

ANALYSE DES BUNDESFINANZ- RAHMENGESETZES 2016-2019: ZEIT FÜR BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK



AutorInnen: Georg Feigl, Markus Marterbauer, Bruno Rossmann, Christa Schlager, Tobias Schweitzer
Stand: **Mittwoch, 13. Mai 2015**
Medieninhaber: Bundesarbeitskammer
1040 Wien Prinz-Eugen-Straße 20-22
Druck: Eigenvervielfältigung
Verlags- und Herstellungsort: Wien

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	ii
Abbildungsverzeichnis	iii
1. Kurzfassung	1
2. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	4
3. Budgetstrategie bis 2019	6
3.1 Magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik: Zum Verhältnis von Budget- und Beschäftigungspolitik	6
3.2 Neue Maßnahmen	9
3.2.1 Steuerreform 2015/16.....	10
3.2.2 Konjunkturprogramm	11
3.2.3 Gegenfinanzierung	11
3.2.4 Ökonomische Einschätzung	13
3.2.5 Offensivmaßnahmen	14
3.3 gesamtstaatlicher Budgetpfad & Budgeteckwerte.....	14
3.3.1 Gesamtstaatliche Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Detail.....	17
3.3.2 Finanzausgleich.....	18
3.3.3 Europäische Dimension: EU-Budget und Hilfskredite	18
3.3.4 Herausforderung internationaler Steuerbetrug und -vermeidung	22
3.3.5 Bankenpaket.....	23
3.4 Wirkungsziele inklusive Gleichstellungsziele	26
4. Budgetrahmen	28
4.1 Entwicklung der Auszahlungen.....	28
4.2 Entwicklung der Einzahlungen.....	38
4.3 Grundzüge des Personalplans 2016 bis 2019	40

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Überblick über die makroökonomischen Annahmen der Budgetplanung	4
Abbildung 2: Magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik.....	6
Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung (1992-2019)	7
Abbildung 4: arbeits- und vermögensbezogene Abgabenbelastung im EU-Vergleich.....	7
Abbildung 5: Steuerreform und Konjunkturprogramm	9
Abbildung 6: Anteil der Lohnsteuer am Steueraufkommen	10
Abbildung 7: Gegenfinanzierung.....	11
Abbildung 8: Zusammensetzung der Gegenfinanzierung	12
Abbildung 9: neue Offensivmaßnahmen gegenüber dem letztjährigen Strategiebericht	14
Abbildung 10: Maastricht-Defizit und –Schulden sowie strukturelles Defizit.....	14
Abbildung 11: Entwicklung des Maastricht-Defizits nach Komponenten (2008-2019).....	16
Abbildung 12: Staatseinnahmen und –ausgaben (2014-2019)	17
Abbildung 13: öffentliche (Brutto-)Investitionsausgaben in der Eurozone	20
Abbildung 14: anteilige Kredite zur Stabilisierung der Staatsfinanzierung in der Eurozone.....	21
Abbildung 15: Überblick über Bankenhilfen je Kreditinstitut	24
Abbildung 16: Auswirkungen des Bankenpakets auf das Maastricht-Defizit (2009-2014)	24
Abbildung 17: Maastricht-Defizit-wirksame staatliche Zuschüsse je Kreditinstitut.....	24
Abbildung 18: EURO-Länder nach Höhe der budgetären Belastung durch Banken (2008-2014)	25
Abbildung 19: Auswirkungen des Bankenpakets auf den Schuldenstand	26
Abbildung 20: Entwicklung der Auszahlungen nach Untergliederungen (2014-2019)	28
Abbildung 21: Vergleich BFRG neu/BVA 2015 zu BFRG 2015-2018/BVA 2014.....	30
Abbildung 22: Geschätzte Verteilung der Einsparungen auf Förderung und Verwaltung je UG.....	31
Abbildung 23: Arbeitslose und Arbeitsmarktbudget.....	33
Abbildung 24: Entwicklung der Einzahlungen	38
Abbildung 25: Einzahlungen im Vergleich neuer zu altem Strategiebericht	39
Abbildung 26: Personalplan	41

1. KURZFASSUNG

Österreich hat das mittelfristige Budgetziel eines strukturell ausgeglichenen Staatshaushalts bereits 2014 – und damit früher als geplant – erreicht. Trotz aller Budgetlochdebatten wurde ein Wert von - 0,3 % des BIP erzielt. Der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise bedingte Anstieg der Staatsschulden wird mit dem nun vorgelegten **Bundesfinanzrahmengesetz 2016 bis 2019** (BFRG) ab 2016 schrittweise zurückgeführt werden, so nicht der Bankensektor einmal mehr für unliebsame Überraschungen sorgt. Die **Bankenpakete** belasteten die öffentlichen Haushalte in den EU-28 zwischen 2007 und 2014 netto bisher bereits mit rund 186 Mrd Euro (1,3 % des EU-BIP), wovon 10,3 Mrd Euro auf Österreich entfielen. Gemessen am BIP liegen die Budgetkosten des Bankensektors in Österreich damit an siebenter Stelle der EU.

Nun muss sich die Politik mit aller Kraft dem **Problem der Arbeitslosigkeit** widmen – sie würde unter den jetzigen Rahmenbedingungen bis 2017 weiter steigen (auf 372.000 Arbeitslose) und in Folge lediglich minimal sinken. Trotz Steuerreform und deren heftig diskutierter Gegenfinanzierung soll das strukturelle Defizit auch in den kommenden Jahren unter 0,5 Prozent des BIP gehalten werden. Für 2015 scheint dies leicht erreichbar, eng könnte es hingegen aus heutiger Sicht aufgrund der unmittelbar wirkenden Tarifsenkung vor allem im Jahr 2016 werden. Eine mögliche vorübergehende Überschreitung sollte kurzfristig hingenommen werden. Mittelfristig muss ihr mit einer konsequenten Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen zur Bekämpfung des Steuerbetruges sowie weiteren Initiativen auf internationaler Ebene zur Verringerung von Steuerhinterziehung und –vermeidung begegnet werden.

Die restriktive **Budgetpolitik** hat seit 2010 Beschäftigung gekostet. Allerdings ist die österreichische Bundesregierung bedeutend behutsamer vorgegangen als die Politik in anderen Ländern, die einseitig auf Ausgabenkürzungen setzten. Die Budgetkonsolidierung erfolgte zu mehr als der Hälfte über Maßnahmen auf der Einnahmenseite, die einen geringeren konjunktur- und beschäftigungsdämpfenden Effekt aufweisen. Zudem setzten Offensivmaßnahmen Schwerpunkte etwa beim beschäftigungsintensiven Ausbau sozialer Dienstleistungen (Bildung, Kinderbetreuung, Pflege). Diese **Kombination** erwies sich als **relativ erfolgreich**. Anknüpfend am eigenen Erfolg sollte sie sich auch auf europäischer Ebene stärker für eine ausgewogene Budgetpolitik einsetzen. Die Unterstützung des Finanzministers und seiner BeamtInnen für die einseitige, von der Kommission betriebene Politik der Ausgabenkürzungen im Sozial- und Investitionsbereich in den Krisenländern war ein Fehler. Diese gescheiterte Politik hat die Rezession in der Eurozone vertieft und Millionen an Arbeitsplätzen gekostet, ohne eine Verringerung der Staatsschulden zu erreichen.

Die Bundesregierung muss auf Basis der eigenen Erfahrungen und im eigenen wie im Interesse der Menschen in ganz Europa für einen Kurswechsel in der EU-Wirtschaftspolitik eintreten: Im Mittelpunkt der EU-Politik muss angesichts der Massenarbeitslosigkeit die Beschäftigungspolitik stehen. Die **Einführung einer goldenen Investitionsregel** könnte die Finanzierung dringend benötigter öffentlicher Infrastruktur ermöglichen – und so nicht nur den dringend benötigten konjunkturellen Impuls geben sowie Produktivität und Beschäftigung nachhaltig heben, sondern auch dem ökologischen Umbau der europäischen Wirtschaft Impulse verleihen. Im Zentrum einer an der gerechten Verteilung des hohen Wohlstandes ausgerichteten EU-Politik muss neben der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und dem Ausbau des Sozialstaates die stärkere Besteuerung von Finanzsektor, Vermögensbeständen und Erbschaften stehen.

Zum BFR-Entwurf im Detail

Die **Auszahlungen des Bundes** steigen im neuen BFRG im Schnitt um 1,6 % pro Jahr. Dies liegt nicht nur unter dem zu erwartendem Wirtschaftswachstum, sondern auch unterhalb der Inflation. In den Rubriken 0, 1, 2 und 3 kommt es im Vergleich zum gültigen BFRG 2015-2018 über die Jahre hinweg zu Steigerungen, die wesentlichen Minderauszahlungen erfolgen beim Zinsendienst und teilweise in der Rubrik 4 (Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt).

Die **Tarifsenkung** konnte in diesem Vorschlag realistisch dargestellt werden und bringt Nettolohnsteigerungen zwischen 3 % und 5 % für die ArbeitnehmerInnen, etwa gleich viel wie zwei durchschnittliche Kollektivvertragsrunden. Alle ArbeitnehmerInnen profitieren, nur BezieherInnen von Einkommen über 90.000 Euro brutto pro Monat (Jahreseinkommen deutlich mehr als eine Million Euro) müssen wegen des neuen Spitzensteuersatzes von 55 % leichte Verluste hinnehmen. Die Erhöhung der Realeinkommen bringt positive Effekte auf die Gesamtwirtschaft mit sich. Die Konsumnachfrage der privaten Haushalte wird sich laut Berechnungen des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) real um 1 % erhöhen. Das belebt die heimische Wirtschaft, die seit Jahren unter einer anhaltenden Schwäche des Konsums an Gütern und Dienstleistungen leidet. Damit werden auch einige tausend neue Arbeitsplätze geschaffen. Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen der Steuerreform führen dazu, dass sich ein – kleinerer - Teil ihrer Budgetkosten selbst finanziert.

Bei den **Konjunktur- und Offensivmaßnahmen** ist die Wohnbauinitiative hervorzuheben, da sie nicht nur das Problem wachsenden Wohnungsmangels und steigender Wohnkosten angeht, sondern auch einen signifikanten Beschäftigungseffekt aufweist. Der Ausbau des Breitbandes und die zusätzlichen AMS-Mittel für Ältere sowie Kurzarbeit sind ausdrücklich zu begrüßen. Die restlichen Maßnahmen wie Crowdfunding, Mittelstandsfinanzierung, Sicherheitspaket, etc werden keinen messbaren Beitrag zur Senkung der Rekordarbeitslosigkeit haben.

Bei der **Gegenfinanzierung** gelang bei der Bekämpfung des Steuerbetruges ein unerwartet großer Fortschritt. Die Einführung der Registrierkassenpflicht und die Aufhebung des Bankgeheimnisses stellen Meilensteine der Betrugsbekämpfung dar. Die konsequente Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen muss nun mit Nachdruck betrieben werden. Mittelfristig sind hier sogar mehr Einnahmen als die angesetzten 1,9 Milliarden Euro möglich. Laut Schätzungen des BMF wäre die Steuerreform mit 2020 zu mehr als 100 % gegenfinanziert. Die Selbstfinanzierung ist mit 850 Mio eher optimistisch angesetzt, die Einnahmen aus der Betrugsbekämpfung sind vor allem von der konkreten Ausgestaltung abhängig. Jedenfalls ergibt sich für 2016 aufgrund der unmittelbaren Wirksamkeit der Tarifsenkung bei gleichzeitig erst schrittweise einsetzender Aufkommenswirkungen der Gegenfinanzierung eine Lücke in Höhe von etwa 500 Mio Euro, welche sich erst 2020 völlig schließt.

Im Bereich **Förderungen und Verwaltung** liegen Wahrnehmung, Ankündigung und Realität weit auseinander. Einsparungen werden getätigt, ohne dass diese konkret dargestellt werden, gleichzeitig kommt es punktuell zu einer Ausweitung der Förderungen. Großes Potential für Effizienzsteigerungen bei Förderungen und Verwaltung besteht beim kommenden **Finanzausgleich**.

