den Zeitraum 2005 bis 2009 durch den RH zeigte, dass die Übermittlung der Daten durch die Statistik Austria ausnahmslos fristgerecht erfolgte.
- 23.2 Der RH anerkannte insgesamt die Leistungen der Statistik Austria im Zusammenhang mit der Erhebung der Ausgangsdaten und der Erstellung von Statistiken über den Sektor Staat. Die qualitätssichernden Maßnahmen trugen aus der Sicht des RH zu einem hohen Abdeckungs- und Detaillierungsgrad der statistischen Daten bei.

²⁴ EUROSTAT-Pressemitteilung Nr. 15/2002 vom 31. Jänner 2002: Verbuchung von Vermögensübertragung von Immobilien auf ein staatliches Unternehmen in Österreich

²⁵ nicht veröffentlicht, vgl. dazu Statistik Austria: Standard-Dokumentation für den Sektor Staat - Jahresrechnung (VGR), S. 64

²⁶ Informationen über die zugrundeliegenden Konzepte, Definitionen und verwendeten statistischen Methoden

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. L 310 vom 30. November 1996, S. 1

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Die Statistik Austria konnte im überprüften Zeitraum den bestehenden Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Kommission betreffend Datenübermittlung fristgerecht nachkommen. Die übermittelten Daten bildeten außerdem eine valide und – aufgrund der vorhandenen Dokumentationen – auch nachvollziehbare statistische Datengrundlage für die Erstellung des österreichischen Stabilitätsprogramms.

- 24 Die Übermittlung von statistischen Daten im Rahmen des Überwachungsverfahrens (siehe TZ 25) erfolgte im Wege des BMF. Eine Überprüfung der Einhaltung der Liefertermine für den Zeitraum 2005 bis 2009 durch den RH zeigte, dass die Übermittlung der Daten durch das BMF fristgerecht erfolgte.

Überwachungsverfahren

- 25 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht ein Überwachungsverfahren und ein Verfahren bei übermäßigem Defizit vor. Diese beiden Verfahren werden auch als die „präventive“ bzw. die „korrektive Komponente“ des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bezeichnet.

Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes haben die Mitgliedstaaten im Rahmen der jährlichen multilateralen Überwachung Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme²⁸ auszuarbeiten und dem Rat und der Europäischen Kommission vorzulegen. Diese Programme decken einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren ab und umfassen alle erforderlichen Angaben über mittelfristige Haushaltsziele, über Haushalts- und Schuldenentwicklungen und über budgetäre und wirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen. Weiters müssen die Programme Informationen über das mittelfristige Konjunkturszenario, welches der projizierten Budgetentwicklung zugrunde liegt, und eine Untersuchung der Auswirkungen von Änderungen bei den wichtigsten ökonomischen Annahmen auf die Haushalts- und Verschuldenslage enthalten.

Verfahren bei einem übermäßigem Defizit

- 26 Erfüllt ein Mitgliedstaat keines oder nur eines der Kriterien des Art. 126 AEUV, können im Zusammenwirken von Europäischer Kommission und Rat im Rahmen eines so genannten „Verfahrens bei einem übermäßigem Defizit“ Empfehlungen ausgesprochen werden. Der genaue Ablauf die-

²⁸ Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, legen Stabilitätsprogramme vor. Die anderen Mitgliedstaaten legen Konvergenzprogramme vor.

ses Verfahrens ist im Art. 126 Abs. 3 ff. AEUV und in der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 des Rates²⁹ geregelt.

Die Nichtbefolgung dieser Empfehlungen kann Sanktionen gegen den Mitgliedstaat zur Folge haben.

Am 2. Dezember 2009 entschied der Rat, ein „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ gegen neun Mitgliedstaaten – darunter auch Österreich – zu eröffnen, und sprach konkrete Empfehlungen aus. Demgemäß hat Österreich spätestens 2011 mit einem Konsolidierungsprozess zu beginnen, damit das Defizit bis 2013 wieder unter dem Referenzwert von 3 % des BIP liegt. Bis Juli 2010 wurde gegen insgesamt 24 Mitgliedstaaten ein derartiges Verfahren eingeleitet³⁰.

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. Nr. L 209 vom 2. August 1997, S. 6

³⁰ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Die Empfehlungen des Rates vom 2. Dezember 2009 an Österreich lauten:

„(1) Da sich die österreichische Haushaltslage 2009 aus Maßnahmen in Höhe von 1,5 % des BIP, die eine angemessene Reaktion auf das Europäische Konjunkturprogramm waren, und dem ungehinderten Wirken der automatischen Stabilisatoren ergab, sollten die österreichischen Behörden die finanzpolitischen Maßnahmen 2010 wie geplant umsetzen und 2011 mit der Haushaltskonsolidierung beginnen, um das derzeitige übermäßige Defizit bis 2013 zu beenden.

(2) Die österreichischen Behörden sollten das gesamtstaatliche Defizit auf glaubhafte und nachhaltige Weise unter 3 % des BIP senken, indem sie in einem mittelfristigen Rahmen Maßnahmen ergreifen. Zu diesem Zweck sollten die österreichischen Behörden insbesondere:

a) Im Zeitraum von 2011 bis 2013 eine jährliche fiskalpolitischen Anstrengung von durchschnittlich 0,75 % des BIP gewährleisten, was durch eine Wiederherstellung eines adäquaten Primärüberschusses auch zu einem hinreichend rückläufigen staatlichen Bruttoschuldenstand, der sich rasch genug dem Referenzwert nähert, beitragen sollte, und,

b) soweit es die konjunkturellen Bedingungen zulassen, die für eine Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2013 erforderlichen Maßnahmen festlegen und den Defizitabbau beschleunigen, insbesondere wenn sich die wirtschaftliche und budgetäre Lage besser entwickelt als derzeit erwartet.

(3) Außerdem sollten die österreichischen Behörden über die fiskalpolitische Anstrengung hinaus jede Gelegenheit, auch eine solche, die sich aus einer besseren wirtschaftlichen Lage ergibt, ergreifen, um die Verringerung des Bruttoschuldenstands in Richtung des Referenzwerts zu beschleunigen.

(4) Der Rat setzt der österreichischen Regierung eine Frist bis zum 2. Juni 2010, um wie geplant wirksame Maßnahmen zur Durchführung der finanzpolitischen Maßnahmen im Jahr 2010 umzusetzen und darzulegen, welche Konsolidierungsstrategie notwendig ist, um bei der Korrektur des übermäßigen Defizits voranzukommen, wobei bis zu einem gewissen Grad in die Einzelheiten gegangen werden sollte. Bei der Beurteilung der wirksamen Schritte wird berücksichtigt, wie sich die Wirtschaftslage im Vergleich zur Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen entwickelt hat.

Die österreichischen Behörden sollten über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen in einem eigenen Kapitel in den zwischen 2010 und 2013 erstellten Aktualisierungen des Stabilitätsprogramms berichten.

Außerdem fordert der Rat die österreichischen Behörden auf, Reformen mit dem Ziel der Anhebung des BIP-Wachstumspotenzials umzusetzen. Dies umfasst Reformen, die der Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen förderlich sind, insbesondere durch eine Verbesserung des Haushaltsrahmens, um die Budgetdisziplin auf allen Ebenen des Staates durch mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken, namentlich durch eine Angleichung der legislativen, administrativen und finanzpolitischen Zuständigkeitsbereiche zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sowie Reformen, durch die die Anreize für ältere Arbeitnehmer für einen Verbleib im Arbeitsleben durch die Umsetzung einer umfassenden Strategie, einschließlich beruflicher Fortbildungsmaßnahmen, einer Anpassung der Arbeitsbedingungen und einer Verschärfung der Vorruhestandsregelungen, verstärkt werden.“

Das österreichische Stabilitätsprogramm

Allgemeines

- 27 Österreich hat der Europäischen Kommission und dem Rat jährlich ein Stabilitätsprogramm vorzulegen. Der Aufbau bzw. der Inhalt des Programms werden durch die Verordnung (EG) Nr. 1466/1997³¹ und den so genannten „Code of conduct“³² geregelt.

Die österreichische Bundesregierung beschloss am 26. Jänner 2010 das „Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013“ (im Folgenden: **Stabilitätsprogramm**), gleichzeitig wurde es dem Nationalrat zur Behandlung vorgelegt. Der Budgetausschuss des Nationalrats behandelte es im Februar 2010.

- 28 Das Stabilitätsprogramm nahm die Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen des „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ zur Kenntnis und sah eine Absenkung des gesamtstaatlichen Defizits auf 2,7 % des BIP im Jahr 2013 vor (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Entwicklung des öffentlichen Defizits im Zeitraum 2008 bis 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	öffentliches Defizit ¹ in % des BIP ²					
Sektor Staat gesamt	- 0,4	- 3,5	- 4,7	- 4,0	- 3,3	- 2,7
davon						
<i>Bund</i>	- 0,6	- 3,0	- 4,1	- 3,7	- 3,2	- 2,7
<i>Länder (ohne Wien)</i>	0,1	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,0
<i>Gemeinden (mit Wien)</i>	0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0
<i>Sozialversicherungsträger</i>	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0	0,0

¹ Negative Vorzeichen bedeuten ein Haushaltsdefizit, positive Werte einen Haushaltsüberschuss

² Rundungsdifferenzen

Quellen: BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013

³¹ siehe Verordnung (EG) Nr. 1466/1997 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. Nr. L 209 vom 2. August 1997, S. 1

³² „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes“ (Code of conduct), angenommen durch den ECOFIN-Rat am 10. November 2009, abrufbar unter http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

29 Die Schuldenquote wird sich laut Stabilitätsprogramm auf 74,3 % im Jahr 2013 erhöhen (siehe Tabelle 6) und damit weiterhin die 60 %-Grenze überschreiten.

Tabelle 6: Entwicklung des öffentlichen Schuldenstandes im Zeitraum 2008 bis 2013						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	öffentlicher Schuldenstand in % des BIP ¹					
Sektor Staat gesamt	62,5	66,5	70,2	72,6	73,8	74,3
	in %					
Veränderung zum Vorjahr	+ 5,3	+ 6,2	+ 5,5	+ 3,5	+ 1,6	+ 0,7

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013

Datengrundlage

30 Das Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013 umfasste den Zeitraum 2008 bis 2013. Zum Zeitpunkt der Erstellung (Ende 2009) lag nur für das Jahr 2008 eine statistische Datengrundlage vor; alle folgenden Jahre waren Prognosen. Die statistischen Daten für das Jahr 2008 wurden von der Statistik Austria zur Verfügung gestellt und stammten aus den halbjährlich³³ an die Europäische Kommission übermittelten „Hauptaggregaten für den Sektor Staat“ gemäß Verordnung (EG) Nr. 2223/96 (siehe auch TZ 23).

Die Prognosedaten für die Jahre 2009 bis 2013 betreffend die Entwicklung der mittelfristigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (BIP, Beschäftigung, Löhne, Inflation etc.) wurden vom Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) zur Verfügung gestellt³⁴. Alle sonstigen Prognosen erstellte das BMF (teilweise in Abstimmung mit den Ämtern der Landesregierungen).

³³ Für die Hauptaggregate des Sektors Staat gibt es zwei Liefertermine: März und September. Aufgrund der Zeitnähe werden üblicherweise die Daten der September-Lieferung für die Erstellung des Stabilitätsprogramms verwendet.

³⁴ mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2014, siehe bspw. WIFO-Monatsberichte 1/2010

Prognosen im Österreichischen Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013

Prognosen des BMF

31 Die Prognose der budgetären Entwicklung für die Jahre 2009 bis 2013 durch das BMF erfolgte in drei Phasen:

1. Erarbeitung der Grundlagen für die politische Entscheidungsfindung;
2. politische Entscheidung über die geplante Entwicklung der Maastricht-Kriterien;
3. Abschätzung der mittelfristigen Entwicklung der sonstigen Plangrößen

Phase 1: Erarbeitung der Grundlagen für die politische Entscheidungsfindung

32 Nach Angaben des BMF waren die Maastricht-Kriterien öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand (siehe TZ 3) die maßgeblichen Zielgrößen im politischen Entscheidungsprozess. Als Grundlage für die politische Entscheidung wurden verschiedene Szenarien erarbeitet, die die zukünftige Entwicklung der Maastricht-Kriterien mit und ohne Konsolidierungsmaßnahmen darstellten.

Als erster Schritt erfolgte eine Einschätzung der Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt auf der Grundlage der Bundesvoranschläge (BVA) 2009 und 2010 sowie des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) 2011 bis 2014. Diese Einschätzung wurde auf der Ebene der einzelnen haushaltsrechtlichen Untergliederungen vorgenommen, wobei die in den BVA und im BFRG festgelegten Werte von den zuständigen Abteilungen des BMF aktualisiert bzw. aufgrund zusätzlicher Informationen angepasst wurden.

Als nächster Schritt wurde das Ergebnis dieser Einschätzung (so genanntes „administratives Defizit“) in das so genannte „Maastricht-Defizit“ übergeleitet, d.h. die einzelnen Einnahmen- und Ausgaben-

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Positionen wurden entsprechend den Bestimmungen des ESVG 95 adaptiert³⁵.

33.1 Für die Prognose der Maastricht-Defizite der Länder und Gemeinden standen dem BMF wenig aussagekräftige Daten zur Verfügung. Neben den Haushaltsvoranschlägen der Länder für das Jahr 2009 zog das BMF die Meldungen der Ämter der Landesregierungen im Rahmen der mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung (siehe TZ 57) für die Prognose heran. Zusätzlich führte das BMF eine Umfrage bei den Ämtern der Landesregierungen Ende 2009 durch. Anschließend wurden diese Daten mit subjektiven Schätzungen des BMF ergänzt.

In Tabelle 7 ist das Ergebnis dieser Schätzungen für das Jahr 2009 dargestellt:

Tabelle 7: Schätzung der Finanzsalden der Länder (ohne Wien) für 2009				
	Ausgangsbasis = Haushaltsvoranschläge der Länder	Berücksichtigung der mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung der Länder	Wert im Stabilitäts- programm = Einschätzung des BMF	Tatsächliches Defizit¹
	in Mill. EUR			
Summe Finanzsalden	+ 653	+ 229	- 781	- 1.737
Veränderung zur Ausgangsbasis	-	- 424	- 1.434	- 2.390
Veränderung zur mittelfristigen Planung	-	-	- 1.010	- 1.966

¹ Stand: September 2010

Quelle: BMF

³⁵ Die Adaptierungen betrafen bspw. die Rücklagengebarung, Zinsausgaben für Bundesschulden (accrual adjustment), Jänner adjustment Lohnsteuer, Jänner und Februar adjustment Mehrwertsteuer, Abschreibungen von Haftungen, Eurofighter, Erwerb von Beteiligungen, Darlehen (Rückzahlungen abzüglich Vergaben), Saldo Zahlungen/Erlöse aus Haftungen, Schuldenübernahme Krankenkassen, Ausgaben Partizipationskapital Banken, Gesellschafterzuschuss an Kommunalkredit, Zahlungsbilanzhilfe, Veräußerungserlös Kommunalkredit, geringere Ausgaben (Rücklagenzuführungen) und sonstige Adaptierungen.

Die Haushaltsvoranschläge der Länder (ohne Wien) wiesen einen Haushaltsüberschuss von insgesamt 653 Mill. EUR aus. Unter Berücksichtigung der Daten aus der mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung der Länder ergab sich ein Überschuss von 229 Mill. EUR. Das BMF prognostizierte ein Defizit von 781 Mill. EUR; dieser Wert wurde für das Stabilitätsprogramm herangezogen.

Das tatsächliche Defizit betrug hingegen rd. 1,7 Mrd. EUR. Die Differenz zwischen mittelfristiger Planung und tatsächlichem Defizit belief sich somit auf rd. 2,0 Mrd. EUR. Die Differenz zwischen dem im Stabilitätsprogramm prognostizierten und dem tatsächlichen Defizit betrug rd. 960 Mill. EUR.

Für das Jahr 2008 prognostizierten die Länder (ohne Wien) im Rahmen der mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung einen Überschuss von rd. 768 Mill. EUR. Das tatsächliche Ergebnis lag bei 202 Mill. EUR (Stand: September 2010); das ergab eine Differenz von rd. 570 Mill. EUR. Im Jahr 2007 betrug diese Differenz rd. 620 Mill. EUR.

Die Prognose der Maastricht-Defizite der Gemeinden wurde ebenfalls auf der Grundlage von subjektiven Schätzungen erstellt, weil dem BMF hierfür keine validen Daten vorlagen (siehe dazu TZ 58).

- 33.2 Der RH wies auf die Ungenauigkeit der mittelfristigen Prognosen der Länder bzw. das Fehlen von validen mittelfristigen Prognosen der Gemeinden hin. Obwohl das BMF versuchte, den Prognosefehler durch kurzfristige Rücksprachen mit den Ämtern der Landesregierungen bzw. durch Datenimputation (Vervollständigung von Daten) gering zu halten, kam es zu beträchtlichen Abweichungen. Der RH beanstandete in Hinblick auf Art. 13 Abs. 2 B-VG die mangelnde Koordinierung zwischen den Gebietskörperschaften. Er empfahl dem BMF, Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage für Länder- und Gemeindedaten zu prüfen und die Ämter der Landesregierungen stärker in die Erarbeitung des Stabilitätsprogramms einzubinden.
- 34 Für die Prognose der Haushaltsergebnisse der Sozialversicherungsträger (SV-Träger) verwendete das BMF die Gebarungsvorschaurechnung des Hauptverbandes der SV-Träger. Diese Ausgangsdaten wurden vom BMF anhand von Vorjahresergebnissen adaptiert.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

35 Als nächster Schritt wurden zwei Szenarien errechnet: die Entwicklung des Maastricht-Defizits ohne Konsolidierungsmaßnahmen („no policy change“-Szenario) und mit Konsolidierungsmaßnahmen. Die Differenz zwischen beiden Szenarien ergab den Konsolidierungsbedarf.

Tabelle 8: Konsolidierungsbedarf für die Jahre 2010 bis 2013				
„no policy change“-Szenario	2010	2011	2012	2013
	Maastricht-Defizit in % des BIP ¹			
Gesamtstaat	- 4,7	- 4,9	- 4,8	- 4,5
<i>davon</i>				
<i>Bund</i>	- 4,1	- 4,3	- 4,3	- 3,9
<i>Länder und Gemeinden</i>	- 0,5	- 0,5	- 0,4	- 0,4
<i>SV-Träger</i>	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,2
Konsolidierungs-Szenario	2010	2011	2012	2013
	Maastricht-Defizit in % des BIP (Zielwerte) ¹			
Gesamtstaat	- 4,7	- 4,0	- 3,3	- 2,7
<i>davon</i>				
<i>Bund</i>	- 4,1	- 3,7	- 3,2	- 2,7
<i>Länder und Gemeinden</i>	- 0,5	- 0,3	- 0,1	0,0
<i>SV-Träger</i>	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Konsolidierungsbedarf²	2010	2011	2012	2013
	in % des BIP ¹			
Gesamtstaat	0,0	- 0,9	- 1,5	- 1,8
<i>davon</i>				
<i>Bund</i>	0,0	- 0,6	- 1,1	- 1,2
<i>Länder und Gemeinden</i>	0,0	- 0,2	- 0,3	- 0,4
<i>SV-Träger</i>	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,2

¹ Rundungsdifferenzen

² Differenz zwischen „no policy change“-Szenario und Konsolidierungsziel-Szenario

Quelle: BMF

- 36 Für die Prognose des öffentlichen Schuldenstands ging das BMF von Daten der ÖBFA über die jeweiligen Finanzschulden des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Sozialversicherungsträger im Jahr 2009 aus, die nach ESVG-Kriterien adaptiert wurden³⁶. Weiters wurde die Prognose für die Entwicklung des administrativen Defizits des Bundes im Zeitraum 2010 bis 2013 unter der Annahme herangezogen, dass die Konsolidierungsziele in den einzelnen Jahren erreicht werden.

Phase 2: Politische Entscheidung

- 37 Im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses wurden die Zielgrößen (öffentliches Defizit, öffentlicher Schuldenstand) für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis zum Jahr 2014 – und damit auch der Konsolidierungsbedarf – festgelegt.

Phase 3: Abschätzung der sonstigen Plangrößen

- 38 Nach Festlegung der maßgeblichen Zielgrößen des Stabilitätsprogramms erstellte das BMF die Prognose der sonstigen Plangrößen. Diese ESVG-Einzelaggregate, wie bspw. die Arbeitnehmerentgelte, Sozialleistungen, Subventionen, waren jedoch laut Angaben des BMF nicht steuerungsrelevant.

Als Grundlage für die Berechnung zog das BMF interne Schätzungen über die mittelfristige Entwicklung der Steuern und Abgaben (Steuerschätzung) heran. Unter die Position Produktions- und Importabgaben fielen etwa die Mehrwertsteuer, Verbrauchsteuern, Verkehrssteuern, Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), Kommunalabgaben und sonstige indirekte Steuern. Die Einkommen- und Vermögensteuern setzten sich aus Lohnsteuer, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuern, Erstattungen und Prämien sowie sonstigen direkten Steuern zusammen. Für die Berechnung der Sozialbeiträge (Krankenversicherung, Pensionsversicherung, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pensionsbeiträge, sonstige Sozialbeiträge) wurde die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lohn- und Gehaltssumme berücksichtigt.

Weiters wurden bestimmte Annahmen über die konjunkturbedingte Entwicklung einzelner Steuerarten (z.B. sonstige direkte Steuern), die Entwicklung der Pensionsbeiträge und des Vermögenseinkommens getroffen. Die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte wurde unter Ein-

³⁶ Adaptierungen für die Finanzschulden des Bundes siehe Anhang 2

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

beziehung der Faktoren voraussichtliche Gehaltsanpassungen, Veränderung der Vollbeschäftigungsäquivalente und Struktureffekte berechnet. Der Intermediärverbrauch (d.s. Produktionsfaktoren, die erworben und in der gleichen Periode im Produktionsprozess verbraucht werden) wurde abhängig von der Inflationsentwicklung geschätzt. Bei sozialen Sachleistungen handelt es sich vor allem um Kostenersätze an Krankenanstalten, Vertragsärzte und Medikamente; ihre Entwicklung wurde ebenfalls geschätzt.

Unter die Position monetäre Sozialleistungen fielen bspw. Pensionsaufwendungen des Bundes, Pensionen bei ÖBB und Post, Beihilfen zur Familienförderung, Leistungen gemäß Arbeitslosenversicherungsgesetz, Erstattungen des Bundes, Pensionen der Pensionsversicherungsträger, Pflegegeld und sonstige Leistungen der Sozialversicherungsträger. Hier erfolgte die Prognose unter Annahme bestimmter Steigerungsraten.

Die Entwicklung der Zinsaufgaben wurde abhängig von der Entwicklung der Staatsschulden und unter Annahme eines fixen Zinssatzes prognostiziert. Die Entwicklung der Subventionen, der Bruttoanlageinvestitionen und der sonstigen Ausgaben wurde unter Berücksichtigung von Einsparungseffekten geschätzt.

Mittelfristiges Haushaltsziel

- 39** Gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates liefern Stabilitätsprogramme u.a. Angaben über das mittelfristige Haushaltsziel sowie den Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel. Gemäß Abs. 2a hat sich jeder Mitgliedstaat ein mittelfristiges Ziel für seine Haushaltslage zu setzen, das rasche Fortschritte in Richtung auf langfristig tragfähige öffentliche Finanzen gewährleistet. Die länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele sollen sich innerhalb einer festgelegten Spanne bewegen, die konjunkturbereinigt und ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen zwischen -1% des BIP und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss ausweisenden Haushalt liegt.

Im „Code of conduct“³⁷ hat die Kommission das Verfahren zur Festlegung des mittelfristigen Haushaltsziels näher erläutert und darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten eine pro-zyklische Fiskalpolitik vermeiden und durch erhöhte budgetäre Disziplin in Jahren der

³⁷ „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes“ (Code of conduct), angenommen durch den ECOFIN-Rat am 10. November 2009, abrufbar unter http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm

Konjunkturerholung dazu beitragen sollten, das mittelfristige Haushaltsziel zu erreichen.

- 40.1** Das Österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2005 bis 2008³⁸ sah als mittelfristiges Ziel einen ausgeglichenen Haushalt bis zum Jahr 2008 vor, der als so genannter „zyklisch bereinigter Budgetsaldo“ von 0,0 % des BIP angegeben wurde. Das Programm machte keine Angabe über den strukturellen Budgetsaldo (Budgetsaldo ohne Einmaleffekte).

Das Stabilitätsprogramm 2006 bis 2010³⁹ ging hingegen von einem zyklisch bereinigten Budgetsaldo von - 0,8 % des BIP im Jahr 2008 aus, der strukturelle Budgetsaldo wurde mit - 0,4 % des BIP angegeben. Das mittelfristige Haushaltsziel eines ausgeglichenen Haushalts wurde auf das Jahr 2010 verschoben.

Im Stabilitätsprogramm für die Jahre 2008 bis 2013⁴⁰ ging das BMF bereits von einem zyklischen und strukturellen Budgetsaldo von - 3,8 % des BIP im Jahr 2010 aus. Vom mittelfristigen Haushaltsziel eines ausgeglichenen Haushalts musste Abstand genommen werden. Im Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013⁴¹ ging das BMF von einer Absenkung des strukturellen Budgetsaldos auf - 1,7 % des BIP im Jahr 2013 aus.

- 40.2** Der RH wies darauf hin, dass das mittelfristige Haushaltsziel eines ausgeglichenen Haushalts in einem Konjunkturzyklus nur dann erreichbar sein kann, wenn in Jahren des konjunkturellen Aufschwungs Überschüsse erzielt werden, die die Haushaltsdefizite in einer konjunkturellen Abschwungphase kompensieren. Die negativen strukturellen Budgetsalden in den Jahren 2007 und 2008 in Verbindung mit einem Anwachsen des öffentlichen Schuldenstandes (siehe TZ 11) zeigten hingegen, dass die Konsolidierungsziele (des Gesamtstaates) zu wenig konsequent verfolgt wurden.

Er empfahl dem BMF, eine realistische Prognose der mittelfristigen Haushaltsziele vorzunehmen, die jeweiligen Maßnahmen zur Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele klar zu definieren und ihre Umsetzung laufend zu überprüfen.

³⁸ Stand: November 2005

³⁹ Stand: März 2007

⁴⁰ Stand: April 2009

⁴¹ Stand: Jänner 2010

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Zur Aussagekraft des Maastricht-Kriteriums öffentliches Defizit und seiner Verwendung im Rahmen einer innerstaatlichen mittelfristigen Haushaltsplanung merkte der RH Folgendes an:

Die Maastricht-Kriterien wurden vom Europäischen Rat im Rahmen der Koordinierung der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten definiert (siehe auch TZ 3). Sie stellen finanzstatistische Indikatoren dar, die aufgrund einheitlicher zugrundeliegender Konzepte Vergleiche zwischen Mitgliedstaaten oder bspw. zwischen Bundesländern in Österreich ermöglichen. Die Überprüfung der Einhaltung der Maastricht-Kriterien ermöglicht der Europäischen Kommission und dem Rat, im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes Informationen über die mittelfristige Gestaltung der Haushalte zu erlangen, diese zu bewerten und im Falle von Überschreitungen der Indikatoren Korrekturmaßnahmen vorzuschlagen.

Sie sind aus der Sicht des RH aber nur beschränkt geeignet, um Aussagen über die Nachhaltigkeit öffentlicher Haushalte zu treffen. Beispielsweise kann bei einem jährlichen öffentlichen Defizit von maximal 3 % des BIP nicht davon ausgegangen werden, dass ohne weitere Maßnahmen langfristig die Finanzierung steigender Ausgaben in Bereichen wie Altersvorsorge (Pensionen, Pflege), Gesundheit oder Umwelt sichergestellt ist. Der RH erachtet es daher als notwendig, die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte bereits bei der mittelfristigen Haushaltsplanung mit zu berücksichtigen.

Darüber hinaus kann die Verwendung eines fixen 3 %-Indikators für das öffentliche Defizit nicht garantieren, dass im Laufe eines Konjunkturzyklus die nötige Haushaltsdisziplin gewährleistet ist. In Jahren mit hohem Wirtschaftswachstum wird die Obergrenze von maximal 3 % des BIP normalerweise leicht erreicht. Es werden aber möglicherweise nicht genug Reserven gebildet, um Jahre mit geringem Wirtschaftswachstum auszugleichen und über den gesamten Konjunkturzyklus (oder mehrere Konjunkturzyklen) hinweg die Erreichung von fiskalpolitischen Zielen sicherzustellen.

Aus diesem Grund hat der Rat die Festlegung eines mittelfristigen Haushaltsziels verpflichtend vorgesehen. Das von Österreich im Jahr 2005 vorgelegte Stabilitätsprogramm legte als mittelfristiges Haushaltsziel einen ausgeglichenen Haushalt fest. Der RH wies darauf hin, dass allein die Festlegung eines solchen Ziels für den Gesamtstaat nicht ausreichend ist. Das Stabilitätsprogramm sollte außerdem konkrete (strukturelle) Maßnahmen benennen, die notwendig sind, um diese Ziele zu erreichen. Diese Maßnahmen sollten in Form von Ausgabenobergrenzen entsprechend quantifiziert werden. Eine mittelfri-

stige Haushaltsplanung sollte außerdem jene Überschüsse festlegen, die notwendig sind, um den öffentlichen Schuldenstand dauerhaft auf 60 % des BIP abzusenken und langfristig die steigenden Ausgaben in den Bereichen Altersvorsorge, Gesundheit oder Umwelt zu finanzieren.

Zum Maastricht-Kriterium öffentlicher Schuldenstand und seiner Verwendung im Rahmen der innerstaatlichen mittelfristigen Haushaltsplanung merkte der RH weiters Folgendes an:

Die Abgrenzung des Sektors Staat ist eine aus der Sicht der Europäischen Kommission durchaus notwendige und sinnvolle Maßnahme, um einheitliche Kriterien zu definieren, die die Vergleichbarkeit der nationalen Finanzstatistiken sicherstellen. Andererseits führt diese definitorische Abgrenzung dazu, dass die Maastricht-Kriterien nur bedingte Aussagen über den tatsächlichen Zustand der öffentlichen Haushalte im Sinne eines „true and fair view“ zulassen.

Beispielsweise werden Verbindlichkeiten von Quasi-Kapitalgesellschaften bei der Ermittlung des öffentlichen Schuldenstandes nicht berücksichtigt, da diese nicht dem Sektor Staat zugerechnet werden (siehe TZ 7 und 8).

Ebenso wenig werden die Verbindlichkeiten ausgegliederter Einheiten oder Fonds, an denen die Gebietskörperschaften beteiligt sind – sofern sie nicht dem Sektor Staat zugerechnet werden –, berücksichtigt.

Der öffentliche Schuldenstand besitzt auch keinen Aussagewert über bestehende Haftungen oder Garantien der Gebietskörperschaften, da diese – außer in Ausnahmefällen – nicht einbezogen werden.

Der RH betonte, dass das Kriterium öffentlicher Schuldenstand als alleinige Kennzahl für die (aus ökonomischer Sicht) tatsächliche Verschuldung öffentlicher Haushalte unzureichend ist. Er wies außerdem darauf hin, dass auch die Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden den tatsächlichen Stand an Verbindlichkeiten derzeit nur unvollständig abbilden (vgl. dazu den Bericht des RH „Haushaltsstruktur der Länder (ohne Wien)“ u.a. Reihe Burgenland 2009/4).

Zur Beurteilung des tatsächlichen Zustands der öffentlichen Haushalte empfahl der RH die Erstellung konsolidierter Rechnungsabschlüsse unter Einbeziehung des außerbudgetären Vermögens und der außerbudgetären Verbindlichkeiten. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlungen zur Reform des öffentlichen Rechnungswesens in Österreich (siehe den Bericht des RH „Haushaltsstruktur der Länder (ohne Wien)“ u.a. Reihe Burgenland 2009/4).