Auch wenn die **Langfristprojektionen aller altersabhängigen Ausgaben** (Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung, Arbeitslosenbeihilfe) des BIP für die aktuelle Budgetplanung wenig Relevanz besitzen, zeigt die aktuelle Prognose einen mittel- und langfristig sehr soliden Finanzierungspfad und belegt damit die erheblichen Wirkungen der bereits beschlossenen weitreichenden Reformmaßnahmen. In der letzten Langfristprojektion wurde von einer gesamten Steigerung altersabhängiger Ausgaben um 4,5 % des BIP bis 2060 ausgegangen, aktuell nur mehr von 2,9 % des BIP. Die aktuellen Langfristprojektionen zeigen für die gesamten öffentlichen Pensionsausgaben, dass diese von 13,9 % im Jahr 2013 auf 14,4 % des BIP im Jahr 2060 steigen. In Relation zur massiven Verschiebung der Altersstruktur ergibt sich somit im Pensionsbereich eine nur sehr moderate Ausgabensteigerung um 0,5 % des BIP.

Das faktische Ignorieren der Staatszielbestimmung zu **Gender Budgeting** in den budgetpolitischen Vorhaben wie zB bei der Steuerreform und ihrer Gegenfinanzierung entspricht der gelebten Praxis des BMF. Dies zeigt auch der planmäßig durchgeführten Evaluierung der Haushaltsrechtsreform. Hier wurde das Thema Gender Budgeting vollständig ausgespart. Ohne politischen Druck bzw Initiative gerät die Umsetzung der Verfassungsbestimmung immer stärker in Vergessenheit. Ohne ministerielle Steuerungsgruppe bzw wissenschaftlichen begleitenden Beirat wird eine effektive Implementierung nicht gewährleistet werden können.

Der vorgelegte **Personalplan** wurde gegenüber jenem aus dem letzten Strategiebericht zwar deutlich aufgestockt (+785 Personen), ist aber im Verlauf über die Jahre weiterhin **restriktiv angelegt** und führt bis 2019 zur Kürzung von 1.133 Planstellen (gegenüber 2016). Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist die reduzierte Personalaufnahme aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit problematisch. Kritisch anzumerken ist auch, dass der Personalabbau losgelöst von Reformen der Verwaltung und des föderalen Systems in Österreich erfolgt. Positiv zu bewerten ist die Aufstockung des Prüfpersonals in der Finanzverwaltung.

Es besteht dringender Bedarf an einer **beschäftigungspolitischen Offensive**. Nach Erreichung des fiskalischen Ziels des strukturellen Nulldefizits bereits 2014 und der Umsetzung der Steuerreform muss jetzt politisch der Fokus auf der Verringerung der hohen Arbeitslosigkeit gelegt werden. Die Zahl der Arbeitslosen (inkl SchulungsteilnehmerInnen) ist seit Beginn der Finanzkrise um fast 150.000 Personen gestiegen. Das kann nicht hingenommen werden. Ziel muss eine mittelfristige Senkung der Zahl der Arbeitslosen durch eine Kombination konkreter beschäftigungsfördernder und angebotssenkender Maßnahmen sein. Sie müssten wegen des geplanten Beschäftigungsabbaus im öffentlichen Dienst und der Anhebung des Pensionsantrittsalters besonders bei den Jugendlichen und den älteren Arbeitslosen ansetzen. Beschäftigungspolitik muss – so sie unter den gegebenen, sehr schwierigen Rahmenbedingungen erfolgreich sein will – **innovativ und vielschichtig** sein. Große Beschäftigungspotentiale bestehen im Bereich des Ausbaus sozialer Dienstleistungen (Kindergärten, Schulen, Sozialarbeit, Gesundheit, Pflege), wo die Nachfrage und die Beschäftigungswirkung der eingesetzten Mittel hoch sind. Auch in der Infrastruktur (Energienetze, öffentlicher Verkehr ua) bestehen Ausbaubedarf und Beschäftigungschancen. Schließlich gilt es das hohe Niveau der Industriebeschäftigung durch wirtschaftliche und soziale Innovationen abzusichern. Bei der Bereitstellung von Arbeitsplätzen in sozio-ökonomischen Betrieben besteht wachsender Bedarf. Besondere Bedeutung kommt angesichts der enormen Zunahme des Arbeitskräfteangebots innovativen Maßnahmen zur Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit zu. Sie müssen bei der egalitäreren Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern ansetzen, Anreize zur Verringerung der hohen Zahl an Überstunden, die Ausweitung des gesetzlichen Urlaubsanspruchs, den Ausbau temporärer Bildungskarenzen, die Unterstützung für die Ausweitung der innovativen Politik in Kollektivverträgen (Freizeitoption) ebenso umfassen wie weitere Verbesserungen in der Trainings- und Qualifizierungspolitik.

2. WIRTSCHAFTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Abbildung 1: Überblick über die makroökonomischen Annahmen der Budgetplanung

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen Prognosewerte in %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wirtschaftswachstum nominell	2,0	1,9	3,1	3,2	3,3	3,5
Wirtschaftswachstum real	0,3	0,5	1,4	1,5	1,7	1,9
Outputlücke (in % des BIP)	-1,5	-1,9	-1,6	-1,1	-0,6	0,0
Outputlücke gemäß EK-Prognose 5.5. (in % des BIP)	-1,2	-1,3	-0,9	n.verf.	n.verf.	n.verf.
unselbständig Beschäftigte	0,6	0,5	0,8	0,9	1,1	1,2
Arbeitslose (Insgesamt, in Tausend)*	319	350	367	372	371	366
Arbeitslosenquote (Insgesamt, nationale Definition)	8,4	9,1	9,4	9,4	9,3	9,1
Lohn- und Gehaltssumme, brutto	2,6	2,2	2,8	3,2	3,4	3,6
nominelles BIP, in Mrd Euro	329	335	346	357	369	382

Quelle: BMF. *AMS-Daten, daher ohne SchulungsteilnehmerInnen.

Die Regierungsvorlage zum BFRG basiert auf der – nicht veröffentlichten – mittelfristigen Prognose des WIFO vom März 2015. Diese unterstellt – nach einer lange anhaltenden Stagnation der Wirtschaftsleistung von Mitte 2011 bis Anfang 2015 – eine mäßige und nur graduelle konjunkturelle Erholung. Das Wachstum des realen BIP soll im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 real nur gut 1,6 % erreichen und damit weit unter den Vergleichswerten vergangener Aufschwungsphasen bleiben. Weder bei der Nachfrage aus dem Ausland, noch bei jener aus dem Inland zeichnet sich eine kräftige Erholung ab.

Das Wachstum ist bis 2016 nicht stark genug um die für Österreich recht große Lücke zwischen dem theoretischen Produktionspotenzial und der tatsächlichen Wirtschaftsleistung – die sogenannte Outputlücke – gegenüber 2014 zu schließen. Neuerlich unterschätzt die EU-Kommission das Potenzialwachstum – und damit auch die Outputlücke. Dieser ökonomisch eigentlich wenig spannende technische Unterschied hat wirtschaftspolitische nicht unwesentliche Konsequenzen: Zum einen führt er zu einer Überschätzung des strukturellen Defizits in der Zukunft, zum andern verunmöglicht er die Nutzung des minimalen zusätzlichen Investitionsspielraums, den die EU-Kommission für Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen einräumt, wenn ihre negative Outputlücke mindestens 1,5 % des BIP beträgt.

Die schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist primär eine Folge der noch immer anhaltenden Krise in der Eurozone. Die labile Lage im Finanz- und Bankensystem sowie die fehlenden expansiven Impulse seitens der europäischen Fiskalpolitik verhindern einen Konjunkturaufschwung nach dem Muster und in der Intensität der Vergangenheit. Die kleine, offene Wirtschaft Österreichs ist in erheblichem Ausmaß von der Konjunktur in Europa abhängig. Die anhaltende Krise beim wichtigen Außenhandelspartner Italien und die mäßige Konjunktur in der gesamten Eurozone schlagen sich deshalb in recht schwacher Exportnachfrage nieder. Österreichs Wirtschaft ist zwar deutlich besser durch die Finanzkrise gekommen als jene der meisten anderen EU-Länder, doch ist eine dauerhafte Abkopplung nicht möglich. Die heimische Politik muss sich deshalb – auch im eigenen Interesse – auf europäischer Ebene stärker dafür einsetzen, die wirtschaftlich und sozial schädliche Sparpolitik zu überwinden und einen Kurswechsel zugunsten einer beschäftigungs- und verteilungsorientierten Ausrichtung der Wirtschaftspolitik einzuleiten.

Neben der schwachen Auslandsnachfrage bremst auch die träge Binnennachfrage die Konjunktur. Die Unternehmensinvestitionen bleiben – trotz günstiger Liquiditäts- und Gewinnlage – vor allem aufgrund der mäßigen Absatzerwartungen matt. Der Konsumnachfrage fehlt aufgrund der Rekordarbeitslosigkeit und des nur schwachen Auftriebs der Realeinkommen die Kraft. Auch von der öffentlichen Nachfrage gehen im Allgemeinen wenig zusätzliche Impulse aus. Zwar setzen verschiedene expansive Maßnahmen – etwa die Steuerreform oder die Wohnbauprogramme – konjunkturelle Akzente, doch insgesamt schnüren die europäischen Fiskalregeln und die selbst gewählte Budgetstrategie das Korsett recht eng.

Österreich weist schon in den letzten Jahren eine im EU-Vergleich günstige Beschäftigungssituation aus und dies wird auch in den kommenden Jahren der Fall sein. Die Zahl der unselbständig Beschäftigten soll bis 2019 im Durchschnitt um 1 % pro Jahr zunehmen, die Erwerbsquote wird trotz Anstieg der Arbeitslosigkeit weiter steigen. Allerdings dürfte das Volumen der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden nur wenig ausgeweitet werden, Teilzeitbeschäftigung und temporäre Arbeitsverhältnisse nehmen weiter zu. Die Schwäche der Arbeitskräftenachfrage bewirkt zusammen mit der markanten Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einen massiven Anstieg der Zahl der Arbeitslosen. Diese wird 2017 mit 372.000 (ohne SchulungsteilnehmerInnen) den höchsten in der 2. Republik gemessenen Stand erreichen, das ist um 160.000 mehr als vor Ausbruch der Finanzkrise 2008.

3. BUDGETSTRATEGIE BIS 2019

3.1 Magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik: Zum Verhältnis von Budget- und Beschäftigungspolitik

Das Konzept des magischen Vielecks skizziert das Handlungsfeld der Wirtschaftspolitik und postuliert sie als erfolgreich, wenn gleichzeitig unterschiedliche, teils sogar widersprüchliche Zielsetzungen erreicht werden: Eine nachhaltige gesamtwirtschaftliche Entwicklung besteht dann, wenn stabile Preise gewahrt und Vollbeschäftigung gesichert, ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht ebenso wie stabile Staatsfinanzen, gerechte Verteilung und ökologische Nachhaltigkeit gewährleistet sind.

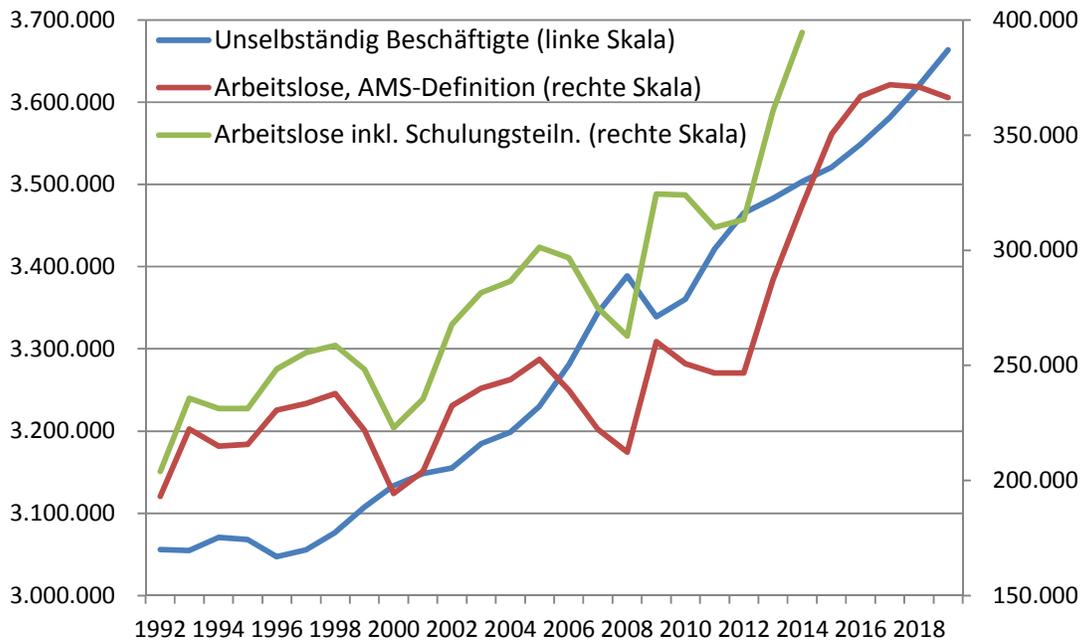
Abbildung 2: Magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik



Quelle: eigene Darstellung.