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

- 40.3** *Die Statistik Austria führte dazu aus, die Darstellung des öffentlichen Sektors sei noch ein offener Punkt in den Verhandlungen über das ESVG 2010. Dies betreffe unter anderem auch die Abgrenzung des Sektors Staat sowie eine umfassende Erfassung und Abbildung des gesamten öffentlichen Sektors.*

Verpflichtungen auf nationaler Ebene

Verfassungsgesetzliche Verpflichtungen

- 41** Laut Art. 13 Abs. 2 B-VG haben Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete Haushalte⁴² anzustreben. Sie haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren.

Das Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes⁴³ ermächtigt Bund, Länder und Gemeinden, miteinander Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abzuschließen. Art. 2 Abs. 1 dieses Bundesverfassungsgesetzes legt u.a. fest, dass diese Vereinbarungen auch von § 2 F-VG abweichende Regeln über die Tragung des Aufwands der Gebietskörperschaften vorsehen können⁴⁴.

Österreichischer Stabilitätspakt

- 42** Die Umsetzung der Verpflichtungen des Europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes auf nationaler Ebene erfolgte mit der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden („Österreichischer Stabilitätspakt“), der erstmals am 1. Juli 1999 in Kraft trat (Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG). Der Stabilitätspakt wurde seither mehrmals geändert, die letzte Änderung trat mit 1. Jänner 2008⁴⁵ in Kraft. Mit April 2011 lag der Entwurf eines Stabilitätspaktes für den Zeitraum 2011 bis 2014 vor.

Der Stabilitätspakt regelte die Verpflichtungen des Bundes, der Länder und Gemeinden zu einer verstärkten Stabilitätsorientierung ihrer

⁴² Nachhaltig geordnete Haushalte setzen eine Haushaltsführung voraus, die mittel- bis langfristig ohne erhebliche Gegensteuerungsmaßnahmen aufrechterhalten werden kann.

⁴³ BGBl. I Nr. 61/1998 i.d.g.F.

⁴⁴ Gemäß § 2 F-VG tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt.

⁴⁵ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2008), BGBl. I Nr. 127/2008 i.d.g.F.

Haushaltsführung. Dazu zählten insbesondere die jeweils zu erbringenden „Stabilitätsbeiträge“ (Beiträge der Gebietskörperschaften am jährlichen gesamtstaatlichen Haushaltsergebnis).

Der Stabilitätspakt enthält aber auch Bestimmungen über eine gemeinsame Haushaltskoordinierung, die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung, die Erstellung der Stabilitätsprogramme, ein Informationssystem, die Ermittlung der Haushaltsergebnisse und einen Sanktionsmechanismus zur Absicherung der Stabilitätsverpflichtungen.

Stabilitätsbeiträge

- 43 Der Bund verpflichtete sich im Stabilitätspakt 2008, seine Budgetpolitik so stabilitätsorientiert zu gestalten, dass das jährliche Defizit bestimmte Obergrenzen⁴⁶ nicht übersteigt.

⁴⁶ Vorübergehende Unterschreitungen der jährlichen Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften waren innerhalb bestimmter %-Grenzen möglich, wobei über den gesamten Geltungszeitraum des Stabilitätspaktes zumindest der durchschnittliche Stabilitätsbeitrag erreicht werden musste.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Tabelle 9: Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaften						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in % des BIP ¹					
Bund (Defizit maximal)	- 1,33	- 0,68	- 0,14	- 0,14	- 0,14	- 0,14
Länder (Überschuss von nicht weniger als)	0,45	0,49	0,52	0,52	0,52	0,52
davon						
<i>Burgenland</i>	0,013	0,014	0,015	0,015	0,015	0,015
<i>Kärnten</i>	0,029	0,031	0,033	0,033	0,033	0,033
<i>Niederösterreich</i>	0,083	0,091	0,096	0,096	0,096	0,096
<i>Oberösterreich</i>	0,081	0,086	0,092	0,092	0,092	0,092
<i>Salzburg</i>	0,030	0,032	0,034	0,034	0,034	0,034
<i>Steiermark</i>	0,063	0,067	0,071	0,071	0,071	0,071
<i>Tirol</i>	0,039	0,043	0,046	0,046	0,046	0,046
<i>Vorarlberg</i>	0,021	0,022	0,024	0,024	0,024	0,024
<i>Wien</i>	0,091	0,103	0,109	0,109	0,109	0,109
Gemeinden (ausgeglichene Haushaltsergebnisse)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe Stabilitätsbeiträge lt. Stabilitätspakt (ohne SV-Träger)	- 0,88	- 0,19	0,38	0,38	0,38	0,38

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Stabilitätspakt 2008, BMF (Stand: September 2010)

Die Länder (einschließlich Wien) verpflichteten sich, mit einem Stabilitätsbeitrag in Form eines jährlichen Haushaltsüberschusses zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen, wobei dieser Überschuss nach Bundesländern aufgeschlüsselt angegeben wurde. Die Gemeinden (ohne Wien) verpflichteten sich, durch ein jeweils landesweise ausgeglichenes Haushaltsergebnis zum gesamtstaatlichen Konsolidierungspfad beizutragen.

44.1 Der Stabilitätspakt 2008 wurde im Jahr 2007 vereinbart und umfasste – wie das Stabilitätsprogramm – einen Zeitraum von sechs Jahren (2008 bis 2013). Er war aber im Gegensatz zum jährlich vorzule-

genden Stabilitätsprogramm kein rollierendes (jährlich aktualisiertes) Planungsinstrument und wurde 2007 im Zusammenhang mit dem für denselben Zeitraum geltenden Finanzausgleichsgesetz (FAG) zwischen den Gebietskörperschaften verhandelt. Er konnte die konjunkturellen Entwicklungen der Jahre 2009 und 2010 dementsprechend nicht berücksichtigen. In Tabelle 10 werden die Abweichungen zwischen den geplanten Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften lt. Stabilitätsprogramm und den im Stabilitätspakt vereinbarten Stabilitätsbeiträgen dargestellt. Das Stabilitätsprogramm 2008 bis 2013 prognostizierte bspw. für das Jahr 2010 ein Defizit der Gebietskörperschaften in Höhe von 4,6 % des BIP. Im Stabilitätspakt vereinbarten die Gebietskörperschaften hingegen einen Überschuss von 0,38 % des BIP. Die Abweichung betrug demnach 4,98 % des BIP.

Tabelle 10: Vergleich der Prognosen im Stabilitätsprogramm mit dem Stabilitätspakt 2008

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in % des BIP ¹					
Öffentliches Defizit lt. Stabilitätsprogramm (ohne SV-Träger)	- 0,4	- 3,5	- 4,6	- 4,0	- 3,3	- 2,7
Summe Stabilitätsbeiträge lt. Stabilitätspakt (ohne SV-Träger)	- 0,88	- 0,19	0,38	0,38	0,38	0,38
Differenz ²	- 0,48	3,31	4,98	4,38	3,68	3,08

¹ Rundungsdifferenzen

² Zu beachten ist, dass die Haushaltsergebnisse der Kammern und Fachhochschulen, Hochschulen sowie der Österreichischen Hochschülerschaft und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften nicht in die Berechnung der Stabilitätsbeiträge lt. Stabilitätspakt eingingen. Rein rechnerisch stellten diese jedoch eine Größe dar, die die Höhe der Differenz kaum beeinflusste (2008: rd. 0,1% des BIP).

Quellen: Österreichischer Stabilitätspakt 2008 und Österreichisches Stabilitätsprogramm 2008 bis 2013

Im Jahr 2011 einigten sich die Gebietskörperschaften auf einen neuen Stabilitätspakt.

- 44.2 Der RH regte an, den Stabilitätspakt zu einem rollierenden Planungsinstrument umzugestalten. Durch die mehrjährige Geltungsdauer des Stabilitätspaktes bzw. deren Angleichung an die Geltungsdauer des FAG erhöht sich das Risiko, dass der Stabilitätspakt wie in den Jahren 2009 und 2010 de facto undurchführbar wird. Er empfahl dem BMF, Möglichkeiten für eine engere Abstimmung zwischen Stabilitätsprogramm und Stabilitätspakt zu prüfen.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Sanktions- mechanismus

45.1 Die Gebietskörperschaften vereinbarten im Stabilitätspakt einen Sanktionsmechanismus zur Absicherung der Stabilitätsverpflichtungen. Dieser sah die Befassung eines Schlichtungsgremiums vor, falls die vereinbarten Stabilitätsbeiträge nicht erbracht wurden. Er sah weiters vor, dass sich das Schlichtungsgremium aus jeweils zwei vom BMF und zwei von den Ländern (bzw. von den Gemeinden⁴⁷) nominierten Mitgliedern zusammensetzte. Das Schlichtungsgremium sollte einvernehmlich entscheiden, ob und in welcher Höhe ein Sanktionsbeitrag vom Bund, einem Land oder von den Gemeinden eines Landes zu leisten sei.

Nach Angaben des BMF wurde das Schlichtungsgremium bisher nicht eingerichtet, da die Stabilitätsbeiträge im Zeitraum 2005 bis 2008 erbracht wurden. Im Jahr 2009 konnten die Stabilitätsbeiträge lt. BMF nicht erbracht werden, die diesbezüglichen Auswertungen lagen im Oktober 2010 vor. Die Nichterbringung der vereinbarten Stabilitätsbeiträge zog bis zu diesem Zeitpunkt keine Sanktionen nach sich.

45.2 Der im Stabilitätspakt 2008 vereinbarte Sanktionsmechanismus war nach Ansicht des RH kein effektives Instrument zur Durchsetzung der Stabilitätsverpflichtungen, weil das Einstimmigkeitsprinzip Sanktionsbeschlüsse erschwerte. Er regte an, den Sanktionsmechanismus durch eine Regelung (bspw. eine automatisierte Regelung ohne zusätzlichen Beschluss eines Schlichtungsgremiums) zu ersetzen.

Haushalts- koordinierung

46 Zur Koordinierung der Haushaltsführung sah der Stabilitätspakt die Einrichtung von Koordinationskomitees vor. Für die Haushaltskoordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (vertreten vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund) wurde ein Koordinationskomitee beim BMF eingerichtet (im Folgenden: **Bundes-Koordinationskomitee**). Für die Haushaltskoordinierung zwischen Ländern und Gemeinden sah der Stabilitätspakt jeweils die Einrichtung von Länder-Koordinationskomitees mit Vertretern des Landes, der jeweiligen Landesverbände des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes vor.

47 Als Aufgaben der Koordinationskomitees waren lt. Stabilitätspakt insbesondere vorgesehen:

- die Beratung der Umsetzung der vereinbarten Stabilitätsverpflichtungen;

⁴⁷ Für die Gemeinden wird je ein Mitglied vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund nominiert.

- die wechselseitige Information über Angelegenheiten der Haushaltsführung;
- die jährliche Erfassung und Darstellung der Personalstände und Aktivitätsausgaben der Länder in den Bereichen Hoheitsverwaltung, Landeslehrer und ausgegliederte Einheiten;
- die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung, insbesondere die wechselseitige Information und Beratung darüber;
- die Empfehlung von Maßnahmen, wenn sich ein Abweichen von den vereinbarten Stabilitätsverpflichtungen abzeichnet;
- die Festlegung jener Maßnahmen, die der Umsetzung von Vorgaben von Organen der Europäischen Union zur Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion dienen.

48 Die Organisation und Geschäftsführung der Koordinationskomitees waren jeweils in einer Geschäftsordnung zu regeln. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltende Geschäftsordnung des Bundes-Koordinationskomitees wurde im Jahr 2002 beschlossen.

Die Geschäftsordnung des Bundes-Koordinationskomitees sah unter Punkt 3 vor, dass das Koordinationskomitee zumindest einmal pro Jahr einberufen werden musste. Nach Angaben des BMF wurden die Sitzungen des Bundes-Koordinationskomitees üblicherweise im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Treffen der Finanzausgleichspartner abgehalten (als Tagesordnungspunkt). Im Jahr 2005 fand keine Sitzung statt; in den Jahren 2006 und 2007 fanden jeweils zwei Sitzungen (auf Beamtenebene)⁴⁸ statt; in den Jahren 2008 bis 2010 fand jeweils eine Sitzung statt.

49.1 Die Geschäftsordnung des Bundes-Koordinationskomitees sah weiters vor, dass über die Sitzungen des Koordinationskomitees vom BMF Ergebnisprotokolle zu erstellen und an die Mitglieder des Koordinationskomitees zu übermitteln waren. Diese Protokolle lagen dem BMF über alle Sitzungen mit Ausnahme jener des Jahres 2008 vor. Nach Angaben des BMF lagen dem Bundes-Koordinationskomitee keine Berichte über die Sitzungen bzw. Beschlüsse der Länder-Koordinationskomitees vor. Eine Darstellung der Personalstände und Aktivitäts-

⁴⁸ Im Jahr 2007 fand zusätzlich eine Sitzung auf politischer Ebene statt.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

ausgaben der Länder lag dem Bundes-Koordinationskomitee nur von vier Ländern und in unterschiedlichem Detaillierungsgrad vor.

- 49.2** Der RH erachtete die wechselseitige Information des Bundes-Koordinationskomitees über Sitzungen und Beschlüsse der Länder-Koordinationskomitees sowie über Personalstände und Aktivitätsausgaben der Länder als ungenügend. Er empfahl dem BMF im Hinblick auf eine effektive Haushaltskoordinierung, im Einvernehmen mit den Ländern auf einen regelmäßigen wechselseitigen Informationsaustausch hinzuwirken.

- 50** Für die Berichterstattung über die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung erarbeitete das Bundes-Koordinationskomitee einheitliche Grundsätze, die seit dem Jahr 2002 unverändert gültig waren.

Die Überwachung der Entwicklung der Haushalte, des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstandes erfolgte in Form von Berichten über die Einhaltung der im Stabilitätspakt vereinbarten Stabilitätsziele, die im Bundes-Koordinationskomitee diskutiert wurden.

Allfällige Maßnahmen, wenn sich ein Abweichen von den vereinbarten Stabilitätsverpflichtungen abzeichnete, wurden laut Angaben des BMF vom Bundes-Koordinationskomitee nicht empfohlen.

Mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung

- 51** Art. 7 des Stabilitätspaktes 2008 legte fest, dass Bund, Länder und Gemeinden die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung sicherstellen. Sie hatten sich bei der Beschlussfassung über die jährlichen Haushaltsvoranschläge an den mittelfristigen Vorgaben zu orientieren.

Weiters sah der Stabilitätspakt vor, dass Bund und Länder (einschließlich Wien) dem Bundes-Koordinationskomitee über ihre Planungen betreffend die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung einschließlich einer Sensitivitätsanalyse jährlich bis 31. Juli berichten. Über die mittelfristige Planung der Gemeinden war dem Landes-Koordinationskomitee jährlich bis 31. Juli zu berichten. Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern hatten gleichzeitig auch dem Bundes-Koordinationskomitee zu berichten.

Darüber hinaus war vorgesehen, dass die Länder (einschließlich Wien) dem Bundes-Koordinationskomitee jährlich eine Darstellung der Personalstände und Aktivitätsausgaben der vergangenen drei Jahre und des laufenden Jahres übermitteln (siehe TZ 49).

52.1 Die Berichte über die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung wurden von den Ämtern der Landesregierungen auf der Grundlage eines Formblattes erstellt, auf das sich die Vertreter des Bundes-Koordinationskomitees im Jahr 2002 geeinigt hatten. Das Formblatt sah folgende Informationen vor:

- Kennzahlen zu den wirtschaftliche Rahmenbedingungen (BIP, Lohn- und Gehaltssumme, Arbeitnehmerentgelt, Verbraucherpreisindex, Ertragsanteile im Rahmen des Finanzausgleichs),
- Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung,
- Beschreibung der Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzierungssaldos sowie
- eine Sensitivitätsanalyse.

Die Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung umfassten (in Anlehnung an den Anhang 5a der VRV) folgende Positionen:

Abbildung 4: Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung der Länder

	Jahr n-1	Jahr n	Jahr n+1	Jahr n+2
Einnahmen der laufenden Gebarung				
Ausgaben der laufenden Gebarung				
Saldo: Laufende Gebarung				
Einnahmen der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen)				
Ausgaben der Vermögensgebarung (ohne Finanztransaktionen)				
Saldo: Vermögensgebarung				
Saldo der Finanztransaktionen von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit				
Finanzierungssaldo (Maastricht-Ergebnis)				

Quelle: BMF

Die Kennzahlen sollten für einen Zeitraum von vier Jahren (Berichtsjahr n, Vorjahr n-1, und die beiden auf das Berichtsjahr folgenden Jahre n+1 und n+2) angegeben werden; der Zeitraum war somit um zwei Jahre kürzer als jener des Stabilitätsprogramms.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Wie eine Überprüfung von 45 Berichten im Zeitraum 2005 bis 2009 beim BMF ergab, waren die Berichte der Ämter der Landesregierungen uneinheitlich. Sie umfassten in zwölf Fällen nicht den im Formblatt vorgegebenen Zeitraum. In einem Bundesland wurden nicht alle Kennzahlen sondern nur der Finanzierungssaldo (Maastricht-Ergebnis) angegeben.

Die Berichte enthielten nur in Ausnahmefällen Angaben, auf welcher Grundlage die Prognosen erstellt wurden (bspw. auf der Grundlage einer mehrjährigen Finanzvorschau oder eines mehrjährigen Budgetprogramms, siehe TZ 56). Die Beschreibungen der Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzierungssaldos umfassten in 20 Fällen nur verbale Kommentare oder knappe Punktationen ohne finanzielle Angaben, in zwölf Fällen fehlten sie ganz. Eine Sensitivitätsanalyse war nur in sieben von 45 Fällen enthalten.

Angaben über die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung der Gemeinden waren in nur einem Bundesland enthalten. Dem Bundeskoordinationskomitee lagen nur teilweise Berichte von Gemeinden über 20.000 Einwohnern (Anzahl: 24) vor; im Jahr 2009 wurden von 14 Gemeinden Berichte vorgelegt, im Jahr 2008 von 16 Gemeinden.

- 52.2** Der RH kritisierte die uneinheitlichen und unvollständigen Berichte zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung der Länder bzw. der Gemeinden. Er empfahl dem BMF, im Einvernehmen mit den Ländern auf eine vollständige Berichtslegung hinzuwirken. Der Berichtszeitraum sollte im Hinblick auf eine Harmonisierung mit dem Zeitraum des Stabilitätsprogramms auf sechs Jahre (n-1, n, n+1, n+2, n+3 und n+4) ausgedehnt werden.

Den Informationsgehalt der von den Ländern übermittelten Kennzahlen zur Haushaltsentwicklung (Formblätter) bewertete der RH als gering und für die Erstellung des Österreichischen Stabilitätsprogramms als wenig zweckmäßig. Er empfahl, die Berichterstattung stärker an den Grundsätzen des ESGV zu orientieren.

- 53.1** Laut Angaben des BMF und der Statistik Austria war man in den Jahren 2007 bis 2009 bestrebt, zur Verbesserung der Berichterstattung von Ländern und Gemeinden über die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung beizutragen. Um eine aussagekräftige mittelfristige Planung zu ermöglichen, erstellte die Statistik Austria im Jahr 2007 neue Formulare für die Datenerhebung bei Ländern und Gemeinden. Diese umfassten folgende Kennzahlen:

Abbildung 5: Formular zur Datenerhebung bei Ländern bzw. Gemeinden

	Jahr n-1	Jahr n	Jahr n+1	Jahr n+2	Jahr n+3
Einnahmen					
<i>davon</i>					
D.2 Produktions- und Importabgaben					
D.4 Vermögenseinkommen					
D.5 Einkommen- und Vermögenssteuern					
D.611 Tatsächliche Sozialbeiträge					
D.7 Sonstige laufende Transfers					
D.9 Vermögenstransfers					
P.1 Produktionswert					
Ausgaben					
<i>davon</i>					
D.1 Arbeitnehmerentgelt					
D.29 Sonstige Produktionsabgaben					
D.3 Subventionen					
D.4 Vermögenseinkommen					
D.62 Sozialleistungen					
D.7 Sonstige laufende Transfers					
D.9 Vermögenstransfers					
K.2 Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern					
P.2 Vorleistungen					
P.5 Bruttoinvestitionen					

Quelle: Statistik Austria

Darüber hinaus sah die elektronische Datenschnittstelle zwischen der Statistik Austria und den Gebietskörperschaften (siehe TZ 13) die Möglichkeit vor, Daten zur mittelfristigen Haushaltsplanung⁴⁹ zur Verfügung zu stellen. Diese Möglichkeit wurde jedoch von den Gebietskörperschaften – mit Ausnahme der Gemeinden in Oberösterreich – nicht genutzt.

⁴⁹ Satzart 8

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Laut Angaben des BMF konnte im Bundes-Koordinationskomitee bisher kein Konsens über Form und Umfang einer verbesserten Berichterstattung erzielt werden.

- 53.2** Der RH verwies im Hinblick auf Art. 13 Abs. 2 B-VG und die bestehenden Verpflichtungen im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf die Bedeutung einer kohärenten mittelfristigen Haushaltsplanung der Gebietskörperschaften. Er empfahl dem BMF, im Einvernehmen mit den Ländern Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage zu prüfen, um die Aussagekraft der mittelfristigen Haushaltsplanung zu verbessern.

- Informationspflichten 54.1** Zur Unterstützung des Vollzugs der Bestimmungen des Stabilitätspaktes vereinbarten die Gebietskörperschaften ein Informationssystem mit Sanktionsmöglichkeiten. Das Informationssystem umfasste u.a. die Meldungen der Rechnungsabschluss-Daten bis 31. Mai eines jeden Jahres gemäß Gebarungsstatistik-Verordnung und die Berichterstattung über die mittelfristige Haushaltsplanung einschließlich der Darstellung der Personalstände sowie Aktivitätsausgaben.

Bei schuldhafter Verletzung der Informationsverpflichtungen durch den Bund oder die Länder sah der Stabilitätspakt Pönalezahlungen vor. Weiters legte der Stabilitätspakt die Einrichtung eines Schlichtungsgremiums fest, das über das Vorliegen einer schuldhaften Verletzung zu entscheiden hatte.

Über die Einhaltung der Informationsverpflichtungen gemäß Gebarungsstatistik-Verordnung erstellte die Statistik Austria jährlich einen Bericht, den sie dem BMF und den Landes-Koordinationskomitees übermittelte. Über die Einhaltung der Informationspflichten hinsichtlich der mittelfristigen Haushaltsplanung einschließlich der Darstellung der Personalstände sowie Aktivitätsausgaben berichtete die Statistik Austria nicht, da sie über keine diesbezüglichen Daten verfügte.

Eine Auswertung der Berichte der Statistik Austria ergab, dass in den Jahren 2008 und 2009 609 bzw. 560 Einrichtungen ihren Informationspflichten nicht rechtzeitig nachkamen. Davon waren rd. 70 % dem Teilssektor Gemeinden zuzurechnen.

Nach Angaben des BMF wurde vom Sanktionsmechanismus bisher kein Gebrauch gemacht. Das vereinbarte Schlichtungsgremium wurde bisher nicht eingerichtet.

- 54.2 Der RH regte gegenüber dem BMF an, die Einhaltung der in der Geburtsstatistik-Verordnung und im Stabilitätspakt vorgesehenen Informationspflichten wirksam zu kontrollieren, weil der Statistik Austria durch verspätete oder unvollständige Meldungen zusätzliche Kosten entstehen können. Er bemängelte, dass der Stabilitätspakt auch im Bereich der Informationspflichten seine beabsichtigte Wirkung nicht entfalten konnte und die vereinbarten Verpflichtungen nicht umgesetzt wurden.

Verpflichtungen auf Bundesebene

- 55 Bundesfinanzrahmengesetz und Strategiebericht: Gemäß Art. 51 B-VG in Verbindung mit § 12 Abs. 1 BHG⁵⁰ hat die Bundesregierung dem Nationalrat jährlich bis 30. April den von ihr beschlossenen Entwurf des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) zusammen mit einem Strategiebericht vorzulegen. Das BFRG hat für die vier folgenden Finanzjahre unter Beachtung der BHG-Ziele Obergrenzen für Ausgaben festzulegen. Weiters hat das BFRG die Grundzüge des Personalplans zu enthalten. Von der Erfassung nach BFRG ausgenommen sind Ausgaben für die Rückzahlung von Finanzschulden und zur vorübergehenden Kassenstärkung eingegangene Geldverbindlichkeiten sowie die Ausgaben infolge eines Kapitalaustausches bei Währungstauschverträgen.

Der Strategiebericht hat den Entwurf des BFRG und dessen Zielsetzungen zu erläutern.

Die im BFRG für vier Jahre festgelegten Obergrenzen auf Rubrikenebene dürfen weder bei der Erstellung noch beim Vollzug des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes überschritten werden, ausgenommen bei Gefahr im Verzug oder im Verteidigungsfall. Die in den Untergliederungen als Obergrenze festgelegten Ausgabenbeträge sind hingegen nur für das nächstfolgende Finanzjahr verbindlich.

Das BFRG 2011 bis 2014⁵¹ wurde am 19. Mai 2010 vom Nationalrat beschlossen⁵² und stellt gemeinsam mit dem Strategiebericht ein mehrjähriges – mit dem Österreichischen Stabilitätsprogramm kohärentes – rollierendes Planungsinstrument dar. Es berücksichtigt bereits die im Rahmen des „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ eingegangenen Verpflichtungen Österreichs zur Absenkung des Defizits auf maximal 2,7 % des BIP bis zum Jahr 2013. Laut Strategiebericht

⁵⁰ Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz – BHG), BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F.

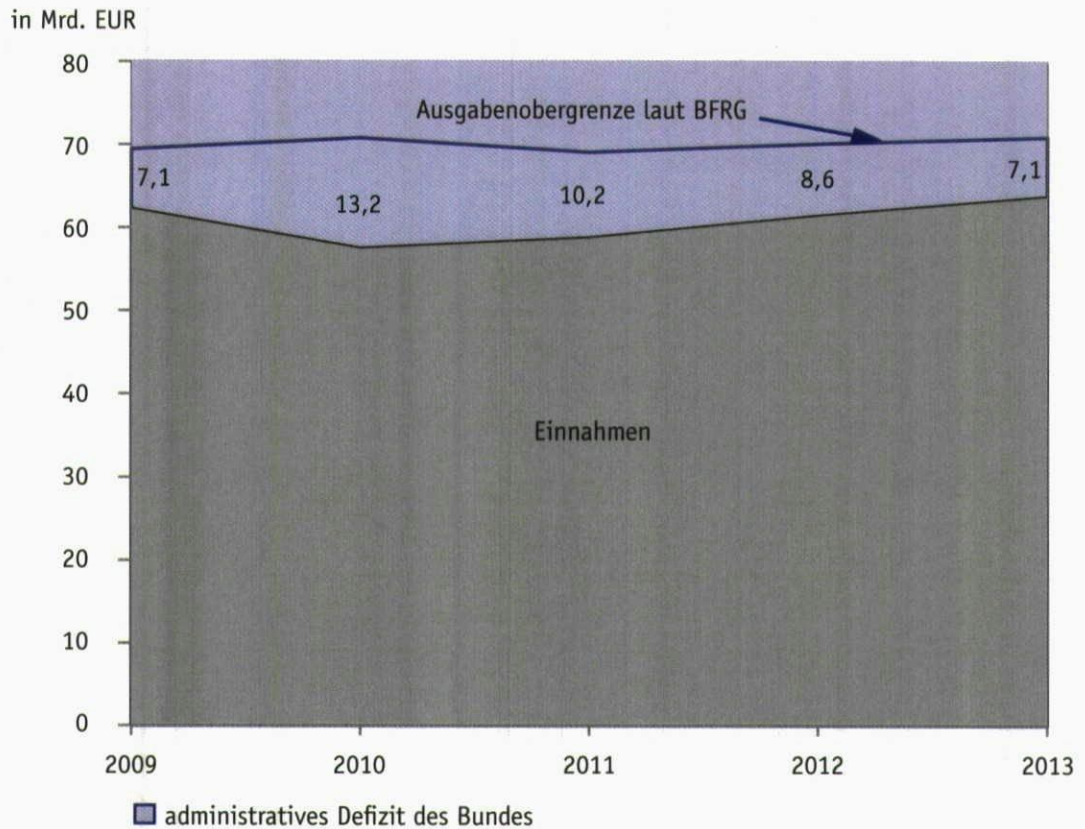
⁵¹ Veröffentlichung im BGBl. I Nr. 33/2010 am 11. Juni 2010

⁵² http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I_00660/pmh.shtml

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

(zum BFRG 2011 bis 2014) wird sich das administrative Defizit des Bundes von 13,2 Mrd. EUR im Jahr 2010 auf 7,1 Mrd. EUR im Jahr 2013 verringern.

Abbildung 6: Veränderung des administrativen Defizits des Bundes



Verpflichtungen auf Landesebene

56 Auf Ebene der Länder (ohne Wien) kamen unterschiedliche Instrumente der mittelfristigen Haushaltsplanung zur Anwendung.

Tabelle 11: Übersicht mittelfristige Haushaltsplanung der Länder (ohne Wien)

Bundesland	Bezeichnung	Rechtsgrundlage (Landesrecht)	Planungszeitraum
Burgenland	Finanzplan	Landesverfassungsgesetz, Art. 39	5 Jahre (Legislaturperiode)
Kärnten	Budgetprogramm, Budgetbericht, Finanzvorschau	Landesverfassungsgesetz, Art. 61	5 Jahre (Legislaturperiode)
Niederösterreich	Budgetprogramm	-	4-5 Jahre
Oberösterreich	Mehrjahresplanung	-	4 Jahre (rollierend)
Salzburg	Schuldenbremse, Mittelfristige Finanzvorschau	Landeshaushaltsgesetz, Art. 1 (betreffend Schuldenbremse)	5 Jahre (rollierend)
Steiermark	Budgetvorschau	-	5 Jahre (Legislaturperiode)
Tirol	Finanzplanung, Budgetpfad	-	5 Jahre (rollierend)
Vorarlberg	Budgetprognose	-	5 Jahre (2-jährig rollierend)

Quelle: RH

Im Burgenland und in Kärnten bestanden gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung, in Salzburg beschränkte das Landeshaushaltsgesetz die Höhe der Finanzschulden im Zeitraum von 2005 bis 2009 betragsmäßig. Alle anderen Bundesländer nahmen mittelfristige Haushaltsplanungen ohne gesetzliche Verpflichtungen vor. Der Planungszeitraum betrug zwischen vier und fünf Jahre. Die Planung erfolgte im Burgenland, in Kärnten und der Steiermark am Beginn der Legislaturperiode, in Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg war sie rollierend (d.h. sie wurde jährlich bzw. alle zwei Jahre aktualisiert und um ein Jahr bzw. zwei weitere Jahre ergänzt).

- 57 Die mittelfristigen Haushaltsplanungen der Länder waren unterschiedlich gegliedert. Die Gliederung erfolgte in Kärnten, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg auf der Grundlage des Rechnungsquerschnitts (VRV), in Kärnten, in Oberösterreich, Salzburg und Tirol nach finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten bzw. Gebarungsgruppen. Im Burgenland und in Niederösterreich wurde die zukünftige Entwicklung einzelner Aufgabenbereiche (Straßen, Landwirtschaft, Klimaschutz, Verwaltung etc.) prognostiziert. Alle Bundesländer berechneten die zukünftige Entwicklung des öffentlichen Defizits nach Maastricht, wobei die Darstellung in den jeweiligen Planungsdokumenten in der Steiermark und Wien über eine verbale Beschreibung nicht hinausging.

Teil I: Mittelfristige Haushaltsplanung

Verpflichtungen auf Gemeindeebene

58 Auch auf Gemeindeebene waren die Verpflichtungen zur Durchführung einer mittelfristigen Haushaltsplanung je nach Bundesland unterschiedlich geregelt.