Österreich weist in Bezug auf die meisten der Indikatoren des magischen Vielecks einen Spitzenplatz in Europa auf. Während sich die Inflationsrate etwas unterhalb des Zielwerts der EZB bewegt, die Leistungsbilanz nach oben vom Gleichgewicht abweicht und der strukturelle Budgetsaldo, auf den in der EU die Beurteilung der Staatsfinanzen konzentriert werden, das vorgegebene Ziel bereits 2014 erreicht hat, besteht die größte Abweichung bei der Vollbeschäftigung: Österreich lag davon noch nie so weit entfernt wie heute. Auch in Bezug auf eine gerechte Verteilung und nachhaltige Umwelt bleibt noch viel zu tun.

Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung* (1992-2019)



Quelle: AMS, Hauptverband, BMF, eigene Berechnung. *Entwicklung ab 2015 gemäß Strategiebericht.

Die hohe Arbeitslosigkeit ist zu einem erheblichen Teil importiert. Zum ersten lassen die anhaltende Finanzkrise in der Eurozone und die von ihr ausgelöste wirtschaftliche Stagnation das Arbeitsvolumen in Österreich kaum steigen. Zum zweiten führt der relativ attraktive Arbeits- und Wohnstandort zu einer starken Ausweitung des Arbeitskräfteangebots vor allem aus Deutschland, aber auch aus vielen osteuropäischen Ländern. Gegen die Plage der Massenarbeitslosigkeit kann nur der Einsatz eines Potpourris an Einzelmaßnahmen im Rahmen einer dem prioritären Ziel der Vollbeschäftigung verpflichteten gesamtwirtschaftlichen Strategie wirken.

Budgetpolitik ist ein unverzichtbarer Teil einer derartigen Strategie und darf deshalb keinesfalls einem einzigen Ziel, wie etwa einem angestrebten numerischen Defizit, verpflichtet sein. Sie wirkt erstens über eine antizyklische Ausrichtung durch automatische Stabilisatoren und bei Bedarf auch diskretionärer Maßnahmen. Zweitens durch die Gestaltung der Struktur der Staatsausgaben und -einnahmen auf die Beschäftigung. Auf der Ausgabenseite weisen die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen (Kindergärten, Schulen, Gesundheit, Pflege, Sozialarbeit ua) und die öffentlichen Investitionen die höchste Beschäftigungswirkung auf. Auf der Einnahmenseite gilt es konsequent den hohen Anteil der Abgaben auf Arbeitseinkommen zulasten einer stärkeren Besteuerung von Vermögensbeständen, -einkommen und -übertragungen zu verringern. Auch wenn es seit 2011 einige Schritte gegeben hat, am Umstand, dass es im Wesentlichen nur die ArbeitnehmerInnen sind, die die im europäischen Vergleich höhere Abgabenlast tragen, hat sich wohl nur wenig geändert.

Abbildung 4: arbeits- und vermögensbezogene Abgabenbelastung im EU-Vergleich* 2012

Anteil der Steuern und Abgaben am Gesamtaufkommen 2012	Österreich	Platz im EU-Ranking	Eurozone-18	EU-28
Steuern und Abgaben auf Arbeit von ArbeitnehmerInnen	51,1%	2	47,8%	46,1%
Steuern auf den Gewinn von Kapitalgesellschaften	5,5%	20	6,2%	6,5%
vermögensbezogene Steuern	2,2%	25	7,0%	6,6%

Datenquelle: EU-Kommission (Taxation trends in the European Union 2014). *für Eurozone/EU gewichtete Durchschnittswerte.

Die im Strategiebericht der Bundesregierung dargelegte wirtschaftspolitische Ausrichtung wird dieser Anforderungen nur zum Teil gerecht.

Der Strategiebericht der Bundesregierung nennt als Hauptziele der Budget- und Wirtschaftspolitik:

- Eine umfassende Steuerreform.
- Konsequente Fortsetzung der strukturellen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.
- Eine Fortführung der Strukturreformen in den Bereichen öffentliche Verwaltung, Förderungen, Pensionen und Arbeitsmarkt.
- Die Forcierung von Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Bildung, Universitäten, Forschung und Entwicklung sowie Infrastruktur für mehr Wachstum und Beschäftigung.

Mit der Steuerreform 2015/2016 ist eine umfangreiche Entlastung der Arbeitseinkommen gelungen. Dies erhöht die verfügbaren Einkommen markant und bringt über den Nachfrageeffekt auch einen Impuls für einige tausend zusätzliche Arbeitsplätze. Die notwendige Gegenfinanzierung erfolgt überwiegend einnahmenseitig durch die Bekämpfung des Steuerbetruges und die Streichung von Ausnahmen und Begünstigungen, darunter sollte die Beschäftigung nur wenig leiden. Im Rahmen der Einsparungen bei Verwaltung und Förderungen gilt es, Strukturen effizienter zu machen, ohne insgesamt Beschäftigung zu verlieren. Die derzeit anscheinend geplanten relativ undifferenzierten Kürzungen wären hingegen kontraproduktiv.

Nach Erreichen des numerischen mittelfristigen Budgetziels 2014 muss sich die Budgetpolitik auf die Reform der Struktur der Staatseinnahmen und –ausgaben vor allem in Hinblick auf ihre verteilungs- und beschäftigungspolitische Wirkungen konzentrieren. Die Bundesregierung nennt Verwaltung, Förderungen, Pensionen und Arbeitsmarkt als zentrale Reformbereiche. Strukturreformen kosten oft kurzfristig Beschäftigung und müssen deshalb möglichst von Offensivmaßnahmen begleitet werden. Im Bereich der Verwaltungsreformen bieten die beginnenden Verhandlungen über den Finanzausgleich das wichtigste Spielfeld. Eine konsequente Ausgabenkritik und die Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung bieten die wichtigsten Ansatzpunkte. Das Potenzial gezielter Einsparungen bei Förderungen wird meist überschätzt, dennoch sollen sie konsequent auf Basis ihrer verteilungs- und beschäftigungspolitischen Wirkungen durchforstet werden. Österreichs Pensionssystem gehört heute zu den besten der Welt, auch weil es manche neoliberale Reformen anderer Länder nicht nachvollzogen hat, die massive Leistungskürzungen bewirkt haben. Die wichtigste Reformaufgabe in diesem Bereich ist die stetige Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters mit dem Ziel, Ältere länger in Beschäftigung zu halten. Dazu bedarf es vor allem zusätzlicher Maßnahmen auch auf Seiten der DienstgeberInnen, nachdem mit der Initiative für Arbeitskräfte über 50 Jahren ein neuerlicher Schritt bei den Beschäftigten gesetzt wurde. Österreich hat in der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren zu den Standards der besten Länder aufgeschlossen. Angesichts stark steigender Arbeitslosigkeit und der mit ihr verbundenen Dequalifizierungsgefahren gilt es hier nicht nachzulassen. Wegen des starken Anstiegs des Arbeitskräfteangebots wäre es nun vor allem wichtig, über innovative Formen der Arbeitszeitverkürzung Akzente für Lebensqualität und Beschäftigung zu setzen: Arbeitszeitpolitik im öffentlichen Dienst (wie eine Übernahme der Freizeitoption im Kollektivvertrag), die Weiterentwicklung der Bildungskarenz, eine sechste Urlaubswoche für alle oder die Überprüfung der bestehenden Anreize für Überstunden würden dazu zählen.

So manche dringend anstehende Strukturreform fehlt in der Auflistung der Bundesregierung. Die prominentesten in dieser Liste sind nach wie vor die Erhöhung der Besteuerung von Vermögensbeständen und Vermögensübertragungen und die dauerhafte Finanzierungsbasis eines umfassenden sozialen Pflegesystems.

Der Umfang der Offensivmaßnahmen, die die Budgetkonsolidierung begleiten, ist durchaus beeindruckend. Allerdings besteht eine gefährliche Tendenz, einfach alle zusätzlichen Ausgaben mit dem inhaltsleeren Titel „offensiv“ zu schmücken. Gefragt sind Maßnahmen mit konjunktur- und beschäftigungspolitischem Charakter. Beispielsweise bei den zusätzlichen Ausgaben des Innenressorts zur Terrorismusbekämpfung fehlt ein solcher aber weitgehend. Im Bereich der Bildung kompensieren die Offensivmaßnahmen nicht einmal die anhaltende Unterbudgetierung; auch im Universitätsbudget erlauben sie nur die Aufrechterhaltung des Betriebs.

Insgesamt hebt sich die österreichische Budgetpolitik in Hinblick auf die Berücksichtigung aller Ziele des magischen Vielecks der Wirtschaftspolitik positiv von der Strategie der Europäischen Kommission und vieler anderer Mitgliedsländer ab. Dennoch setzt sie zu wenig Impulse für das Ziel, das derzeit am deutlichsten verfehlt wird, jenes der Vollbeschäftigung. Jene, letztlich kurze Phase, in der in Österreich Vollbeschäftigung bestand (1970-1981), kann auch für heute einige Leitlinien für eine derartige Politik bieten: Soll Arbeitslosigkeit vermieden werden, dann müssen alle Instrumente der Wirtschaftspolitik auf dieses Ziel ausgerichtet sein. Der Budgetpolitik kommt dabei besondere Verantwortung zu. Ist sie in dieser Ausrichtung erfolgreich, dann kommt das auch dem unmittelbaren Zielen der Haushaltsführung wie der Vermeidung zu hoher Budgetdefizite und Staatsschulden zugute.

3.2 Neue Maßnahmen

Aufgrund der erfolgreichen Initiative von ÖGB und Arbeiterkammer kam es zu einer umfangreichen Steuersenkung für die ArbeitnehmerInnen. In Summe kommt es zu Entlastungen in Höhe von 5,2 Mrd Euro. Gleichzeitig wurde ein Konjunkturpaket in Höhe von 200 Mio Euro präsentiert. Diese beiden Pakete wurden durch zahlreiche steuerliche und einige ausgabenseitigen Maßnahmen gegenfinanziert. Zusätzlich wurden einige in den letzten Monaten beschlossenen Projekte unter dem Titel „Offensivmaßnahmen“ ebenfalls berücksichtigt.