Tabelle 12: Übersicht mittelfristige Haushaltsplanung der Gemeinden (inkl. Wien)

Bundesland	Rechtsgrundlage ¹	Planungszeitraum	Obligatorisch
Burgenland	–	4 Jahre	nein
Kärnten	Kärntner Gemeindehaushaltsordnung, § 19	4 Jahre	ja
Niederösterreich	NÖ Gemeindeordnung, § 72; VO über die mittelfristigen Finanzpläne der Gemeinden, §§ 1ff; NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz, § 54	4 Jahre	ja
Oberösterreich	OÖ Gemeindehaushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung, § 16	4 Jahre bzw. 3 Jahre (Linz)	ja
Salzburg	Gemeindehaushaltsverordnung, § 17; Salzburger Gemeindeordnung, § 49a	4 bis 5 Jahre	ja
Steiermark	Gemeindehaushaltsordnung, § 18	4 Jahre	nein
Tirol	Tiroler Gemeindeordnung, § 88	2 Jahre	ja
Vorarlberg	–	4 bis 5 Jahre	nein
Wien	–	–	–

¹ Neben den horizontalen Regelungen auf Landesebene bestehen für mehrere Städte mit eigenem Statut spezifische Vorschriften. Diese wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt.

Quelle: RH

In Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol waren die Gemeinden per Verordnung verpflichtet, eine mittelfristige Haushaltsplanung durchzuführen, in der Steiermark war sie fakultativ vorgesehen. Im Burgenland und in der Steiermark erstellten die Gemeinden eine mittelfristige Finanzplanung, ohne dass es dafür eine landesrechtliche Verpflichtung gab. Der Planungszeitraum betrug zwischen zwei und fünf Jahre.

59 Die mittelfristige Haushaltsplanung der Gemeinden orientierte sich an der Anlage 5b der VRV (Rechnungsquerschnitt). Diese stellte gleichzeitig die Grundlage für die Meldungen nach Art. 7 Abs. 3 Stabilitätspakt dar (siehe TZ 54). Nach Angaben der Ämter der Landesregierungen erfolgten die Meldungen der Gemeinden regelmäßig und – mit wenigen Ausnahmen – vollständig.

Grundlagen der Fiskalpolitik

Die Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung (insbesondere hinsichtlich der Abweichung der Prognosedaten von den Rechnungsabschlussdaten) war jedoch je nach Bundesland und – innerhalb der Bundesländer – je nach Gemeinde unterschiedlich.⁵³

TEIL II: LANGFRISTIGE HAUSHALTSPLANUNG**Überblick**

- 60 Ergänzend zur mittelfristigen Haushaltsplanung hat die langfristige Haushaltsplanung durch die Betrachtung der fiskalischen Nachhaltigkeit an Bedeutung gewonnen. Dadurch sollen zukünftige Entwicklungen, wie bspw. die demografischen Veränderungen der Bevölkerung, stärker in die Gestaltung der öffentlichen Haushalte einbezogen werden.

Die langfristige Betrachtung der öffentlichen Haushalte ist notwendig, weil die Bevölkerung altert und diese Entwicklung zusätzliche Ausgaben der öffentlichen Hand erfordert.

Fiskalische Nachhaltigkeit

- 61 Die fiskalische Nachhaltigkeit zielt auf die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte ab. Nach einer Definition des deutschen Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung⁵⁴ sind öffentliche Haushalte nachhaltig, „wenn die gegenwärtigen und die auf der Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken“.⁵⁵ Im Einklang mit dem fiskalpolitischen Regelwerk der Europäischen Union gilt die Haushaltsposition eines Mitgliedstaates dann als nachhaltig, wenn der öffentliche Schuldenstand auch langfristig unterhalb der in Art. 126 AEUV festgeschriebenen Grenze von 60 % des BIP bleibt.

Die Abschätzung der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte soll zeitgerecht einen bestehenden Handlungsbedarf aufzeigen und ein Bewusstsein für notwendige Reformmaßnahmen erzeugen.

⁵³ keine diesbezüglichen RH-Auswertungen im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung

⁵⁴ Der Sachverständigenrat beurteilt die Arbeit der deutschen Bundesregierung durch die periodische Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland.

⁵⁵ Jahresgutachten 2003/04 des Sachverständigenrates, Tz 439

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

Verpflichtungen zur nachhaltigen Haushaltsführung

Gemeinschaftsrechtliche Regelungen

- 62** Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichteten sich bereits im Jahr 1997 in der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, eine tragfähige (= nachhaltige) Haushaltspolitik zu betreiben. Die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte ist Teil der von der Europäischen Kommission und dem Rat durchgeführten multilateralen Überwachung der Fiskalpolitik.
- Nach Art. 121 AEUV betrachten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat. Die beschlossenen „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ bilden dabei den Rahmen der Europäischen Wirtschaftspolitik.
 - **Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt⁵⁶**: Mit dieser Entschließung verfügen die Mitgliedstaaten, der Rat und die Europäische Kommission über feste politische Leitlinien zur raschen Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, eine tragfähige Haushaltspolitik zu betreiben.
 - **Entschließung des Europäischen Rates vom 13. Dezember 1997 über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion⁵⁷**: Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zu einer verstärkten wirtschaftspolitischen Überwachung und Koordinierung in den Bereichen, welche die Wechselkursentwicklungen beeinflussen, bei der Haushaltslage und bei den strukturpolitischen Maßnahmen.
 - **Mitteilung der Europäischen Kommission vom 12. Oktober 2006 an den Rat und das Europäische Parlament über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der EU⁵⁸**: Vor dem Hintergrund der Alterung der Bevölkerung analysierte die Europäische Kommission die Risiken und Herausforderungen, vor denen die Mitgliedstaaten und die Europäische Union im Hinblick auf die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen stehen. Der Rat begrüßte dieses Vorgehen und verlangte weitere Analysen der Europäischen Kommission.

⁵⁶ ABl. Nr. C 236 vom 2. August 1997

⁵⁷ ABl. Nr. C 35 vom 2. Februar 1998

⁵⁸ KOM(2006)574 endg.

Regelungen auf nationaler Ebene

- 63.1** Art. 13 Abs. 2 B-VG verpflichtet die Gebietskörperschaften zu nachhaltig geordneten Haushalten und zur Koordination der Haushaltsführung.

Mit dem § 2 Abs. 1 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 wird die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Haushaltsführung für den Bund konkretisiert. Demzufolge hat der Bund neben der Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch nachhaltig geordnete Haushalte, insbesondere unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorschriften anzustreben.

Gemäß § 15 Abs. 2 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 hat der Bundesminister für Finanzen in jedem dritten Finanzjahr eine hinreichend begründete, nachvollziehbare langfristige Budgetprognose für einen Zeitraum von mindestens 30 Finanzjahren zu erstellen. Diese Verpflichtung gilt unmittelbar nur für den Bund, nicht aber für die Länder und Gemeinden.

- 63.2** Die ab dem Jahr 2013 vom Bundesminister für Finanzen zu erstellenden Berichte über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte sollten eine gesamtstaatliche Sicht enthalten und dementsprechend Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger in die Beurteilung einbeziehen. Dies ist nach Ansicht des RH deshalb erforderlich, weil von den altersbezogenen Ausgaben – wie Pensionen, Gesundheit und Altenpflege – alle staatlichen Ebenen betroffen sind.

- 63.3** *Das BMF wandte in seiner Stellungnahme ein, es habe derzeit keine Rechtsgrundlage, um für alle Ebenen des Staates umfassende Budgetprognosen erstellen zu können.*

Demografische Entwicklungen

- 64** Nach der Bevölkerungsprognose der Statistik Austria aus dem Jahr 2009 wird sich die Bevölkerung Österreichs von 8,3 Mill. Einwohnern (2008) auf 9,5 Mill. Einwohner (2050) erhöhen. Die Altersstruktur verschiebt sich deutlich hin zu älteren Menschen.

Sind derzeit 23 % der Bevölkerung älter als 60 Jahre, werden es ab dem Jahr 2030 mehr als 30 % sein. Die Zahl der über 75-Jährigen steigt von derzeit 662.000 Personen bis zum Jahr 2030 auf über eine Million.

- 65.1** Die Veränderungen in der Altersstruktur der österreichischen Bevölkerung hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgaben der öffentlichen Hand, vor allem auf Pensionen, Gesundheit und Altenpflege. Auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter⁵⁹ kamen im Jahr 2008

⁵⁹ Personen im Alter von 15 bis unter 60 Jahre

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

noch 60,7 Personen im so genannten Versorgungsalter (Kinder oder ältere Personen)⁶⁰, im Jahr 2030 werden es bereits mehr als 82 Personen sein. Im Jahr 2030 werden daher auf fünf Personen im erwerbsfähigen Alter rund vier Personen im Versorgungsalter kommen.

65.2 Durch die Alterung der Bevölkerung werden vor allem auf die Bereiche Pensionen, Gesundheit und Altenpflege zusätzliche Ausgaben zukommen. Dabei handelt es sich allerdings um Bereiche, bei denen bereits aktuell Reformbedarf besteht. Nach Ansicht des RH ist daher die zügige Umsetzung der Reformmaßnahmen, wie sie etwa von der Arbeitsgruppe „Verwaltung neu“ aufgezeigt wurden, erforderlich. Er empfahl dem BMF, grundlegende Reformen, vor allem im Gesundheits- und Pflegebereich, nach Maßgabe seiner Möglichkeiten zu initiieren bzw. zu unterstützen, um die zu erwartenden Mehrkosten aufgrund der demografischen Veränderungen zeitgerecht kompensieren zu können.

Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte

66.1 Eine Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union⁶¹ beschäftigt sich mit der langfristigen Entwicklung altersbezogener Ausgaben. Die Ergebnisse der Projektionen wurden im Jahr 2009 in einem Bericht – dem so genannten Ageing Report⁶² – veröffentlicht.

Diese Berechnungen waren auch Grundlage für den Nachhaltigkeitsbericht der Europäischen Kommission.⁶³ Darin beurteilte die Europäische Kommission das Nachhaltigkeitsrisiko für jeden einzelnen Mitgliedstaat. Diese Beurteilung stützte sich vor allem auf die zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Alterung der Bevölkerung.

Neben den demografischen Veränderungen bestehen weitere, teilweise schwer quantifizierbare Risiken, die für die öffentliche Hand zu zusätzlichen Belastungen führen können, wie etwa Haftungen, der Klimawandel oder die Verknappung von Ressourcen. Diese Bereiche werden derzeit von den Langfristbetrachtungen nicht abgedeckt.

66.2 Der RH empfahl dem BMF, Anknüpfungspunkte für die Quantifizierung dieser Risiken zu entwickeln und diese in die Langfristbetrachtungen mit einzubeziehen.

⁶⁰ Kinder unter 15 Jahre und Personen über 60 Jahre

⁶¹ Working Group on Ageing Population

⁶² Europäische Kommission: The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2009–2060), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary14911_en.htm

⁶³ Europäische Kommission: Sustainability Report 2009, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf sustainability report 2009

Langfristige Entwicklung der altersbezogenen Ausgaben

67 Sowohl der Ageing Report 2009 als auch der Nachhaltigkeitsbericht 2009 zeigten für Österreich vor allem bei den Pensionen, der Gesundheit und der Altenpflege erhebliche Ausgabensteigerungen auf. Die altersbezogenen Ausgaben werden sich demnach von rd. 26 % (2008) bis 2050 auf mehr als 29 % des BIP erhöhen. Die Tabelle 13 stellt die Ergebnisse der Projektionen im Einzelnen dar:

Tabelle 13: Daten zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen						
	2008	2020	2030	2040	2050	2060
	in % des BIP					
Gesamtausgaben ¹						
Gesamte altersbezogene Ausgaben	25,8	26,2	27,7	28,6	29,3	29,0
Pensionsausgaben gesamt	12,7	13,0	13,8	13,9	14,0	13,6
davon						
<i>gesetzliche Sozialversicherung</i>	9,2	9,9	11,0	12,0	12,6	12,3
<i>Beamte</i>	3,5	3,1	2,8	1,9	1,4	1,3
Vorzeitige Alterspension ¹						
Andere Pensionen (Invalidität, Witwen) ¹						
Öffentliche Ausgaben für die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge ¹						
Gesundheitsausgaben	6,5	7,0	7,4	7,8	8,1	8,0
Altenpflegeausgaben	1,2	1,4	1,6	1,9	2,2	2,4
Bildungsausgaben	4,2	3,9	3,9	3,9	4,0	4,1
Sonstige altersbezogene Ausgaben ¹						
Ausgaben für Arbeitslosenbeihilfen ²	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Zinszahlungen ¹						
Gesamteinnahmen ¹						
davon						
<i>Einnahmen aus Vermögen/Grund¹</i>						
<i>Einnahmen aus gesetzlichen Beiträgen zur Pensionsversicherung</i>	8,9	9,0	9,0	9,1	9,1	9,1
Pensionsfonds (Aktiva) ¹						

¹ Nicht im Österreichischen Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013 enthalten.

² Nicht explizit im Code of conduct angeführt.

Quellen: BMF, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

Das BMF übernahm die auf EU-Ebene berechnete Entwicklung der altersbezogenen Ausgaben zur Darstellung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in das Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013.

Nachhaltigkeitslücke

68 Bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen stuft die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten in drei Risikoklassen ein, nämlich in solche mit niedrigem, mittlerem und hohem Risiko. Im Nachhaltigkeitsbericht 2009 wurde Österreich in die Gruppe der Mitgliedstaaten mit mittlerem Risiko eingestuft.

Den fiskalischen Handlungsbedarf drückt die Europäische Kommission im Nachhaltigkeitsbericht durch die Darstellung der Nachhaltigkeitslücke aus. Diese gibt an, um wieviel die Staatsfinanzen permanent (jährlich) verbessert werden müssen, damit am Ende des betrachteten Zeithorizonts ein bestimmter Schuldenstand nicht überschritten wird.

Die Einbeziehung der zeitlichen Dimension wird in zwei Varianten vorgenommen:

- Zu einem angenommenen Endpunkt soll eine bestimmte budgetäre Situation eintreffen. Der Indikator S 1 zeigt die Nachhaltigkeitslücke bei einer für 2060 angestrebten Verschuldung von 60 % des BIP auf.
- Bei dem Indikator S 2 wird die Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung⁶⁴ über einen unendlichen Zeitraum dargestellt.

Die von der Europäischen Kommission verwendeten Indikatoren S 1 und S 2 geben Auskunft darüber, in welchem Ausmaß finanz-, wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen erforderlich sind, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Diese Informationen fließen auch in die Bewertung der Stabilitätsprogramme durch die Europäische Kommission ein.

69 Die Europäische Kommission ermittelte für Österreich eine Nachhaltigkeitslücke (S 2) von 4,7 % des BIP. Nach diesen Berechnungen wäre ein struktureller Primärüberschuss von 4,5 % des BIP notwendig, um

⁶⁴ Mit dem Konzept der „intertemporalen Budgetbeschränkung“ des Staates wird der zeitliche Verlauf der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben als entscheidender Bestimmungsfaktor der laufenden Finanzierungssalden des gesamtstaatlichen Haushalts in den Blickpunkt gerückt. Es gilt, dass die Summe aller aktuellen und zukünftigen öffentlichen Einnahmen des Staates ausreichen muss, um die Summe aller aktuellen und zukünftigen Ausgaben und die Summe aller aus der Vergangenheit ererbten Schulden zu decken.

einen nachhaltigen öffentlichen Haushalt in Österreich sicherzustellen. Der strukturelle Primärsaldo⁶⁵ betrug im Basisjahr 2009 jedoch – 0,2 % des BIP. Daraus ergab sich allein für das Jahr 2009 ein Konsolidierungsbedarf von rd. 13 Mrd. EUR⁶⁶.

70.1 Im Nachhaltigkeitsbericht des Jahres 2006 hatte die Europäische Kommission eine Nachhaltigkeitslücke von nur 0,3 % des BIP für Österreich berechnet. Österreich zählte damals zu den Ländern mit niedrigem Nachhaltigkeitsrisiko. Der Nachhaltigkeitsbericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2006 basierte jedoch auf völlig anderen Rahmenbedingungen:

- Es gab eine bessere budgetäre Ausgangssituation sowie das Bestreben, bis 2010 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.
- Die Entwicklung der altersbedingten Ausgaben war günstiger, weil die Pensionsreform 2003 (ohne Änderungen der Jahre danach) berücksichtigt werden konnte.

70.2 Der RH gab zu bedenken, dass die Europäische Kommission bei der Bewertung Österreichs im Jahr 2009 die tatsächliche mittelfristige wirtschaftliche und budgetäre Entwicklung noch nicht umfassend berücksichtigen konnte (tatsächliche budgetäre Ausgangssituation, Dauer des Aufschwungs). Abgesehen davon verfügte die Europäische Kommission für die Berechnung der langfristigen Entwicklungen nicht über alle erforderlichen Daten. Der RH sah daher den berechneten Konsolidierungsbedarf für das Jahr 2009 in Höhe von 13 Mrd. EUR am unteren Ende der möglichen Bandbreite sowie für 2010 eine Erhöhung des Konsolidierungsbedarfs aufgrund der budgetären Rahmenbedingungen.

Der RH empfahl daher dem BMF, die mittelfristigen Haushaltsziele darauf auszurichten, dass die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen bei steigenden altersbezogenen Ausgaben sichergestellt werden kann (siehe dazu auch TZ 40). Ergänzend dazu sollten bei wesentlichen budgetpolitischen Maßnahmen deren Auswirkungen

⁶⁵ Struktureller Primärsaldo: strukturelles Defizit/Überschuss minus Zinszahlungen; Strukturelles Defizit: zyklisch (d.h. um den automatischen konjunkturellen Einfluss auf das Defizit) bereinigtes Defizit des Staates unter Herausrechnung spezifischer Einmaßnahmen.

⁶⁶ Die Europäische Kommission geht in ihrem „lost decade scenario“ von einem höheren Konsolidierungsbedarf für Österreich aus. Der Indikator S 2 wurde mit 6,1 % des BIP kalkuliert, d.h. der Konsolidierungsbedarf liegt über 5 % des BIP.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte berücksichtigt und die Auswirkungen transparent dargestellt werden.

70.3 *Nach Ansicht des BMF können die Risiken einer untragbaren Schuldenentwicklung unter anderem auch über die Reduktion der impliziten Verbindlichkeiten und/oder mehr Wachstum verringert werden. Dies könne auch über längere Zeiträume erfolgen. Auf EU-Ebene sei man übereingekommen, nur ein Drittel der Nachhaltigkeitslücke S 2 in das mittelfristige Haushaltsziel einzubauen. Aus Sicht des BMF wäre daher ein verstärktes „risk-testing“ wichtig.*

71 Die Höhe der Nachhaltigkeitslücke wird von den über den Projektionszeitraum getroffenen Annahmen (etwa zur Entwicklung des BIP) wesentlich beeinflusst. Da solche Annahmen über einen längeren Zeitraum mit großer Unsicherheit verbunden sind, werden Sensitivitätsanalysen durchgeführt, die aufzeigen, wie stark die Nachhaltigkeitslücke auf alternative Annahmen (bspw. BIP-Wachstum) reagiert.

Bewertung der Nachhaltigkeit an Hand der Rückführungsszenarien

72.1 Der Staatsschuldenausschuss stellte das Nachhaltigkeitsrisiko durch die Dauer der Rückführung der Staatsverschuldung auf 60 % des BIP – ausgehend von unterschiedlichen Annahmen zu der Entwicklung des Defizits und des BIP-Wachstums – dar.

Tabelle 14: Rückführung der Verschuldungsquote auf 60 % des BIP					
		Bei einem nominellen BIP-Wachstum von			
		2 %	3 %	4 %	5 %
Bei einem gesamtstaatlichen Defizit von	0 %	2026	2022	2020	2019
	1 %	2064	2030	2023	2020
	2 %	-	-	2040	2026
	3 %	-	-	-	-

Anmerkungen: Annahme einer Verschuldungsquote von 74,3 % im Jahr 2013; im Jahr 2014 Budgetdefizit in der Höhe von 2,3 % des BIP (gemäß Strategiebericht zum BFinRG 2011 – 2014), dann Defizit gemäß Szenarien; „-“ bedeutet, dass die Zielquote (60 %) unter den Annahmen nicht erreicht werden kann.

Quelle: Staatsschuldenausschuss

Unter der Annahme eines ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts ab dem Jahr 2015 und eines nominellen BIP-Wachstums von 5 % dauert es bis zum Jahr 2019, bis der derzeitige Schuldenstand auf 60 % reduziert werden kann. Bei realistischeren Annahmen – wie bspw. einem Wachstum von 2 % – würde es (bei einem ausgeglichenen gesamtstaat-

lichen Haushalt ab dem Jahr 2015) bis zum Jahr 2026 dauern, bis der derzeitige Schuldenstand auf 60 % reduziert werden kann. Bei einem Defizit von nur 1 % (für 2013 waren 2,7 % angestrebt), erreicht Österreich die 60 %-Vorgabe der EU nicht vor dem Jahr 2064.

- 72.2 Der RH empfahl dem BMF, bei der nach § 15 Bundeshaushaltsgesetz 2013 geforderten, hinreichend begründeten, nachvollziehbaren, langfristigen Budgetprognose derartige Rückführungsszenarien zu berücksichtigen.

Langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben

Datengrundlagen
und Modelle

- 73 Für die Berechnung der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben stützte sich die Europäische Kommission auf nationale Berechnungsmodelle, wobei sie die zugrundeliegenden Annahmen vorgab. Für die gesetzliche Pensionsversicherung⁶⁷ und für die Beamtenpensionen kamen jeweils unterschiedliche Berechnungsmodelle zur Anwendung.

Datenqualität –
gesetzliche Pensions-
versicherung

- 74.1 Das Modell zur Berechnung der langfristigen Ausgabenentwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung greift weitgehend auf Daten der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger zurück. In die Langfristberechnung der Europäischen Kommission fließt allerdings nur der Leistungsaufwand ein. Der Gesamtaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger⁶⁸ besteht jedoch aus dem Leistungsaufwand und dem sonstigen Aufwand. Zum sonstigen Aufwand zählen insbesondere die Aufwendungen für die Krankenversicherung der Pensionisten, für Rehabilitationsmaßnahmen und schließlich die Verwaltungsaufwendungen. Im Jahr 2009 betrug der sonstige Aufwand der gesetzlichen Pensionsversicherung rd. 2,97 Mrd. EUR, das sind rd. 1 % des BIP.

Weiters wurden auch die Ausgleichszulagen⁶⁹ nicht berücksichtigt. Diese beliefen sich im Jahr 2007 auf rd. 0,3 % des BIP.⁷⁰

⁶⁷ ohne Berücksichtigung der Versicherungsanstalt der Notare

⁶⁸ siehe FN 67

⁶⁹ Eine Ausgleichszulage wird gewährt, wenn ein erworbener Pensionsanspruch ein bestimmtes Mindesteinkommen nicht erreicht. Sie wird nicht von den Sozialversicherungsträgern, sondern aus dem Bundeshaushalt finanziert. Aufgrund der Pensionsreform 2003 wird es künftig zu niedrigeren Pensionen und damit auch zu einem Anstieg der aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Ausgleichszulagen kommen.

⁷⁰ Diese Angabe findet sich in folgender Quelle: Europäische Kommission, The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies; European Economy 7/2008.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

74.2 Der RH empfahl dem BMF, der Europäischen Kommission nicht nur die Daten über den Leistungsaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger zu übermitteln, sondern auch jene über den Gesamtaufwand. Damit soll ein aussagekräftiges Bild der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben gegeben werden.

Weiters regte der RH an, auch die öffentlichen Ausgaben für die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge (betriebliche und private Altersvorsorge) in die Langfristberechnungen einzubeziehen. Angesichts der nicht zu vernachlässigenden Größenordnung sollten in die Berechnungen über die langfristige Entwicklung der Pensionen auch die Aufwendungen für die Ausgleichszulagen einbezogen werden. Ziel sollte es sein, die langfristige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Pensionen umfassend und gesamthaft darzustellen.

74.3 *Laut BMF habe die Europäische Kommission Österreich ersucht, den sonstigen Aufwand herauszurechnen, um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten zu haben. Für die Projektion der Ausgleichszulage sei bislang keine vernünftige Methodologie gefunden worden. In Relation zu den öffentlichen Pensionsausgaben insgesamt sei deren Anteil jedoch mit 0,3 % des BIP vergleichsweise gering und würde daher das Gesamtrisikobild nicht allzu sehr ändern.*

Datenqualität – Beamtenpensionen

75.1 Die Berechnung der Ausgabenentwicklung für die Pensionen der pragmatisierten Bediensteten von Bund, Ländern, Gemeinden und Betriebe – auf Basis der derzeitigen Gesetzeslage – für die kommenden 50 Jahre erfolgte durch die Statistik Austria. In ihrem Auftrag war ein externer Experte tätig.

Die Datengrundlagen für diese Berechnungen waren jedoch unvollständig. Unschärfen entstanden unter anderem dadurch, dass die Pensionsrechte der Länder mit der Rechtslage vom 1. Jänner 2008 einbezogen wurden. Für die Beamten der Gemeinden und der Statutarstädte mussten – mangels anderer Grundlagen – die jeweiligen Landespensionsrechte unterstellt werden. Über die Sonderpensionsrechte der Betriebe standen ebenfalls keine ausreichenden Daten zur Verfügung, so dass insoweit das Bundespensionsrecht zugrunde gelegt wurde.

Weiters gab es Abgrenzungsprobleme. Die Datenlage war so beschaffen, dass die Landeslehrer nicht von den übrigen Landesbeamten unterschieden werden konnten und daher für die Langfristbetrachtung zu den Landesbeamten gezählt wurden. Auch bei den Beamten in den Betrieben der Länder war die Datenerfassung nicht exakt möglich.

75.2 Der RH empfahl dem BMF, auf eine Verbesserung der Datengrundlagen für die Berechnung der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben für die Landesbeamten hinzuwirken, um die Qualität der Ergebnisse zu verbessern. Insbesondere sollte unter Mitwirkung der Länder die exakte Erfassung der Landeslehrer sowie der in Betrieben der Länder beschäftigten pragmatisierten Bediensteten vorangetrieben werden. Zudem sollten bei der langfristigen Berechnung der Ausgabenentwicklung die aktuellen Pensionsrechte der Länder zugrundegelegt werden.

Pensionsmonitoring

76.1 Die Bundesregierung bekannte sich im Regierungsprogramm zur XXIV. Gesetzgebungsperiode zur nachhaltigen Sicherung der staatlichen Altersvorsorge und schlug ein langfristiges Monitoring vor. Dazu sollten Indikatoren wie Lebenserwartung, Produktivität, Einnahmen, Aufwendungen und Bundesmittel (einschließlich des Aufwands für Ausgleichszulagen) gesetzlich festgelegt werden. Ein rollierendes Gutachten alle drei Jahre über einen Beobachtungszeitraum von 25 bis 50 Jahren (ab 2009) war ebenfalls vorgesehen.

Das BMF hat auf Beamtenebene einen diesbezüglichen Gesetzesentwurf ausgearbeitet. Eine Kommission, besetzt mit Experten im Bereich des Pensions- und Budgetwesens, soll eingerichtet werden. Nach den Vorstellungen des BMF sollten Gutachten über die Entwicklungen des Systems der Altersvorsorge über einen Beobachtungszeitraum von 15, 25 und 50 Jahren mit Analysen der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von pensionsrechtlichen Entscheidungen sowie der Nachhaltigkeit und der Qualität der Pensionspolitik erstellt werden.

76.2 Das Pensionsmonitoring soll nach dem Vorschlag des BMF alle Gebietskörperschaften sowie den privaten und öffentlichen Bereich der Pensionsausgaben (ASVG und Beamte) umfassen. Der RH begrüßte diesen – im Vergleich zum derzeitigen Aufgabenfeld der Pensionssicherungskommission – verbreiterten Zugang. Er empfahl dem BMF, den Gesetzesentwurf mit den mitbefassten Stellen abzustimmen und weiterzuverfolgen.

76.3 *Das BMF führte aus, es wäre insbesondere auch notwendig, die Pensionsleistungen der Länder, Gemeinden und die private (Pensions)Vorsorge in die Betrachtung einzubeziehen. Um eine weitgehende Akzeptanz und größtmögliche Datenabdeckung zu erreichen, sei es notwendig, die jeweiligen Akteure auf Länder- und Gemeindeebene bzw. der Versicherungswirtschaft in die Betrachtung einzubeziehen. Dies sei nach Ansicht des BMF im Rahmen der derzeitigen – beim BMASK angesiedelten – Kommission zur langfristigen Pensionssicherung nur unzu-*

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

reichend möglich. In diesem Zusammenhang könnte die Einrichtung einer Stelle mit umfassender Aufgabenstellung erwogen werden.

Nationale Langfrist-
berechnungen –
Pensionssicherungs-
kommission

77 Gemäß § 108e Abs. 9 Z 3 ASVG hat die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (Pensionssicherungskommission) alle drei Jahre einen Bericht über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung vorzulegen. Der Bericht hat auf Basis der demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen den gesetzlichen Pensionsaufwand darzustellen und im Falle eines Mehraufwands Vorschläge für die Bedeckung⁷¹ darzulegen.

Der aktuelle Bericht der Pensionssicherungskommission stammt vom September 2010. Der Gesamtaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger⁷² lag demnach bei rd. 30,76 Mrd. EUR. In Relation zum BIP ist dies ein Anteil von 11,2 %, der bis 2050 auf 14,8 % des BIP steigen wird. Der Nachhaltigkeitsbericht aus dem Jahr 2009 war zu einem Wert von 12,8 % des BIP für das Jahr 2050 gekommen.

78 Der aktuelle Bericht der Pensionssicherungskommission beschäftigte sich auch mit den Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Der Bedarf an Bundesmitteln für die gesetzliche Pensionsversicherung wird demnach wesentlich höher sein, als dies noch im Gutachten aus dem Jahr 2008 angenommen wurde. Die Bundesmittel setzen sich zusammen aus

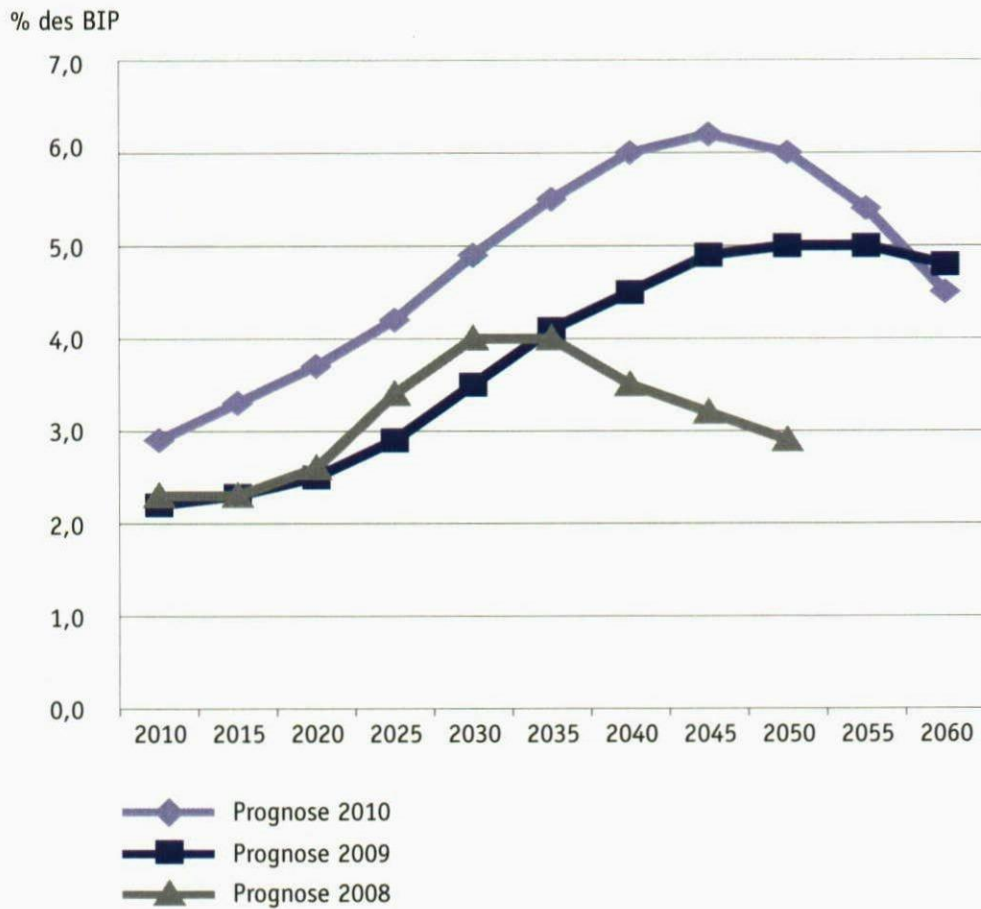
- Zuschüssen auf der Einnahmenseite der gesetzlichen Pensionsversicherung (Partnerleistungen bei den Selbstständigen, Versicherungsbeiträge und Beitragsteile für Teilversicherte); im Jahr 2009 waren dies rd. 1,64 Mrd. EUR, d.s. 0,6 % des BIP;
- dem Bundesbeitrag; dieser errechnet sich im Sinne eines „nicht gedeckten Aufwands“ als Differenz zwischen den Gesamtaufwendungen und den Gesamteinnahmen der gesetzlichen Pensionsversicherungsträger. Im Jahr 2009 betrug der Bundesbeitrag rd. 5,93 Mrd. EUR, d.s. 2,2 % des BIP; für 2050 wurde ein Anstieg auf 5,6 % des BIP berechnet.