Abbildung 5: Steuerreform und Konjunkturprogramm

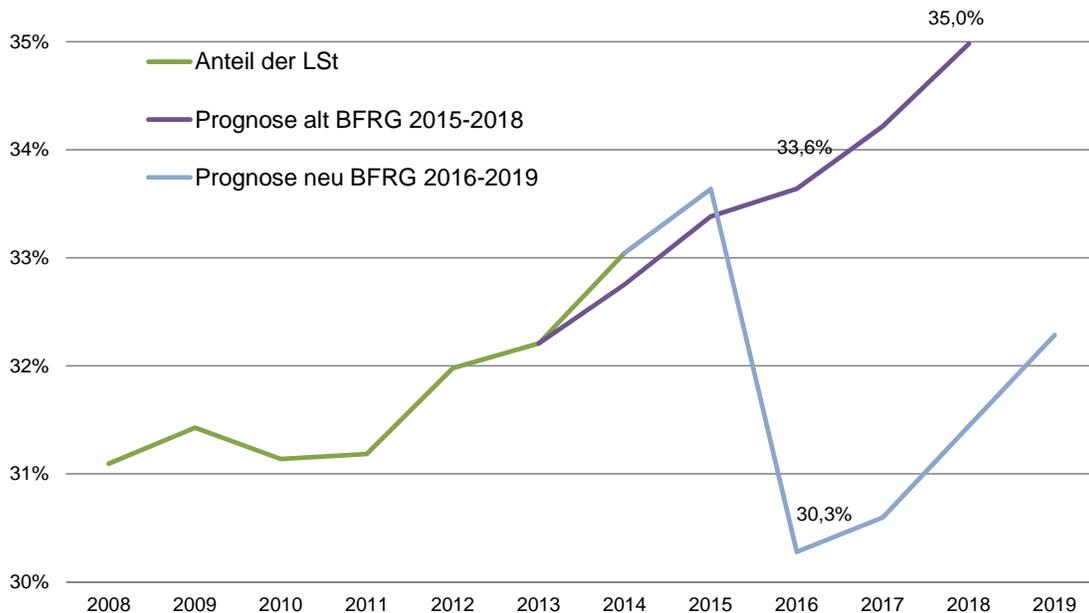
Steuerentlastung & Konjunkturprogramm, in Mio Euro	2016	2017	2018	2019	2020
steuerlich Entlastung	5.080	5.100	5.230	5.230	5.230
<i>Tarif inkl. Erhöhung des 55%-Satzes</i>	4.850	4.850	4.850	4.850	4.850
<i>automatische Veranlagung</i>	100	100	200	200	200
<i>Negativsteuer für Bauern und Selbständige</i>	30	30	60	60	60
<i>PendlerInnen</i>		20	20	20	20
<i>Familie</i>	100	100	100	100	100
Konjunkturprogramm	75	205	205	205	205
<i>Forschungsprämie</i>		80	80	80	80
<i>gemeinnützige Stiftungen</i>		50	50	50	50
<i>Mittelstandsagentur</i>	50	50	50	50	50
<i>MitarbeiterInnenbeteiligung</i>	25	25	25	25	25
Summe	5.155	5.305	5.435	5.435	5.435

Quelle: MRV Steuerreform, BMF, eigene Darstellung.

3.2.1 Steuerreform 2015/16

Der überwiegende Teil der Entlastung geht mit 4,9 Mrd Euro in den Steuertarif. In Summe entspricht die Entlastung dem ÖGB/AK-Modell. Die großzügige Verschiebung der Grenze des 50-Prozentsatzes auf 90.000 Euro Jahresbemessungsgrundlage ist verteilungspolitisch klar ein Bonus an Besserverdienende. Erfreulich ist die Einführung der automatischen ArbeitnehmerInnen-Veranlagung und die Adaptierung des PendlerInnenzuschlags. Von diesen beiden Maßnahmen werden insbesondere NiedrigverdienerInnen und –pensionistInnen profitieren. Durch die Erhöhung der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge (Negativsteuer) konnte erreicht werden, dass auch Nicht-Steuerpflichtige von der Entlastung profitieren. Familien erhalten über die Verdoppelung des Kinderfreibetrags auf 440 Euro einen weiteren steuerlichen Vorteil – eine Erhöhung der Sachleistungen wäre hier eindeutig der Vorzug zu geben gewesen. Offen bleibt noch die Umsetzung der Negativsteuer für LandwirtInnen und Selbständige.

Abbildung 6: Anteil der Lohnsteuer am Steueraufkommen



Quelle: BMF, Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Der Vergleich des Verlaufs des Lohnsteueranteils zwischen dem alten und dem neuen BFRG zeigt deutlich die erfolgreiche Reduktion der Belastung der ArbeitnehmerInnen mit Inkrafttreten der Reform 2016. Der Anteil der Lohnsteuer sinkt um 3,3 Prozentpunkte, dies bedeutet eine substantielle Umverteilung zu anderen Steuern. Nichtsdestotrotz spielt die Lohnsteuer weiterhin eine bedeutende Rolle. Es zeigt sich jedoch auch, dass der Anteil in den kommenden Jahren, zwar auf einem niedrigeren Niveau, rasch wieder zunehmen wird. Um kommende Anpassungen beim Tarif oder neue Reformprojekte zu finanzieren, wird man in Zukunft nicht umhinkommen den Vermögenden einen höheren Beitrag abzuverlangen.

3.2.2 Konjunkturprogramm

Das Konjunkturprogramm mit Kosten von ca. 200 Mio Euro umfasst zahlreiche Maßnahmen. Der konjunkturell wichtigste Teil, die Wohnbauinitiative, wird zu keinen höheren Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt führen, da davon auszugehen ist, dass die im Zuge der Initiative zu übernehmenden Haftungen nicht schlagend werden. Die in Abbildung 5 angegebenen Beträge beruhen auf Schätzungen bzw medial kolportierten Zahlen. Durch die Wohnbauinvestitionsbank sollen in den nächsten 5-7 Jahren 30.000 zusätzliche Wohnung sowie siedlungsbezogene Wohninfrastruktur mit Bundeshaftung finanziert werden. Zudem soll die BIG-Tochter ARE ihr Geschäftsfeld ausweiten, um 10.000 Wohnungen bis 2020 zu errichten. Diese Maßnahmen sind aufgrund des Wohnungsmangels zu begrüßen, auch wenn sich die expansive Wirkung auf gesamtwirtschaftliche Nachfrage sowie Beschäftigung auf die Jahre 2017/2018 konzentrieren dürfte. Die Erhöhung des BIP um 1,3 Mrd Euro pro Jahr gemäß Regierungsschätzung ist zwar für 2015 unrealistisch, könnte aber in den Folgejahren durchaus eintreten. Strukturell bzw sozialpolitisch ist diese Maßnahme in jedem Fall uneingeschränkt sinnvoll. Die geplante Begünstigung der gemeinnützigen Stiftungen wird kurzfristig ebenso wenig für zusätzliche Nachfrage sorgen wie die Steuervorteile für zuwandernde WissenschaftlerInnen, Crowdfunding bzw die steuerliche Förderung von KMU-Finanzierungsgesellschaften oder die Förderung der MitarbeiterInnenbeteiligung.

3.2.3 Gegenfinanzierung

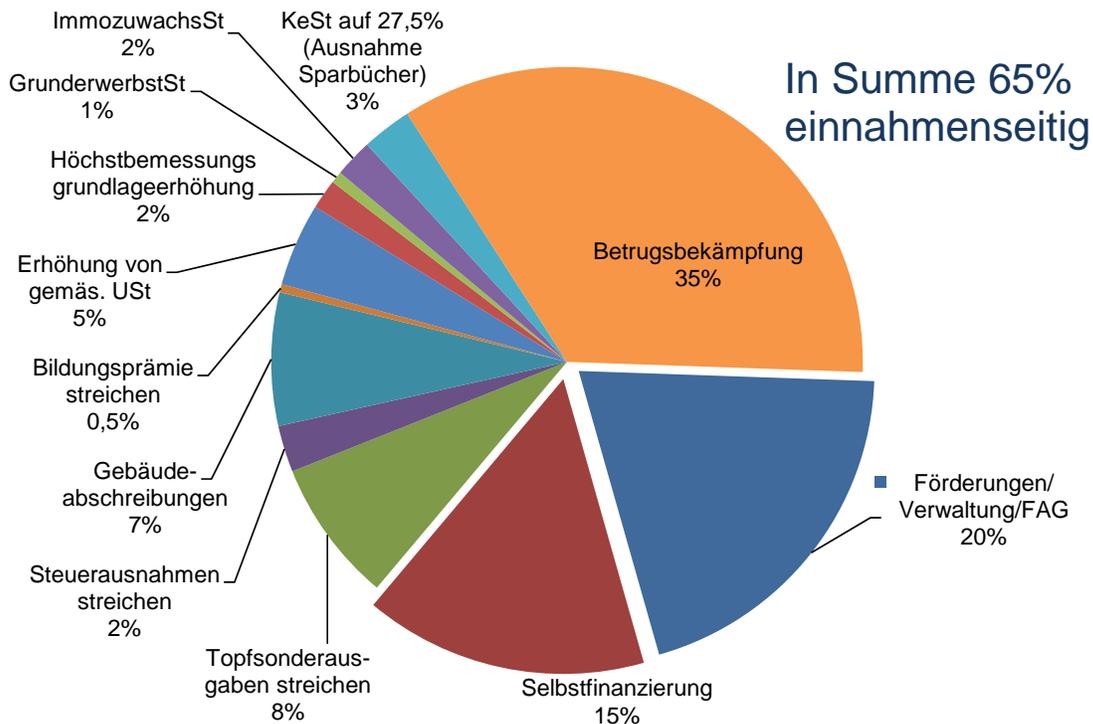
Abbildung 7: Gegenfinanzierung

Gegenfinanzierung, in Mio Euro	2016	2017	2018	2019	2020
Einnahmenseitig	2.703	3.073	3.360	3.448	3.535
<i>Topfsonderausgaben</i>	80	168	255	343	430
<i>Steuerausnahmen streichen</i>	70	140	140	140	140
<i>Gebäude AfA</i>	0	200	400	400	400
<i>Bildungsprämie</i>	13	25	25	25	25
<i>Umsatzsteuer</i>	250	250	250	250	250
<i>HBG-Erhöhung um 100 pro Monat</i>	90	90	90	90	90
<i>GReSt</i>	35	35	35	35	35
<i>Immozuwachs</i>	115	115	115	115	115
<i>KeSt auf 27,5 (Ausnahme Sparbücher)</i>	150	150	150	150	150
<i>Betrugsbekämpfung</i>	1.900	1.900	1.900	1.900	1.900
Ausgabenseitig	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
<i>Förderungen/Verwaltung/FAG</i>	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
Selbstfinanzierung	850	850	850	850	850
Summe	4.653	5.023	5.310	5.398	5.485

Quelle: MRV Steuerreform, BMF, eigene Darstellung.

Die Gegenfinanzierung der Steuerreform und des Konjunkturpakets setzt sich aus einer Mischung aus neuen einnahmen- und ausgabenseitigen Maßnahmen sowie der Selbstfinanzierung zusammen. Gerade die einnahmenseitigen Maßnahmen beginnen teilweise verzögert zu wirken. Die steuerliche Begünstigung der Topfsonderausgaben läuft über 5 Jahre aus, die Einschränkungen bei Gebäudeabschreibungen entfalten ihre volle Wirkung erst ab 2018. Nach den vorliegenden Schätzungen sind die Steuerreform und das Konjunkturprogramm erst ab 2020 gegenfinanziert. Die folgende Darstellung zeigt die Anteile der verschiedenen Maßnahmen im Jahr 2020 auf.

Abbildung 8: Zusammensetzung der Gegenfinanzierung im Jahr 2020



Quelle: BMF, Ministerratsvortrag, eigene Berechnungen.

Im Jahr 2020 sollten nach Plan der **Regierung 65 % durch zusätzliche Einnahmen** und **20 % durch geringe Ausgaben** gegenfinanziert sein – die restlichen 15 % ergeben sich durch die konjunkturbelebende Wirkung des Gesamtpakets.

Den größten Beitrag leistet mit Abstand die Betrugsbekämpfung mit 35 %. Diese umfasst die vieldiskutierte Registrierkassenpflicht (900 Mio Euro), die Konteneinsicht (Einschränkung des Bankgeheimnis, 700 Mio Euro) und die Sozialbetrugsbekämpfung (200 Mio Euro).

An zweiter Stelle beim Volumen kommt das Paket zur Dämpfung der Ausgaben für Förderungen, Verwaltung und im Finanzausgleich. Leider ist die konkrete Umsetzung auf die einzelnen Bereiche nicht nachvollziehbar. Angedacht dürfte sein:

- **ca. 200 Mio Euro** bei den **Bundesförderungen** (ausgenommen Forschung und Arbeit)¹.
- **ca. 500 Mio Euro** bei den **Verwaltungskosten**. Davon dürften gemäß Zeitungsberichten alleine 220 Mio Euro auf geringere Kosten für Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst und in den ausgegliederten Unternehmen entfallen. Dies ergibt sich aus der geringeren Inflationsprognose im Vergleich zum letzten Rahmen. Darüber hinaus sind anscheinend Einzelmaßnahmen wie die Einführung eines Solidarbeitrags für BeamtInnen, die Reduktion von Überstunden, die Schließung von Botschaften sowie Streichung der sogenannten Attachés in Vorbereitung.²
- **ca. 400 Mio Euro** müssen die **Finanzausgleichspartner** tragen, da ihnen dieser Teil des Steuerausfalls nicht kompensiert wird.

¹ <http://derstandard.at/2000014187585/Ministerien-muessen-fuer-Steuerreform-weiter-einsparen>

² <http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/Steuerreform-Regierung-will-bei-Beamten-sparen;art385,1743750>

Durch einnahmenerhöhende Maßnahmen wie eine einheitliche, im Durchschnitt längere Abschreibungsdauer bei Firmengebäuden, einer Erhöhung der Steuersätze auf Kapitalerträge (von 25 auf 27,5 % Konten und Sparbücher sind von der Erhöhung ausgenommen), Immobiliengewinne (von 25 auf 30 %) und einer Umstellung der Grunderwerbsteuer (Staffelung der Steuersätze nach Grundstückswert auf Basis aktueller Bewertungsmaßstäbe) konnte in Summe ein Beitrag des Faktors Vermögen von 13 % der Gegenfinanzierung sichergestellt werden.

Zudem umfasst das Gesamtpaket noch eine Reihe weitere Maßnahmen wie das Auslaufen der Topfsonderausgaben, die Erhöhung des ermäßigten Mehrwertsteuersatz bestimmter Güter (von 10 bzw 12 auf nunmehr 13 %), die Streichung der Bildungsprämie, eine außertourliche Erhöhung der Höchstbemessungsgrundlage und andere Steuerausnahmen.

Vergeblich sucht man in diesem Gesamtpaket die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer. Beide Steuern hätten nicht nur ein größeres Volumen ermöglicht, sondern auch einen wertvollen Beitrag zu Verteilungsgerechtigkeit geleistet. Insbesondere die kommende Diskussion über die nachhaltige Absicherung der Pflege wird eine weitere Gelegenheit für ein höheres Aufkommen vermögensbezogener Steuern einzutreten.

3.2.4 Ökonomische Einschätzung

Die Steuerreform 2015/16 bringt Nettolohnsteigerungen zwischen drei und fünf Prozent für die ArbeitnehmerInnen, etwa gleich viel wie zwei durchschnittliche Kollektivvertragsrunden. Alle ArbeitnehmerInnen profitieren, nur BezieherInnen von Einkommen mit einer Jahresbemessungsgrundlage jenseits einer Million Euro (also über 90.000 Euro brutto im Monat) müssen wegen des neuen Spitzensteuersatzes von 55 Prozent leichte Verluste hinnehmen.

Diese markante Erhöhung der Realeinkommen bringt positive Effekte auf die Gesamtwirtschaft mit sich. Die Konsumnachfrage der privaten Haushalte wird sich laut Berechnungen des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) real um etwa ein Prozent erhöhen. Das belebt die heimische Wirtschaft, die seit Jahren unter einer anhaltenden Schwäche des Konsums an Gütern und Dienstleistungen leidet. Damit werden auch einige tausend neue Arbeitsplätze geschaffen. Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen der Steuerreform führen dazu, dass sich ein – kleinerer – Teil ihrer Budgetkosten selbst finanziert.

Vor allem bei der Bekämpfung des Steuerbetruges wurden unerwartet große Fortschritte erzielt. Die Einführung der Registrierkassenpflicht und die Aufhebung des Bankgeheimnisses stellen Meilensteine der Betrugsbekämpfung dar. Sie verhindern, dass Mehrwertsteuer, die die KonsumentInnen bereits gezahlt haben, der Finanz vorenthalten und Schwarzgeld an ihr vorbeischwindeln. Die konsequente Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen muss nun mit Nachdruck betrieben werden. Mittelfristig sind hier sogar mehr Einnahmen als die budgetierten 1,9 Milliarden Euro möglich. Der französische Ökonom Gabriel Zucman hat eindrucksvoll dargelegt, wie Beträge von hunderten Milliarden Euro in Steueroasen verschwinden und damit bei der Finanzierung der sozialen Infrastruktur fehlen. Durch konsequentes Vorgehen gegen aggressive Steuerplanung und organisierten Steuerbetrug muss Österreich vorangehen, statt immer nur hinterherzuhinken. Das zusätzliche Personal in der Finanzverwaltung ist ein wesentlicher Beitrag, dass die erwarteten Mittel aus der Betrugsbekämpfung erzielt werden können.

Laut Schätzungen des BMF ist die Steuerreform mit 2020 zu mehr als 100 % gegenfinanziert. Jedoch ist die Selbstfinanzierung mit 15 % (850 Mio Euro) eher optimistisch angesetzt, die Betrugsbekämpfung schwer abzuschätzen und stark von der konkreten Ausgestaltung abhängig. Auch nach BMF-Angaben ergibt sich 2016 eine Lücke in Höhe von 500 Mio Euro, welche sich erst 2020 schließt.

3.2.5 Offensivmaßnahmen

Neben dem Konjunkturprogramm hat die Regierung auch noch eine Reihe von anderen Maßnahmen unter dem Titel Offensivmaßnahmen beschlossen, die im Strategiebericht aufgelistet werden.

Abbildung 9: neue Offensivmaßnahmen gegenüber dem letztjährigen Strategiebericht

Neue Offensivmaßnahmen, in Mio Euro	2015	2016	2017	2018	2019
Sicherheitspaket BMI	72	72	72	72	
Zusatzinvestitionen Landesverteidigung		96	85	82	87
Universitäten und Fachhochschulen		230	230	230	230
Ausbau des Breitbandnetzes		300	200	200	200
Beschäftigungsinitiative 50+		250	250		
Kurzarbeit		20	20	20	20
Summe	72	968	857	604	537

Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Bei der Kurzarbeit ist die „Offensivmaßnahme“ aber nur eine Verlängerung einer gängigen Praxis. Bei der Beschäftigungsinitiative 50+ dürften die tatsächlich zusätzlichen Mittel gegenüber 2015 130 Mio Euro betragen. Die Zusatzausgaben für Hochschulbildung, Arbeitsmarkt und Infrastruktur sind in der jetzigen Lage am Arbeitsmarkt jedenfalls zu begrüßen.

Für den Unterricht werden spätestens im Herbst Zusatzmittel notwendig sein, die als Offensivmaßnahmen bereits jetzt inkludiert hätten werden können. Aus welchem Beweggrund die 300 Mio Euro für den Parlamentsumbau nicht berücksichtigt wurden, ist nicht nachvollziehbar. Denn der Umbau ist gesetzlich vorgesehen und es ist bereits jetzt absehbar, dass die entsprechenden Anpassungen im parlamentarischen Prozess vorgenommen werden.

3.3 gesamtstaatlicher Budgetpfad & Budgeteckwerte

Abbildung 10: Maastricht-Defizit und –Schulden sowie strukturelles Defizit (in Prozent des BIP)

Eckwerte der staatlichen Haushalte, in % d. BIP	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maastricht-Saldo	-2,4	-2,2	-1,6	-1,3	-0,9	-0,5
<i>Bund</i>	-2,5	-2,3	-1,8	-1,4	-1,1	-0,7
<i>Länder und Gemeinden</i>	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Sozialversicherungsträger</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
ohne defiziterhöhende Banken-Transferzahlungen	-1,0	-1,7	-1,4	-1,2	-0,8	-0,4
Strukturelles Defizit BMF	0,30	0,53	0,55	0,50	0,47	0,44
Strukturelles Defizit EK (5. Mai)	0,39	0,76	1,36	n.verf.	n.verf.	n.verf.
Maastricht-Staatsschuldenquote	84,5	86,8	85,7	84,1	82,1	79,7

Quelle: BMF (Strategieberichte), Statistik Austria, Europäische Kommission, Eurostat, eigene Berechnungen.

Mit dem neuen Strategiebericht wurde die Defizit- und Schuldenentwicklung der kommenden Jahre neu geschätzt. Gegenüber dem letztjährigen Strategiebericht wurden die Maastricht-Werte sowohl für Defizit des Bundes (nicht jedoch für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) als auch die Staatsschuldenquote ab 2015 angesichts der nunmehr schlechteren wirtschaftlichen Entwicklung durchwegs nach oben korrigiert. Gleichzeitig fiel das Ergebnis 2014 deutlich besser aus.

Diese bessere Ausgangslage scheint im Pfad nur unzureichend berücksichtigt zu sein, sodass die neue Prognose insbesondere für das Maastricht-Defizit 2015 zu hoch scheint, auch wenn zwischenzeitlich die Wachstumsprognose auf nominell 1,9 % zurückgenommen wurde. Gegenüber

der letztverfügbaren Schätzung von Mitte Oktober 2014³ hob das BMF die Defizitprognose nochmals von 1,9 auf 2,2 % des BIP an. Der Eindruck des überschätzten Defizits 2015 wird durch den Verlauf des strukturellen Defizits gefestigt. Statt eines Rückganges um 0,1 % des BIP geht das BMF nun von einem Anstieg um 0,2 % des BIP aus, wofür weder die neuerlich höher veranschlagten Bankenhilfen noch die schlechtere Konjunktur verantwortlich sein können. Auch die zwischenzeitlich beschlossenen Offensivmaßnahmen, die heuer lediglich in Form des BMI-Sicherheitspakets mit 72 Mio Euro zu Buche schlagen, können den Anstieg nicht erklären. Zwar ist der Anstieg in der aktuellen Prognose der EU-Kommission noch höher, doch liegt das fast ausschließlich an der methodisch bedingten, um 0,4 Prozentpunkte niedrigeren Outputlücke. Eher kann davon ausgegangen werden, dass der neuerliche starke Rückgang des strukturellen Defizits um 0,7 % des BIP 2014 nachhaltig war.

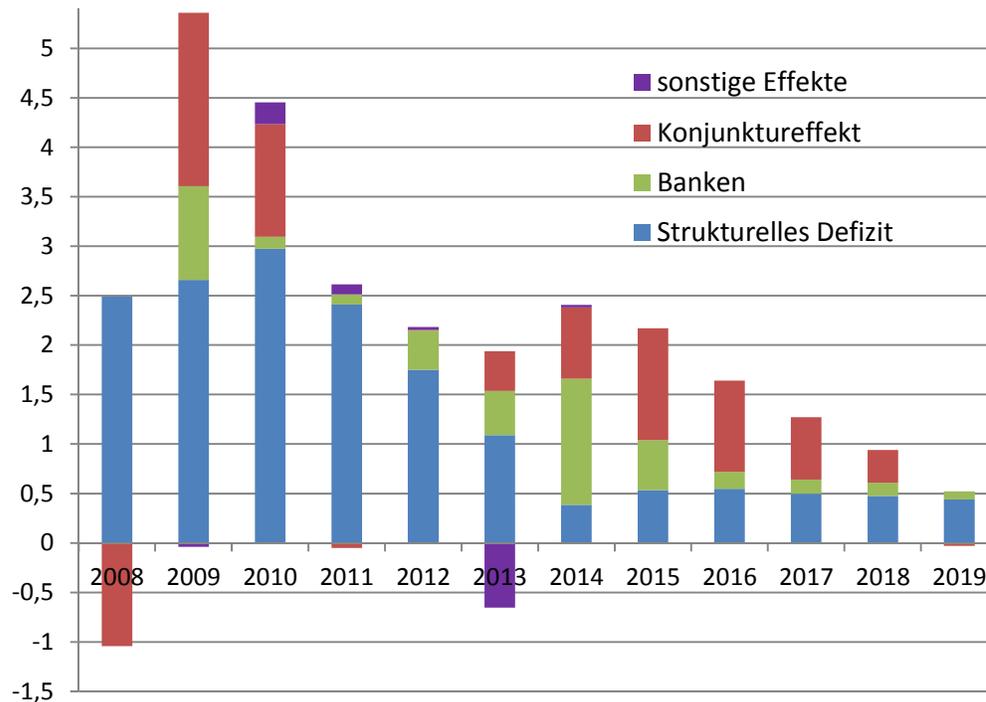
Trotz der wahrscheinlich besseren Ausgangslage 2015 wird die Erreichung des strukturellen Defizitziels für das Jahr 2016 schwierig. Dass es um mehr als einen halben Prozentpunkt steigt, wie das in der Kommissionsprognose der Fall ist, scheint aber übertrieben und lässt sich abermals überwiegend durch die rein methodentechnisch bedingte Unterschätzung der Outputlücke durch die EU-Kommission erklären. Der zweite Teil der Begründung wird in der EK-Prognose ausgeführt: Die EK-Schätzung berücksichtigt aus rein prognosetechnischen Überlegungen die Selbstfinanzierung gar nicht (wofür sie von ExpertInnen mehrfach kritisiert wurde, weil sie dadurch unnötigen Konsolidierungsdruck erzeugt, vgl. zuletzt Truger⁴) und die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen nur zum Teil. In Summe berücksichtigt sie aus Gründen der Vorsicht nur 0,9 Mrd statt 2,75 Mrd Euro – ohne aber eine Aussage darüber zu treffen, welches Volumen sie tatsächlich erwartet. Fest steht, dass die Senkung des Einkommensteuertarifs bei nicht sofort in voller Höhe wirksamer Gegenfinanzierung und steigende Ausgaben für Offensivmaßnahmen das strukturelle Defizit vorübergehend erhöhen. Angesichts der in der Vergangenheit zu beobachtenden hohen Revisionsanfälligkeit des strukturellen Defizits ist jedoch vor vorschnellen Schlüssen zu warnen, die sich noch dazu beschäftigungs- und konjunkturpolitisch als gefährlich herausstellen könnten. Sollte sich 2016 tatsächlich ein mit den europäischen Fiskalregeln auf den ersten Blick nicht kompatibler Anstieg des strukturellen Defizits ergeben, so sollte dieser bei näherer Betrachtung ohne Konsequenzen bleiben: Seit Beginn des Jahres darf im Fall von Strukturreformen – wie sie eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit darstellt – kurzfristig von den Zielvorgaben abgewichen werden. Selbst wenn dies auf europäischer Ebene nicht akzeptiert wird, sollte zuerst das im Mai 2017 vorliegende Ergebnis des Staatshaushalts 2016 abgewartet werden, ehe präventive, wirtschaftspolitisch jedoch kontraproduktive Maßnahmen getroffen werden. Das Verfahren bei einer Verletzung des mittelfristigen Haushaltsziels (für Österreich ein strukturelles Defizit von max 0,45 % des BIP) sieht nämlich zum einen keine Strafe, sondern lediglich eine Art (verzinsten) Kautionsvorbehalt (die nur bei Eröffnung eines Defizitverfahrens in eine Strafe umgewandelt werden könnte). Zum anderen gibt es bei der Feststellung einer ungerechtfertigten Überschreitung nochmals eine Möglichkeit mit politischen Maßnahmen nachzubessern, ehe die Kautionsfrist fällig wird.