⁷¹ Die Vorschläge müssen gemäß § 108e ASVG durch nachhaltige Reformmaßnahmen gleichmäßig auf die Parameter „Beitragssatz“, „Kontoprozentsatz“, „Anfallsalter“, „Pensionsanpassung“ und „Bundesbeitrag“ aufgeteilt werden.

⁷² siehe FN 67

79.1 Der Finanzierungsbedarf für die gesetzliche Pensionsversicherung aus Bundesmitteln betrug 2009 rd. 7,57 Mrd. EUR, d.s. 2,8 % des BIP; im Zeitraum 2040 bis 2050 wird dieser Wert voraussichtlich das Höchstniveau von etwa 6,0 % des BIP erreichen.

Abbildung 7: Bundesmittel für die gesetzliche Pensionsversicherung



Quelle: Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung

79.2 Im Hinblick auf die langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben und den voraussichtlichen Mehrbedarf an Bundesmitteln sollten der Handlungsbedarf für die nachhaltige Sicherung des Pensionssystems klar festgelegt und die erforderlichen Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und der Generationengerechtigkeit getroffen werden.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

- 80.1** Nach den Angaben der Pensionssicherungskommission wird die globale Ersatzrate des Pensionssystems – das Verhältnis von durchschnittlicher Pensionsleistung zur durchschnittlichen Beitragsgrundlage – bei ASVG-Versicherten von derzeit 0,43 auf 0,31 im Jahr 2060 sinken.⁷³
- 80.2** Der RH regte gegenüber dem BMF an, in die Beurteilung der Nachhaltigkeit auch qualitative Aspekte einzubeziehen. Diese umfassen bspw. mögliche soziale Spannungsfelder, die durch zukünftig niedrigere Ersatzraten und damit entsprechend niedrigere Pensionen entstehen können.
- 80.3** *Das BMF führte aus, es begrüße jede Initiative, die zur Verbesserung der Datenqualität im Bereich der langfristigen Projektionen der Pensionsaufwendungen beitrage. Seiner Ansicht nach wäre insbesondere notwendig, auch die Pensionsleistungen der Länder, der Gemeinden und die private (Pensions)Vorsorge in die Betrachtung einzubeziehen. Um eine weitere Akzeptanz und größtmögliche Datenabdeckung zu erreichen, sei es auch notwendig, die jeweiligen Akteure auf Länder- und Gemeindeebene bzw. die Versicherungswirtschaft in die Betrachtung mit einzubeziehen. Dies sei, wie das BMF ausführte, im Rahmen der derzeitigen – im BMASK angesiedelten – Kommission zur langfristigen Pensionssicherung nur unzureichend möglich. In diesem Zusammenhang könne die Einrichtung einer Stelle mit umfassender Aufgabenstellung erwogen werden.*
- 81** Die langfristige Entwicklung der Gesundheitsausgaben berechnete die Europäische Kommission – anders als jene der Pensionen – mit einem eigenen Modell⁷⁴. Dazu erhob sie im Wege des BMF die öffentlichen Gesundheitsausgaben, die öffentlichen Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben nach Altersgruppen und Geschlecht (Altersausgabenprofile) sowie

Langfristige Entwicklung der Gesundheitsausgaben

⁷³ Beispiel laut dem Bericht der Pensionssicherungskommission vom September 2010: 2009: Höhe Direkt pension nach ASVG: 1.041 EUR; Höhe Beitragsgrundlage nach ASVG: 2.414 EUR; Ersatzrate: 0,43

⁷⁴ Die Europäische Kommission berechnet verschiedene Szenarien, die spezifische Annahmen unterschiedlich wirken lassen (bspw. reines Demografieszenario, konstantes Gesundheitsszenario, Technologieszenario).

die so genannten Sterbekosten.⁷⁵ Die Berechnung der Altersausgabenprofile und der Sterbekosten erfolgte durch ein externes Institut im Auftrag des BMG.

Datenqualität

- 82 Die Gesundheitsausgaben wurden von der Statistik Austria nach einer international vergleichbaren Systematik⁷⁶ berechnet. Die Grundlagen dafür waren der Bundesrechnungsabschluss, die Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und der Sozialversicherungsträger sowie die Rechnungsabschlüsse der Landesgesundheitsfonds. Weiters wurden die Sozialhilfestatistik und externe Datenquellen (z.B. Universitätskliniken) herangezogen.

Selbstbehalte, andere private Zuzahlungen sowie die Finanzierungsbeiträge der privaten Krankenanstalten wurden abgezogen, weil die Europäische Kommission ausschließlich öffentliche Ausgaben betrachtete.

Altersausgabenprofile

- 83 Die Berechnung der Gesundheitsausgaben nach Altersgruppen und Geschlecht beruhte im Wesentlichen auf den Daten der durch die Krankenanstalten-Finanzierungsfonds der Länder und durch den Privatkrankenanstalten-Finanzierungsfonds (PRIKRAF) finanzierten Spitäler. Die Daten zu den PRIKRAF-Krankenanstalten stellte das BMG bereit. Für den stationären Bereich dieser Krankenanstalten waren die Daten alters- und geschlechtsbezogen verfügbar⁷⁷. Der Ambulanzbereich konnte, weil alters- und geschlechtsspezifische Informationen nicht verfügbar waren, nur pauschal berücksichtigt werden. Der Bereich der niedergelassenen Ärzte wurde durch Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger abgebildet.

⁷⁵ Unter den so genannten Sterbekosten versteht man jene Pro-Kopf-Kosten, die nach den noch verbleibenden Lebensjahren aufgesplittert sind. Laut dem Institut für Höhere Studien liegt internationale Evidenz vor, dass sich ein großer Teil der Gesundheitsausgaben, die Menschen während ihres gesamten Lebens konsumieren, auf die letzten Jahre und Monate vor dem Tod konzentriert. Im Kontext von Prognosen der Gesundheitsausgaben bei alternder Bevölkerung spielen daher die so genannten Sterbekosten eine wichtige Rolle. Bei diesen Prognosen werden neben altersabhängigen Ausgabenprofilen auch jene von Verstorbenen miteinbezogen. Werden Sterbekostenprofile vernachlässigt, wird ein zu starker demografisch bedingter Anstieg errechnet. Höhere Ausgaben in den letzten Lebensjahren bedeuten somit, dass sich die demografische Alterung weniger stark auf die Entwicklung der Gesundheitsausgaben auswirkt, als erwartet wird.

⁷⁶ System of Health Accounts

⁷⁷ Die Datensammlung im stationären Bereich entspricht einer Vollerhebung aus abrechnungsrelevanten Daten der Sozialversicherung bzw. des BMG.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

- Sterbekosten** **84** Die alters- und geschlechtsspezifischen Daten für die Berechnung der Sterbekosten waren nicht flächendeckend vorhanden. Die Oberösterreichische und die Steiermärkische Gebietskrankenkasse konnten Informationen über den ambulanten Bereich zur Verfügung stellen⁷⁸.
- Das beauftragte Institut berechnete für die Sterbefälle des Jahres 2006 – trotz unvollständiger Datenlage in diesem Bereich – die Kosten der drei dem Tod vorangegangenen Jahre, wobei eine Differenzierung in die letzten 12, die letzten 24 und die letzten 36 Monate vor dem Tod möglich war.
- Gesundheitsausgaben** **85.1** Die Gesundheitsausgaben pro Kopf erhöhten sich mit zunehmendem Alter; Kinder und die älteste Altersgruppe waren davon ausgenommen (Werte des Jahres 2006):

⁷⁸ Das IHS nahm die vorhandenen Daten des stationären Bereichs zur Berechnung von Extremszenarien und in Folge eines Durchschnittsszenarios. Im ambulanten Bereich rechnete das IHS die vorhandenen Informationen für ganz Österreich hoch.

Tabelle 15: Gesundheitsausgaben pro Kopf nach Altersprofilen

Altersgruppen in Jahren	Gesundheitsausgaben pro Kopf in EUR
0-4	1.315
5-9	742
10-14	756
15-19	893
20-24	1.033
25-29	1.167
30-34	1.227
35-39	1.244
40-44	1.398
45-49	1.705
50-54	2.135
55-59	2.656
60-64	3.223
65-69	3.819
70-74	4.736
75-79	5.546
80-84	6.122
85-89	6.486
90+	5.942
Durchschnitt über alle Altersgruppen	2.074

Quelle: BMF

85.2 Der RH hob positiv hervor, dass für rund drei Viertel der öffentlichen Gesundheitsausgaben die für Langzeitberechnungen erforderlichen alters- und geschlechtsspezifischen Informationen vorlagen. Dem BMF empfahl er, gemeinsam mit dem BMG Initiativen zu setzen, um die fehlenden alters- und geschlechtsspezifischen Informationen zur Ambulanztätigkeit in Krankenhäusern zu erheben. Nach Ansicht des RH ist für eine konstant gute Datenqualität ein vollständiges Bild über die Altersausgabenprofile erforderlich. Die derzeit nur pauschale Berücksichtigung der im Ambulanzbereich anfallenden Kosten könnte die Langfristberechnungen verzerren und ein zu optimistisches Ergebnis zur Folge haben.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

Der RH gab weiters zu bedenken, dass die Ausgaben für die Verwaltung und für Investitionen sowie die Ausgaben für Leistungen in Unfallkrankenhäusern, Kur- und Rehabilitationseinrichtungen bei den Altersausgabenprofilen nur durch Aufschlag eines altersunabhängigen Faktors berücksichtigt werden konnten, weil darüber keine alters- und geschlechtsspezifischen Informationen vorlagen. Um diese Diskrepanz auszugleichen, wurden die Profile um einen altersunabhängigen Faktor angehoben.

Ein großer Teil der Gesundheitsausgaben, die Menschen im Verlaufe ihres Lebens konsumieren, entfällt auf die letzten Jahre und Monate vor dem Tod. Bei den Prognosen der Gesundheitsausgaben spielen daher bei alternder Bevölkerung die so genannten Sterbekosten eine große Rolle. Aus diesem Grund empfahl der RH, die Abdeckung dieses Bereichs mit entscheidungsrelevanten Daten (insbesondere aus dem ambulanten Bereich) zu erhöhen.

85.3 *Das BMF stimmte dem RH zu, merkte aber an, dass Österreich auf EU-Ebene Vorreiter sei, was Datenlieferungen betreffe.*

Langfristige Entwicklung der Altenpflegeausgaben

86.1 Pflegebedürftige Menschen werden von der öffentlichen Hand durch Geldleistungen (steuerfinanziertes Pflegegeld) und durch Sachleistungen (Pflege- und Altenheime, soziale Dienste) unterstützt. Für Geldleistungen kommen der Bund (Bundespflegegeld) und die Länder (Landespflegegeld), für Sachleistungen die Länder und die Gemeinden auf. Während das Pflegegeld durch ein Bundesgesetz und durch neun Landesgesetze bundesweit im Wesentlichen einheitlich geregelt ist, ist die Erbringung von Sachleistungen je nach Bundesland unterschiedlich geregelt. Der überwiegende Teil der effektiven Pflegeleistung wird jedoch informell, meist im familiären Bereich und unterstützt durch das Bundes- und Landespflegegeld, erbracht.

Die Regelung der Pflegevorsorge basiert auf einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen, auf dem Bundespflegegeldgesetz und den korrespondierenden Pflegegeldgesetzen der Länder.

Die Europäische Kommission berechnete die Altenpflegeausgaben mit einem eigenen Modell. Die Annahmen über die langfristige Entwicklung der Personen, die Pflege benötigen, beruhen auf Daten von EUROSTAT (Europop 2008). Die weiteren Daten übermittelte das BMF an die Europäische Kommission.

- Die Altersprofile für Langzeitpflege, die Anzahl der aktuell in Pflege befindlichen Personen und der Pflegegeldbezieher wurden dem Jahresbericht über die Pflegevorsorge⁷⁹ entnommen.
- Die Daten zu den Geldleistungen stammten aus der Bundespflegegeld-Datenbank des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger⁸⁰ sowie vom BMF⁸¹ und den Ländern⁸².
- Da die Kosten für die Sachleistungen (Pflegeheime) von den Ländern getragen werden, erhob sie das BMASK auf Basis standardisierter Formblätter. Laut BMASK wurden diese Daten mit sehr unterschiedlicher Quantität und Qualität geliefert und waren daher nicht vergleichbar. Die Daten enthielten keine einheitliche Aufteilung zwischen Leistungen für Ältere und für Behinderte und keine einheitliche Abgrenzung zwischen stationären, teilstationären und ambulanten Leistungen. Die Kostenerfassung war je nach Bezieherkreis unterschiedlich.
- Die Daten über die Altenpflege wurden in ein international vergleichbares System transformiert. Unschärfen gab es vor allem aufgrund der schwierigen Abgrenzungen der Gesundheitsausgaben zwischen Pflege- und Sozialleistungen.

Unbezahlte Haushaltsleistungen („häusliche Pflege“), unterstützt von Pflegegeld, konnten nur behelfsmäßig dargestellt werden.

Dem BMF standen über die Pflegevorsorge nur unzureichende Daten für die Weiterleitung an die Europäische Kommission zur Verfügung. Dies vor allem deshalb, weil die Datenlage bei den in die Zuständigkeit der Länder fallenden Sachleistungen unvollständig und nur teilweise vergleichbar war. Vor allem fehlte die Aufteilung der Ausgaben nach Altersprofilen; auch die Sterbekosten waren nicht verfügbar.

Den Berechnungen der Europäischen Kommission zufolge steigen die Altenpflegeausgaben von 1,3 % des BIP (2010) auf 2,4 % des BIP (2050).

⁷⁹ Der Bericht enthält Informationen über das Pflegegeld des Bundes und der neun Länder gegliedert in Anzahl, Aufwand und Entwicklung. Weiters sind die Sachleistungen je Bundesland dargestellt.

⁸⁰ Anzahl der Pflegegeldbezieher in der Pensionsversicherung, der Unfallversicherung und anderer Bundesträger wie Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Post, ÖBB, Bundessozialamt

⁸¹ Daten der Opferfürsorge

⁸² Anzahl der Landeslehrer, der Pflegegeldbezieher, der Ausgleichsbezieher usw.

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

86.2 Der RH empfahl dem BMF als koordinierende Stelle für die Erfassung und Übermittlung der erforderlichen Informationen an die Europäische Kommission, auf eine Verbesserung der Datenlage hinzuwirken. Eine möglichst vollständige Datenlage ist nach Ansicht des RH deshalb wichtig, weil besonders im Bereich der Altenpflege die Berechnungen einen starken Anstieg der Ausgaben anzeigen. Dieser Trend wird durch die demografische Entwicklung gestützt. Die Bevölkerungsgruppe mit dem höchsten Pflegebedarf – jene der über 75-Jährigen – wird sich bis 2060 von 8 % auf 16,5 % der Bevölkerung mehr als verdoppeln.