Für die Beurteilung der Budgetstrategie lohnt es sich einen Blick auf die Struktur des Budgetdefizits der Vergangenheit zu werfen. Die letzten Jahre waren von den Problemen des Bankensektors, dem Wirtschaftseinbruch 2009 sowie der durch die europäischen Austeritätspolitik ausgelösten schlechten wirtschaftlichen Entwicklung geprägt. Diese Faktoren sollten in der Analyse auseinandergehalten werden. Für diesen Zweck zerlegen wir das Maastricht-Defizit in vier Teile: das strukturelle Defizit, die Kosten für den Bankensektor gemäß Eurostat, dem geschätzten Konjunkturreffekt sowie eine Restgröße, die sich in erster Linie aus sonstigen Einmaleffekten zusammensetzt.

³ im Zuge der Überprüfung über die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln in Form des sog. Draft Budgetary Plan

⁴ http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/Materialien_WuG_138.html

Abbildung 11: Entwicklung des Maastricht-Defizits* nach ausgewählten Komponenten (2008-2019, in Prozent des BIP; ab 2015 BMF-Prognose)



Quelle: EU-Kommission (AMECO 5.5.2015), Eurostat (April 2015), BMF, eigene Berechnungen. *Die Summe der Komponenten ergibt jeweils das Maastricht-Defizit. Berechnung: Bis 2014 Maastricht-Defizit, Strukturelles Defizit und Einmaleffekte gemäß EU-Kommission und Bankenkosten gemäß Eurostat; ab 2015 alle Angaben laut BMF.

Betrachtet man nun die Entwicklung des Maastricht-Defizits der Jahre 2008 bis 2019, so zeigt sich zunächst die beträchtlichen Belastungen durch die Banken – allen voran durch die Hypo –, die in jedem Jahr zu einer Erhöhung des Defizits führten. Anhand des strukturellen Defizits zeigt sich die recht erfolgreiche Budgetstrategie in der Vergangenheit. Als die Wirtschaftskrise in der Realwirtschaft ankam, ließ die Bundesregierung das höhere Defizit nicht nur zu, sondern vergrößerte es aktiv zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit der Beschäftigung: Dies geschah weniger durch einmalige Maßnahmen, sondern vor allem mittels strukturell wirksamer Steuer- und Abgabensenkung und diverser sozialpolitischer Maßnahmen.⁵ Mit der wirtschaftlichen Erholung begann eine im europäischen Vergleich maßvolle Konsolidierung, die einen unerwartet raschen Rückgang des strukturellen Defizits ermöglichte. Zwar verlief die heimische Konjunktur auch wegen der stärkeren Budgetkonsolidierung schwächer als jene Deutschlands oder Schwedens, doch konnte eine neuerliche Schrumpfung des BIP – wie sie in der Eurozone 2012/13 zu beobachten war – bzw. ein noch stärkerer Anstieg der Arbeitslosigkeit vermieden werden.

Die Grafik zeigt, dass die Staatsfinanzen in Bezug auf das Defizit seit 2012 bereits in einem strukturell besseren Zustand als vor der Krise sind. Die öffentlichen Haushalte in Österreich weisen damit insgesamt kein Struktur-, sondern ein Banken- und Konjunkturproblem auf. Hier sollten weitere Maßnahmen zur Verringerung der Staatsschulden ansetzen. An strukturellen Verbesserungen sollten zwar gerade in der Abstimmung der Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen weiterhin gearbeitet werden, doch sollten diese nicht für eine stärkere Konsolidierung, sondern für beschäftigungs- und wohlfördernde Umschichtungen verwendet werden.

⁵ http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2009_35_4/2009_35_4_0527.pdf

3.3.1 Gesamtstaatliche Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Detail

Abbildung 12: Staatseinnahmen und –ausgaben (2014-2019)

Eckwerte der staatlichen Haushalte, in % d. BIP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	PoCh 2019*
Staatseinnahmen	49,9	49,9	49,5	49,5	49,4	49,4	-0,8
<i>davon Steuern und Abgaben</i>	43,1	43,3	42,9	42,9	43,0	43,0	<i>n. verfügbar</i>
<i>Produktions- und Importabgaben</i>	14,4	14,5	14,8	14,8	14,7	14,5	0,3
<i>Einkommens- und Vermögenssteuern</i>	13,7	13,8	13,0	13,1	13,3	13,4	-1,1
<i>Sozialbeiträge</i>	15,4	15,5	15,6	15,5	15,5	15,4	0,1
<i>Vermögenseinkommen</i>	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,0
Staatsausgaben	52,3	52,1	51,2	50,7	50,4	49,9	-0,5
<i>Arbeitnehmerentgelt</i>	10,6	10,7	10,5	10,4	10,4	10,3	-0,2
<i>Sozialleistungen</i>	23,3	23,8	23,8	23,9	23,8	23,8	-0,2
<i>davon für Arbeitslosenunterstützung</i>	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	<i>n. verfügbar</i>
<i>Zinszahlungen</i>	2,4	2,3	2,2	2,0	1,9	1,9	0,0
<i>Subventionen</i>	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	0,0
<i>Bruttoanlageinvestitionen</i>	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	0,1
<i>Vermögenstransfers</i>	2,0	1,3	0,8	0,8	0,9	0,8	0,1
gesamtstaatlicher Maastricht-Saldo	-2,4	-2,2	-1,6	-1,3	-0,9	-0,5	-0,3

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm), eigene Darstellung. *Schätzung der "policy-changes"; Rundungsdifferenzen von +/-0,1 pp. möglich.

Im Stabilitätsprogramm, das die Bundesregierung im Rahmen des sogenannten europäischen Semesters an die Europäische Kommission meldet, sind die Informationen zur gesamtstaatlichen Budgetplanung zu entnehmen. Während im letzten Programm noch detailliert alle gegenüber dem letzten Jahr beschlossenen Einzelmaßnahmen hinsichtlich ihrer budgetären Auswirkung in den kommenden vier Jahren aufgelistet wurden, so findet sich heuer nur mehr ein Übersicht der Staatseinnahmen und –ausgaben ohne (no policy change) und mit neuen Maßnahmen in Summe. Vergleicht man diese beiden Tabellen, so ergeben sich deutliche Abweichung durch die politisch gesetzten neuen Maßnahmen (PoCh) bis 2019: Insbesondere aufgrund der Steuerreform liegen die Staatseinnahmen um 0,8 % des BIP unter dem Wert, der ansonsten planmäßig erreicht worden wäre. 2016 zeigt sich der Effekt der Steuerreform besonders deutlich. Es kommt zu einem deutlichen Rückgang des Aufkommens an Einkommens- und Vermögenssteuern. Ausgeglichen wird diese Entwicklung durch die einnahmenseitigen Gegenmaßnahmen, allen voran die Betrugsbekämpfung, die sich vor allem in einem Anstieg der Umsatzsteuer sowie der Sozialbeiträge äußert.

Zudem wird die Staatsausgabenquote rascher gesenkt – 2019 soll sie wieder unter 50 % des BIP liegen.⁶ Dieser Rückgang soll vor allem dadurch erfolgen, dass die Ausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung langsamer wachsen – wie es bereits vor der Krise der Fall war (von über 55 % in den Jahren 1995 auf 49 % 2007, wobei der Vergleich durch Ausgliederungen verzerrt sein dürfte). Ein kleinerer Teil des Rückgangs der Staatsausgabenquote soll durch politische Maßnahmen erzielt werden, insbesondere mittels niedrigerer Personalausgaben sowie durch eine ab 2016 praktisch konstant gehaltene Sozialleistungsquote. Eine Erläuterung der Maßnahmen fehlt allerdings. Interessant ist, dass sich die angestrebten Kürzungen (alleine auf Bundesebene 200 Mio Euro) der Förderungen – also Subventionen und Vermögenstransfers in der VGR – in der gesamtstaatlichen Ausgabenentwicklung nicht wiederfinden (was aber auch nur an der fehlenden zweite Komastelle liegen könnte).

⁶ Zu berücksichtigen ist an dieser Stelle, dass die Ausgaben des Bundes deutlich weniger als die Hälfte der Staatsausgaben darstellen. Der Rest der Ausgaben wird auf Landes- und Gemeindeebene sowie von Sozialversicherungsträgern getätigt. Mangels verfügbarer Informationen über deren mittelfristigen Haushaltspläne ist die gesamtstaatliche Prognose mit Unsicherheiten behaftet.

3.3.2 Finanzausgleich

Der aktuelle Finanzausgleich gilt bereits aufgrund dreimaliger Verlängerung seit 2008 und **läuft Ende 2016 aus**. Er wurde vor Ausbruch der vom Bankensektor ausgehenden Finanzkrise verabschiedet. Entsprechend wurden die Folgen wie Bankenrettung, Rekordarbeitslosigkeit, Konsolidierungspakete und notwendige Konjunkturprogramme noch nicht vorhergesehen.

Notwendig für eine umfassende Reform der Beziehungen zwischen Bund, Länder und Gemeinden ist eine **passende Aufgabenteilung**. Für die kommenden Verhandlungen von Vorteil ist, dass bereits umfangreiche Vorarbeiten geleistet wurden. Voraussetzung für einen konstruktiven Dialog wäre, dass sich alle Ebenen als **gleichberechtigte Partner** mit entsprechenden Rechten und Pflichten gegenüber sitzen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Gemeinden in den Verhandlungen eine größere Eigenständigkeit erhalten.

Die Forderung nach mehr **Transparenz** bei den unzähligen Transfers drängt sich auf. Nach den Spekulationsskandalen auf allen Ebenen sind einheitliche, vergleichbare Regelungen notwendig. Transparenz ist jedenfalls **Scheinlösungen** wie der Erhöhung der **Steuerautonomie** für Bundesländer **vorzuziehen**. Man handelt sich mit der Steuerautonomie für Bundesländer zahlreiche Probleme ein. Denn sie führt zu verschiedenen Abgrenzungsproblemen durch unterschiedliche Bemessungsgrundlagen, Steuersätze und Organe. Sie erhöht nicht nur die Unübersichtlichkeit, sondern vergrößert zudem die öffentliche Verwaltung und den Aufwand für SteuerschuldnerIn sowie Behörden.

In den Bereichen **Wohnbau, Pflege** und **Bildung** sind wesentliche **Weichenstellungen** im kommenden Finanzausgleich notwendig. Die Aufhebung der Zweckwidmung bei der Wohnbauförderung hat sich als großer Fehler herausgestellt. Eine Zweckwidmung auf einen Teil der Steuermittel und die Rückflüsse aus vergebenen Darlehen ist wieder einzuführen. Für die Pflege ist eine Lösung zu finden, denn im kommenden Jahrzehnt wird es einen enormen Mehrbedarf an Pflegeplätzen geben.

Politisch am heikelsten ist die Bildung. Trotz **Ausbau der Kinderbetreuung** durch Unterstützung des Bundes sind die Unterschiede zwischen den Regionen weiterhin groß. Anzudenken wäre, dass in Zukunft die Gemeinden über eine **aufgabenorientierte Mittelzuteilung** Gelder pro Kind und entsprechend der Qualität direkt erhalten. Im **Schulbereich** muss über die Konzentration der Kompetenzen auf eine Ebene, die Größe von Standorten und die Transparenz der Mittelzuteilung entschieden werden. Die jetzige Struktur erlaubt **ineffiziente kleine Schulen** und verhindert durch **mangelnde Information** eine Steuerung.

3.3.3 Europäische Dimension: EU-Budget und Hilfskredite

Im Finanzrahmen werden die erwarteten Beitragszahlungen Österreichs zur Europäischen Union als Minusbeträge (Vorabüberweisungen) bei den Einzahlungen ausgewiesen. Insgesamt wird erwartet, dass die Überweisungen von 2,8 Mrd Euro im Jahr 2014 bis 2019 auf 3,2 Mrd Euro anwachsen werden. Die Beitragszahlungen richten sich dabei nach dem geltenden Europäischen Finanzrahmen, der für 2014-2020 schon fixe Obergrenzen festgelegt hat. Der Anstieg hat zwei wesentliche Gründe: Erstens ist das Niveau der Beiträge im neuen europäischen Finanzrahmen, auf Grund der hohen Wirtschaftskraft Österreichs gestiegen. Zweitens werden zu Beginn der Programmperiode immer weniger Mittel abgeholt, weil die Programme erst anlaufen. Deswegen blieben die Beiträge auch 2014 unter dem veranschlagten Wert. Gegen Ende der Programmperiode steigen die Mittel dann stärker an, wenn die zugesagten Mittel auch abgeholt werden.

Die Entwicklung der Rückflüsse bzw der Nettoposition Österreichs kann aus dem Finanzrahmen prospektiv nicht abgelesen werden, da die Rückflüsse entweder Teil der Untergliederungen sind, oder direkt an AntragstellerInnen ausbezahlt werden und daher nicht vorliegen. Das BMF geht aber auf Basis der Ratsverhandlungen davon aus, dass sich die Nettoposition in der Programmperiode 2014-2020 bei durchschnittlich -0,31 % des BIP bewegen wird – und damit um rund 0,1 % höher sein wird als in der letzten Programmperiode.

Der neue **Mehrfährige Finanzrahmen der EU 2014-2020** ist in wesentlichen Teilen eine Fortführung des alten Rahmens, mit insgesamt real leicht sinkenden Mitteln von insgesamt rund 1 % der Wirtschaftsleistung der EU 28. Die Landwirtschaft blockiert auch im neuen Rahmen rund 38 % der vergebenden Mittel. Die Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union ist in der Krise um 50 % gestiegen, liegt derzeit noch immer bei knapp 10 %, die Jugendarbeitslosigkeit bei rund 22 % der EU-28. Obwohl der Europäische Sozialfonds (rund 8 % der EU-Mittel) schon in finanziellen Nöten war, brachte der neue Finanzrahmen keine Entlastung, da die Mittel stagnieren. Lediglich für die Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit wurden zusätzliche Mittel von insgesamt 3,2 Mrd Euro im EU-Budget verankert, was ein Bruchteil der tatsächlich benötigten Mittel ist. Die soziale Dimension fehlt dem EU-Haushalt nach wie vor.

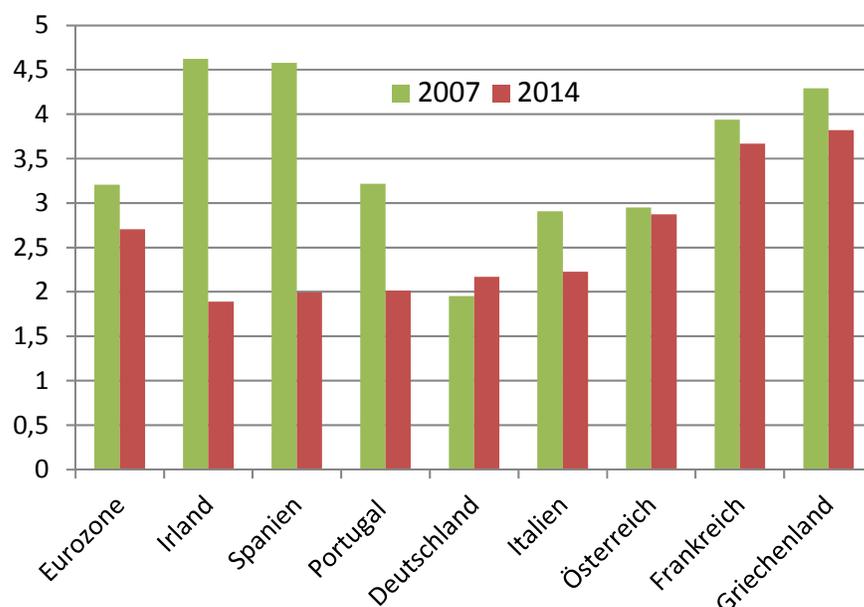
Auch wurde auf die Veränderungen durch die tiefgehende Finanz- und Wirtschaftskrise nicht mit neuen Schwerpunkten reagiert. So gab und gibt es zahlreiche Vorschläge Konjunkturausgleichsmechanismen vorzusehen, die aber alle weiterhin einer Verwirklichung harren. Die Umsetzung der Kohäsionspolitik, einer der zentralen Aufgaben des Budgets, kann unter den gegebenen Mittel nur eingeschränkt wahrgenommen werden, was dazu führt, dass sich die einzelnen Volkswirtschaften wieder stärker auseinanderentwickeln anstatt zu konvergieren. Letztlich ist das EU-Budget ein Spiegel der nationalen Egoismen und der auf der Stelle tretenden EU-Integrationspolitik. Da es keinen Konsens über die weitere Gangart gibt, versuchen alle Mitgliedstaaten die Rückflüsse in ihr eigenes Land zu optimieren und die Beiträge zum EU Haushalt niedrig zu halten. So lange das EU-Budget nur rund 1 % der Wirtschaftsleistung beträgt, wird ein merklicher gesamtwirtschaftlicher Nachfrageimpulse zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch zukünftig nicht möglich sein. Da durch die europäischen Fiskalregeln gleichzeitig die nationalen Haushalte in ihrer Stabilisierungsfunktion eingeschränkt sind (zumindest bei schlechter Wirtschaftslage) und die Idee der expansiven Konsolidierung plus rein angebotsseitiger Strukturreformen eindeutig gescheitert ist, braucht es einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel.

Dieser neue Weg müsste zum einen über höhere Investitionen führen, was seitens der neuen EU-Kommission auch erkannt worden ist. Ihr geplanter Europäische Fonds für strategische Investitionen (auch Juncker-Plan genannt) greift jedoch zu kurz, da er lediglich die Finanzierungsbedingungen – in erster Linie für private Investitionen – verbessert. Nachdem im privaten Bereich aber die fehlende europäische gesamtwirtschaftliche Nachfrage das Haupthindernis darstellt, braucht es zuvorderst Maßnahmen, die dieses Problem adressieren.⁷ Von den Löhnen als wichtigste europäische Nachfragekomponente ist angesichts hoher Arbeitslosigkeit und anhaltendem politischen Druck der EU-Kommission wenig zu erwarten. Bleibt die öffentliche Hand, die allerdings durch die europäischen Fiskalregeln blockiert ist. Das Mindestmaß einer Reform wäre eine Ausweitung der sogenannten Investitionsklausel, sodass zumindest die aus dem neuen Fonds finanzierten öffentlichen Investitionen nicht auf die europäische Fiskalregeln angerechnet werden.

⁷ Vgl. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2015/04/19/crowding-in-and-the-paradox-of-thrift>

Mittelfristig ist generell eine goldene Investitionsregel einzuführen, sodass eine ökonomisch adäquate Ausweitung der öffentlichen Nettoinvestitionen nicht länger von den zu restriktiven Fiskalregeln blockiert wird.⁸ Sie sollte ergänzt werden um einen europäischen Stabilisierungsfonds, der asymmetrische wirtschaftliche Entwicklungen innerhalb der Währungsunion ausgleichen kann,⁹ sowie eine Aufstockung der Strukturfondsmittel mit dem Ziel zusätzlicher Beschäftigung vor allem dort zu schaffen, wo die Arbeitslosigkeit auf absehbare Zeit hoch bleiben dürfte.

Abbildung 13: öffentliche (Brutto-)Investitionsausgaben in der Eurozone (in Prozent des BIP)



Quelle: EU-Kommission (AMECO-Datenbank Stand 5.5.2015).

Zum anderen ist aber auch die Finanzierung der öffentlichen Haushalte selbst zu stabilisieren. Dazu bedarf es einerseits der Sicherstellung laufender Einnahmen, insbesondere durch Steuerkoordinierung (zB Mindest-Körperschaftsteuer, Finanztransaktionsteuer, höhere vermögensbezogene Steuern) und der Bekämpfung von legalen wie illegalen Formen der Steuervermeidung (vgl. folgender Abschnitt 3.3.4). Andererseits ist die effiziente und kostengünstige Finanzierung einzelner Staaten der Eurozone über die Finanzmärkte sicherzustellen. Auch wenn das neue Anleihenkaufprogramm der EZB eigentlich „nur“ zur Erreichung des Ziels stabiler Preisentwicklung dient, ist sie bereits ein wichtiger Schritt für eine stabilere Staatsfinanzierung. Bis zum Ende des Programms sollte die Zeit genutzt werden, um das Projekt der Eurobonds wieder aufzunehmen und umzusetzen, da es Effizienzgewinne im Management der Staatsfinanzierung, im Durchschnitt bessere Konditionen ermöglicht bzw eine Fragmentierung des Kapitalmarktes erschwert. Für Krisensituationen besteht mit dem ESM zudem ein Rettungsschirm, der den Druck der Finanzmärkte auf einzelne Staaten im Tausch für höheren politischen Druck reduziert.

Nach fast fünf Jahren des Versuchs auf europäischer Ebene die Refinanzierung der Staatsschulden in den Krisenländern zu stabilisieren, ist festzuhalten, dass die ursprünglichen Ängste bezüglich der Kosten bisher unbegründet waren. Anstelle von Verlusten im zweistelligen Milliardenbereich alleine für Österreich, erreichten nicht einmal die anteiligen ausstehenden Kredite eine solche Höhe. Alle Ins-

⁸ http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/Materialien_WuG_138.html

⁹ http://media.arbeiterkammer.at/PDF/EU_Infobrief_1_2013.pdf

trumente zusammengenommen, entfiel auf Österreich mit Stand April 2015 ein Volumen von 9,2 Mrd Euro an Krediten, die an Griechenland, Portugal, Irland, Spanien und Zypern vergeben wurden. Der Großteil ging an Griechenland – anteilig etwa 5,4 Mrd Euro. Direkt finanziert wurden lediglich die 1,6 Mrd Euro an bilateralen Krediten. Indirekt war das auch für die 1,1 Mrd Euro der Fall, die von der EU-Kommission aus dem EU-Budget ausbezahlt wurden. Der Rest wurde in erster Linie durch die Ausgabe von privat platzierten EFSF-, ESM- und IWF-Anleihen finanziert, die durch die jeweiligen Mitgliedstaaten mittels Haftungen bzw Nachschussverpflichtungen besichert sind. Berücksichtigt werden könnten ferner die Staatsanleihenkaufprogramme der EZB, die zwar nicht primär zum Zweck der Stabilisierung der Staatsfinanzierung gestartet wurden, aber trotzdem wesentlich dazu beitragen.