Projektionen für Geld- und Sachleistungen der Altenpflege auf nationaler Ebene

87.1 Eine im März 2008 veröffentlichte Studie beschäftigte sich mit der mittel- und langfristigen Finanzierung der Pflegevorsorge. Verschiedene Szenarien ergaben eine Steigerung der Pflegeausgaben.

Tabelle 16: WIFO Projektionen zu Pflegeausgaben						
	Optimistisches Szenario		Pessimistisches Szenario		Mittleres Szenario	
	Geldleistungen (1)	Sachleistungen	Geldleistungen (1)	Sachleistungen	Geldleistungen (1)	Sachleistungen
Jahr	in Mill. EUR					
2006	1.923	1.332	1.923	1.332	1.923	1.332
2030	2.618	2.786	3.042	6.937	3.042	5.410
	in %					
Veränderung	+ 36	+ 109	+ 58	+ 421	+ 58	+ 306

Anmerkung: (1) Bundes- und Landespflegegeld

Quellen: WIFO, RH Darstellung

87.2 Der RH wies auf die unzureichende Datenlage für die Altenpflegeausgaben vor allem im Bereich der Sachleistungen hin. Er empfahl dem BMF unter Mitwirkung der Länder eine Verbesserung der Datenqualität anzustreben, um die Kostenabschätzungen treffsicherer zu gestalten. Sowohl die Berechnungen der Europäischen Kommission als auch jene des WIFO zeigen einen starken Anstieg der Pflegeausgaben an, sodass für weitere Berechnungen eine möglichst aussagekräftige Datenbasis notwendig ist.

**Langfristige
Entwicklung der
Bildungsausgaben**

- 88 Die Langfristentwicklung der Bildungsausgaben beruhte auf Daten von EUROSTAT. Die Bildungsdatenbank von EUROSTAT enthält detaillierte Informationen über Schülerzahlen und Bildungsausgaben für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Die Europäische Kommission wies für Österreich eine Reduktion der Bildungsausgaben von 2007 bis 2060 um 0,5 Prozentpunkte des BIP aus. Die Sensitivitätsanalysen zeigten, dass sich der größte Änderungseffekt durch die Reduktion der Schülerzahlen ergab.

**Langfristige
Entwicklung der
Ausgaben für
Arbeitslosen-
beihilfen**

- 89 Die Ausgaben für Arbeitslosenbeihilfen wurden von der Europäischen Kommission berechnet. Als Datenbasis zog sie die durchschnittlichen Ausgaben für Arbeitslosenbeihilfe vergangener Jahre heran. Die Projektionen über die langfristige Ausgabenentwicklung hängen unmittelbar von den getroffenen Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung ab.

Handlungsbedarf

- 90 Die Langfristberechnungen zeigen, dass Österreich auf gesamtstaatlicher Ebene mit einer Erhöhung der altersbezogenen Ausgaben bis 2060 um 3,1 Prozentpunkte (von 26 % des BIP auf 29 % des BIP im Jahr 2060) zu rechnen hat. Dies liegt unter dem von der Europäischen Kommission für die 27 Mitgliedstaaten mit 4,7 Prozentpunkten des BIP berechneten Wert, allerdings ist die Ausgangsbasis in Österreich höher.

Tabelle 17: Ergebnisse Langfristprojektionen für die altersabhängigen Ausgaben

	2007	Veränderung 2007 – 2035	Veränderung 2007 – 2060
	% des BIP	Prozentpunkte	Prozentpunkte
Österreich	26,0	2,3	3,1
EU 27	23,1	2,7	4,7
Eurozone	24,3	3,2	5,2
Deutschland	23,6	2,6	4,8

Quellen: Wirtschaftspolitischer Ausschuss/Europäische Kommission, The 2009 Ageing Report

- 91.1 Derartige Langfristberechnungen sind mit Annahmen verbunden, die über lange Zeiträume getroffen werden müssen und daher mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Vor diesem Hintergrund berechneten die Europäische Kommission und der Wirtschaftspolitische Ausschuss

Teil II: Langfristige Haushaltsplanung

für die altersabhängigen Ausgabenbereiche neben dem so genannten Hauptszenario zusätzliche Szenarien mit geänderten Annahmen⁸³.

Diese Sensitivitätsanalysen zeigten, dass geänderte Annahmen (bspw. zu den Wanderungsströmen) großen Einfluss auf das Ergebnis aus dem Hauptszenario haben. Unter der Annahme, dass keine Migration stattfindet, wären die öffentlichen Haushalte im Jahr 2060 um +7,5 Prozentpunkte des BIP mehr belastet; eine höhere Beschäftigung würde hingegen zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen.

Tabelle 18: Projektionen altersabhängiger Ausgaben mit alternativen Annahmen					
Veränderung 2007 – 2060					
Hauptszenario	höhere Produktivität	höhere Beschäftigung	höhere Beschäftigung Älterer	höhere Lebenserwartung	Absenz von Migration
Prozentpunkte des BIP	Prozentpunkte des BIP gegenüber Hauptszenario				
3,1	- 1,1	- 0,5	- 0,6	1,1	7,5

Quelle: Wirtschaftspolitischer Ausschuss/ Europäische Kommission, The 2009 Ageing Report

92.2 Nach Ansicht des RH sind die Sensitivitätsanalysen wichtig, um die Bandbreite der zukünftigen Entwicklungen darzustellen und eine Abschätzung der einzelnen Einflussfaktoren vornehmen zu können. Die Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen sollten in die Festlegung des Konsolidierungsbedarfs einbezogen werden.

⁸³ Sensitivitätsanalysen wurden auch im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise durchgeführt (geringeres potenzielles BIP-Wachstum, unterschiedliche Erholungsphasen).

SCHLUSSBEMERKUNGEN/SCHLUSSEMPFEHLUNGEN

93 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Zur mittelfristigen Haushaltsplanung:

BMF

(1) In Anbetracht der Ungenauigkeit der mittelfristigen Prognosen der Länder bzw. dem Fehlen von validen mittelfristigen Prognosen der Gemeinden sollten im Hinblick auf Art. 13 Abs. 2 B-VG Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage für Länder- und Gemeindedaten geprüft werden. Die Ämter der Landesregierungen sollten stärker in die Erarbeitung des Stabilitätsprogramms eingebunden werden. (TZ 33)

(2) Die Stabilitätsprogramme sollten eine realistische Prognose des mittelfristigen Haushaltsziels und eine klare Definition der jeweiligen Maßnahmen zur Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele enthalten. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wäre laufend zu überprüfen. (TZ 40)

(3) Der Stabilitätspakt sollte zu einem rollierenden Planungsinstrument umgestaltet werden. Weiters sollten Möglichkeiten für eine engere Abstimmung zwischen Stabilitätsprogramm und Stabilitätspakt geprüft werden. (TZ 44)

(4) Der im Stabilitätspakt vereinbarte Sanktionsmechanismus sollte durch eine wirksame Regelung (bspw. eine automatisierte Regelung ohne zusätzlichen Beschluss eines Schlichtungsgremiums) ersetzt werden. (TZ 45)

(5) Im Hinblick auf eine effektive Haushaltskoordinierung sollte das BMF im Einvernehmen mit den Ländern auf einen regelmäßigen wechselseitigen Informationsaustausch hinwirken. Die Protokolle der Sitzungen der Landes-Koordinationskomitees und die laut Stabilitätspakt vorgesehene Darstellung der Personalstände und Aktivitätsausgaben der Länder sollten regelmäßig an das Bundes-Koordinationskomitee übermittelt werden. (TZ 49)

(6) Die im Stabilitätspakt vorgesehenen Berichte über die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung sollten vollständig und in einheitlicher Form an das Bundes-Koordinationskomitee übermittelt werden. Der Berichtszeitraum sollte im Hinblick auf eine Harmonisierung mit dem Zeitraum des Stabilitätsprogramms auf sechs Jahre (n-1, n, n+1, n+2, n+3 und n+4) ausgedehnt werden. Zur

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Erhöhung des Informationsgehalts sollte die Berichterstattung stärker an den Grundsätzen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen orientiert werden. (TZ 52)

(7) Um die Aussagekraft der mittelfristigen Haushaltsplanung zu verbessern, sollte das BMF im Einvernehmen mit den Ländern Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage prüfen. (TZ 53)

(8) Die Einhaltung der in der Gebarungsstatistik-Verordnung und im Stabilitätspakt vorgesehenen Informationspflichten sollte wirksam kontrolliert werden, weil der Statistik Austria durch verspätete oder unvollständige Meldungen zusätzliche Kosten entstehen können. (TZ 54)

Statistik Austria

(9) Im Falle markanter Verschlechterungen in einzelnen Bundesländern sollten die Ergebnisse der Plausibilitätsprüfungen von Gemeindedaten auch an die zuständigen Kontroll- und Fachabteilungen der betreffenden Ämter der Landesregierung übermittelt werden. (TZ 19)

Statistik Austria
und BMF

(10) Im Hinblick auf § 10 Abs. 3 Bundesstatistikgesetz sollte die Erhebung der Ausgangsdaten der Gemeindeverbände ausschließlich mittels elektronischer Datenschnittstelle erfolgen. Dazu sollte das BMF die Gemeindeverbände in die Regelung des § 4 Abs. 4 Gebarungsstatistik-Verordnung einbeziehen. (TZ 14)

Zur langfristigen Haushaltsplanung:

BMF

(11) Die ab dem Jahr 2013 vom Bundesminister für Finanzen zu erstellenden Berichte über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte sollten eine gesamtstaatliche Sicht enthalten und Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger in die Beurteilung einbeziehen, weil von den steigenden altersbezogenen Ausgaben, wie Pensionen, Gesundheit und Pflege, alle staatlichen Ebenen betroffen sind. (TZ 63)

(12) Durch die demografische Entwicklung werden hohe Belastungen auf die öffentlichen Haushalte zukommen. Die mittelfristigen Haushaltsziele sollten daher darauf ausgerichtet sein, die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte auch bei steigenden altersbezogenen Ausgaben zu erreichen. (TZ 70)

(13) Da neben den demografischen Veränderungen noch weitere, teilweise schwer quantifizierbare Risiken bestehen, die für die öffentliche Hand zu Belastungen führen können, wie bspw. der Klimawandel oder die Verknappung von Ressourcen, sollten Anknüpfungspunkte für die Quantifizierung dieser Risiken entwickelt werden. (TZ 66)

(14) Grundlegende Reformen im Gesundheits- und Pflegebereich sollten zügig umgesetzt werden, um die in diesen Bereichen aufgrund der demografischen Veränderungen zu erwartenden Mehrkosten zeitgerecht kompensieren zu können. (TZ 65)

(15) Bei wichtigen budgetpolitischen Maßnahmen sollten deren Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte berücksichtigt und transparent dargestellt werden. (TZ 70)

(16) Der Europäischen Kommission sollten nicht nur die Daten über den Leistungsaufwand der gesetzlichen Pensionsversicherung, sondern auch jene über den Gesamtaufwand zur Verfügung gestellt werden, um ein aussagekräftiges Bild der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben ermitteln zu können. (TZ 74)

(17) Auf nationaler Ebene sollten in die Langfristbetrachtung – angesichts der nicht zu vernachlässigenden Größenordnung – auch die Aufwendungen für Ausgleichszulagen einbezogen werden. (TZ 74)

(18) Die öffentlichen Ausgaben für die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge (betriebliche und private Altersvorsorge) sollten bei den Langfristbetrachtungen ebenfalls berücksichtigt werden, um eine gesamthafte Darstellung der langfristigen Entwicklung des Pensionsbereichs zu ermöglichen. (TZ 74)

(19) Die Datenqualität für die Berechnung der langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben der Landesbeamten sollte unter Mitwirkung der Länder verbessert werden. Die exakte Erfassung der Landeslehrer sowie der in Betrieben beschäftigten pragmatisierten Bediensteten sollte ermöglicht werden. Zudem sollten bei der langfristigen Berechnung der Ausgabenentwicklung die aktuellen Pensionsrechte der Länder zugrundegelegt werden. (TZ 75)

(20) Im Hinblick auf die langfristige Entwicklung der Pensionsausgaben und den voraussichtlichen Mehrbedarf an Bundesmitteln sollte der Handlungsbedarf klar festgelegt und sollten die erforderlichen Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und der Generationengerechtigkeit getroffen werden. (TZ 79)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(21) In die Beurteilung der Nachhaltigkeit sollten auch qualitative Aspekte einbezogen werden. Diese betreffen bspw. mögliche soziale Spannungsfelder, die durch zukünftig niedrigere Ersatzraten und damit entsprechend niedrigere Pensionen entstehen können. (TZ 80)

(22) Gemeinsam mit dem BMG sollten Initiativen gesetzt werden, um die fehlenden alters- und geschlechtsspezifischen Informationen zur Ambulanztätigkeit in Krankenhäusern zu erheben. (TZ 85)

(23) Die für die Berechnung der langfristigen Entwicklung altersbezogener Ausgaben erforderlichen Daten sollten der Europäischen Kommission möglichst vollständig zur Verfügung gestellt werden. (TZ 86)

(24) Bei den Ausgaben für die Altenpflege sollte im Zusammenwirken mit den Ländern eine Verbesserung der Datenlage erreicht werden. (TZ 87)

(25) Ein vom BMF verfasster Gesetzesentwurf über ein Pensionsmonitoring mit der Festlegung von Indikatoren und einer – gegenüber dem derzeitigen Aufgabengebiet der Kommission für die langfristige Pensionssicherung – verbreiterten Aufgabenbasis sollte weiterverfolgt werden. (TZ 76)

ANHANG

Anhang 1: Abgrenzung des Sektors Staat nach ESVG 95

Anhang 2: Überleitung der Finanzschulden des Bundes in den öffentlichen Schuldenstand Bundessektor

ANHANG 1

Anhang 1: Abgrenzung des Sektors Staat nach ESVG 95

Die Abgrenzung des Sektors Staat erfolgt auf der Grundlage der im Handbuch zum ESVG 95 angeführten Kriterien. Dem Sektor Staat zugerechnet werden demnach ausschließlich „institutionelle öffentliche Einheiten, die Nicht-Marktproduzenten sind“. Folgende Kriterien werden für die Abgrenzung verwendet:

- Handelt es sich um eine institutionelle Einheit? Institutionelle Einheiten sind Einheiten mit Entscheidungsfreiheit (in ihrer Geschäftsföhrung) und einer vollständigen Rechnungslegung.
- Handelt es sich um eine private oder eine öffentliche Einheit? Als Entscheidungskriterium dient das Ausmaß der Kontrolle, die der Staat ausübt. Kontrolle wird definiert als die Fähigkeit, die allgemeine Unternehmenspolitik zu beeinflussen. Nicht entscheidend ist hingegen die Rechtsform der Einheit.
- Handelt es sich bei der Einheit um einen Marktproduzenten? Als Entscheidungskriterien dienen:
 - a. Besteht die Hauptfunktion der öffentlichen institutionellen Einheit in der Umverteilung von Einkommen und Vermögen, so ist sie dem Sektor Staat zuzuordnen.
 - b. Deckt der Umsatz¹ mehr als 50 % der Produktionskosten,² handelt es sich um einen Marktproduzenten, der nicht dem Sektor Staat zugeordnet wird. Bei der Anwendung der 50 %-Regel werden zwei bis drei Jahre berücksichtigt.

¹ Der Umsatz schließt Gütersteuern nicht mit ein, wohl jedoch Zahlungen des Staates oder von der Europäischen Union, die allen Produzenten eines Wirtschaftszweiges gewährt werden und an das Volumen oder den Wert der Produktion gebundene Zahlungen sind. Zahlungen zur Deckung des Gesamtdefizits werden hingegen ausgenommen.

² Zu den Produktionskosten zählen die Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelte, Abschreibungen und sonstige Produktionsabgaben; die sonstigen Subventionen werden von den Produktionskosten nicht abgezogen. Kosten für selbsterstellte Anlagen werden nicht in die Produktionskosten einbezogen.