Abbildung 14: anteilige Kredite zur Stabilisierung der Staatsfinanzierung in der Eurozone

Österreich-Anteil an ausstehenden Krediten für Europartner-Finanzierung	in Mio Euro	davon finanziert
EFSF - ausstehende Kredite per 27.2., Ö-Anteil (2,78 %)	4.845	0
<i>Griechenland</i>	3.633	
<i>Portugal</i>	722	
<i>Irland</i>	491	
Bilaterales Kreditprogramm Griechenland (2012 beendet)	1.557	1.557
ESM - ausstehende Kredite per 23.4., Ö-Anteil (2,76 %)	1.214	0
<i>Spanien</i>	1.057	
<i>Zypern</i>	158	
EFSM (2013 beendet) - ausstehende Kredite, Ö-Anteil** (2,37 %)	1.147	0/1.147
<i>Portugal</i>	615	
<i>Irland</i>	532	
IWF - ausstehende Kredite per 31.3., Ö-Anteil (0,89 %)	453	0
<i>Portugal</i>	203	
<i>Griechenland</i>	203	
<i>Irland</i>	43	
<i>Zypern</i>	4	
Summe ausstehender Kredite	9.217	1.557/2.704
davon Griechenland	5.393	1.557
EZB - Anleihenbestand von Eurostaaten per 17.4.*, Ö-Anteil (2,78 %)	5.932	0
<i>Securities Market Programme (2012 eingestellt)</i>	3.888	
<i>Public Sector Purchase Programme*</i>	2.044	

Quelle: Budgetdienst, EFSF, ESM, eigene Berechnungen. *inkl. österreichischer Staatsanleihen.

**Berechnet mit dem BNE-Anteil Österreichs 2014 gemäß AMECO-Datenbank (Feb. 2015).

Im Gegensatz zur Finanzsektorstabilisierung brachten diese Maßnahmen bisher keine direkten Kosten, sondern Erträge im mehrstelligen Millionenbereich. Doch selbst wenn sich noch Verluste ergeben sollten, so wären diesen die Vorteile aus der Stabilisierung der Eurozone gegenüber zu stellen. Angesichts der dramatischen Auswirkungen, die bei einem ungeordneten Auseinanderfallen der Eurozone in der Vergangenheit erwartet wurden, war die Stabilisierung prinzipiell jedenfalls sinnvoll. Im Konkreten war ihre bisherige Handhabung allerdings problematisch. Durch äußerst kontraproduktive Auflagen bei der Kreditgewährung wurden die Nehmerländer wirtschaftlich so geschwächt, dass eine echte Erholung erschwert wurde. Im Falle Griechenlands wurde sie sogar verunmöglicht – mit dem Ergebnis, dass mehrfach bei Kreditvolumen und -konditionen nachgebessert werden musste, um die Zahlungsunfähigkeit Griechenlands – und damit wohl das Ausscheiden aus der Eurozone – kurzfristig zu verhindern. Wird diese Politik fortgesetzt, wird eine Rückzahlung der Kredite langfristig nicht möglich sein. Nur eine wirtschaftliche Erholung bietet die Voraussetzung für die Bewältigung der hohen Staatsschulden.

Die Europäische Union – vor allem die Eurogruppe mit dem Finanzminister als wichtigsten Vertreter der Bundesregierung – sollte daher die Neuverhandlung mit Griechenland als Chance zu einer sinnvollen Abänderung der Kreditaufgaben sehen. Wie die Entwicklung in Österreich nach der Krise gezeigt hat (vgl. Abschnitt 3.3), muss es zuerst zu einer Stabilisierung von Beschäftigung und

Wirtschaft kommen, ehe die Konsolidierung der Staatsfinanzen erfolgreich sein kann. Der Vorschlag der griechischen Regierung, insbesondere nachfragewirksame Staatsausgaben nicht weiter zu kürzen und auf höhere öffentliche Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern sowie die Bekämpfung von Steuerbetrug zu setzen, ist vernünftig. Dies sollte seitens der Geberländer unterstützt werden – nicht nur aus Solidarität, sondern auch aus Eigeninteresse an der Rückzahlung der Kredite.

3.3.4 Herausforderung internationaler Steuerbetrug und -vermeidung

In Hinkunft sollte Österreich eine **aktive Rolle zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuervermeidung** („Aggressive Tax Planning“) auf zwischenstaatlicher und internationaler Ebene spielen. Die Aktivitäten sollten sich auf multinationale Großkonzerne, sogenannte „Abschleicher“, privatstiftungsähnlichen Konstruktionen (insb Trusts“) und Mehrwertsteuerbetrug konzentrieren.

Besonders dringlich sind Maßnahmen zur **Sicherstellung einer angemessenen Steuerleistung von Großkonzernen** (wie zB Google, Amazon Starbucks), die in Europa Milliardenumsätze machen, aber hier lediglich niedrige bis gegen Null tendierende Gewinnsteuern zahlen. Modelle zur aggressiven Steuergestaltung verschleiern, wo Gewinne erwirtschaftet werden. Wichtiges Gegenmittel ist deshalb die Transparenz Land für Land („country by country-reporting“) über Gewinn, Steuern, Umsätze, Zahl der Arbeitnehmer, etc. Einkommen wird oft in Stiftungen und komplizierten Besitz-Strukturen versteckt. Es braucht daher endlich ein öffentliches Register aller wirtschaftlichen Eigentümer aller Gesellschaften.

Neben der Erhöhung der Transparenz braucht es eine EU-weite Einführung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer, wie es auch die EU-Kommission mittlerweile in einem Entwurf befürwortet. Eine Gleichstellung der steuerrechtlichen Bemessungsgrundlage ermöglicht sodann eine Vergleichbarkeit der nominellen Steuersätze. Als notwendiger Schritt muss folglich ein Mindeststeuersatz auf europäischer Ebene gelten. Zusätzlich sollten auf nationaler Ebene weitere Einschränkungen bei Gewinnverschiebungen ins Ausland via Lizenzgebühren, Darlehen und Zinszahlungen erfolgen. Auch eine verpflichtende Veröffentlichung von sogenannten Tax Rulings zwischen Konzernen und Finanzverwaltung der Mitgliedstaaten (Vorbescheide bzw. verbindliche Auskünfte, welche Steuerleistung ein Unternehmen in einem Land zu zahlen haben wird), hilft um Steuerdumping zu verhindern. Die Einführung einer „Gewinnverlagerungssteuer“ („diverted profits tax“, auch „Google-Steuer“ genannt) von 25 % für künstlich ins Ausland verschobene Gewinne, wie sie GB seit April d. J. einhebt, ist schließlich eine effektive Maßnahme Steuerflucht einzudämmen.

Zweitens ist **österreichspezifisch** gegen sogenannte **AbschleicherInnen** vorzugehen. Die Steuerabkommen mit der Schweiz und Liechtenstein ebneten österreichischen Steuerpflichtigen, die dort unbesteuertes Geld angelegt hatten, über Nachversteuerungen einen Weg in die Legalität. Viele nutzten das, es dürfte aber insbesondere beim schweizer Fall zahlreiche AbschleicherInnen gegeben haben, die ihr Geld in ein anderes Land transferierten, um ihr zwecks Steuerbetrug verschobenes Geld weiterhin vor der Finanz zu verstecken. Auch dürfte es unzählige Personen geben, die zwischen Abschluss und Inkrafttreten der Abkommen ihr Vermögen von Schweizer Banken zurück nach Österreich geholt haben. Laut Medienberichten geht es um ein Vermögen von ca 10 Milliarden Euro, die alleine von der Schweiz nach Österreich zurückgebracht wurden. Diese AbschleicherInnen sollten rückwirkend ausfindig gemacht und die Gelder nachversteuert werden.

Drittens ist gegen **privatstiftungsähnliche Konstruktionen** wie insbesondere die sogenannten Trusts in anderen Ländern vorzugehen. Diese werden häufig benutzt, um Steuern zu vermeiden bzw zu umgehen und sollten deshalb nicht nur in Österreich, sondern auch international so transparent gestaltet sein, dass das Verstecken von hinterzogenen Geldern oder die Abwicklung illegaler Geschäfte nicht mehr möglich ist. Dazu ist zumindest die Registrierung mit Offenlegung der Eigentumsverhältnisse erforderlich.

Letztlich ist der Bekämpfung des **Mehrwertsteuerbetruges** mehr Aufmerksamkeit zu schenken. So sind etwa mit der starken Zunahme des internationalen (online-)Versandhandels Lücken in der Verfolgungsmöglichkeit von Mehrwertsteuerbetrug entstanden, die es zu bekämpfen gilt.

Zur Umsetzung dieser Vorhaben braucht es eine Verbesserung der Kooperation auf internationaler Ebene: Amtshilfeabkommen und der automatische Informationsaustausch mit einzelnen Ländern, internationale Vernetzung der Steuerprüfungen bei Multinationalen Konzernen oder die Ausweitung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft („Reverse Charge System“) oder die verpflichtende Meldung von Vermögens- und Kapitaltransfers in einer als Steueroase eingestuftes Land müssen konsequent vorangetrieben werden. Ansatzpunkt sollte hier direkt die Banken und Finanzdienstleister sein.

Zusätzlich sollten auf nationaler Ebene – abgesehen von der Erfassung der AbschleicherInnen – weitere Einschränkungen bei Gewinnverschiebungen ins Ausland via Lizenzgebühren sowie Zinszahlungen für Darlehen erfolgen.

Das derzeit in Verhandlung befindliche Meldegesetz für Geldtransfers über 50.000 Euro ins Ausland ist gemeinsam mit der Einschränkung des Bankgeheimnisses bereits ein wichtiger Schritt zur Bekämpfung von Steuerbetrug. Durch diese Kombination kann zumindest sichergestellt werden, dass die AbschleicherInnen aus der Schweiz, die ihr Vermögen nach Österreich zurückgeholt haben, ihr Geld nicht abermals unentdeckt ins Ausland transferieren können.

3.3.5 Bankenpaket

3.3.5.1 Budgetäre Kosten der Bankenpakete 2009-2014

Der Rahmen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes (FinStaG) wurde nach einer Novellierung im Jahr 2014 von 15 Mrd auf 22 Mrd Euro aufgestockt. Sämtliche Haftungen des Interbankenmarktstärkungsgesetzes (IBSG) sind mit Ende 2014 ausgelaufen, es werden keine Haftungsentgelte mehr vereinnahmt. Im Folgenden werden nur die Maßnahmen sowie die budgetären Auswirkungen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes dargestellt.

Die nachfolgende Abbildung gibt für die jeweiligen Kreditinstitute einen Überblick über die bisherigen Unterstützungsmaßnahmen gemäß FinStaG (Haftungen, Garantien, Kapitalzuschüsse, Partizipationskapital). Sie machten zum 31. Dezember 2014 knapp 13 Mrd Euro aus. 7,3 Mrd Euro an FinStaG-Mitteln entfielen auf die Zeichnung von Aktienkapital, Gesellschafterzuschüssen sowie sonstigen Kapitalmaßnahmen. Von den 7,3 Mrd Euro entfallen rund 1,4 Mrd Euro auf staatliches Partizipationskapital, das von der Heta Resolution AG (HETA) und der Österreichische Volksbanken AG per Ende 2014 begeben wurde. Die Haftungen betragen 4,3 Mrd Euro. Damit ist der **Rahmen für das Bankenpaket** unter Berücksichtigung der Aufstockung auf 22 Mrd Euro **zu 59 % ausgeschöpft**. Darin berücksichtigt sind die Rückzahlungen von Partizipationskapital. Die Erste Bank (1.224 Mio Euro), die BAWAG PSK (550 Mio Euro) und Raiffeisenbank International AG (1,75 Mrd Euro) haben ihr Partizipationskapital zur Gänze getilgt.

Abbildung 15: Überblick über Bankenhilfen je Kreditinstitut

Unterstützungsmaßnahmen gem FinStaG je Kreditinstitut * in Mio Euro	Summe	davon Kapital	Gesellschafter- zuschüsse	Haftungen	Sonstiges
Hypo Alpe Adria Bank International AG	5.550	3.475	250	1.200	625
Kommunalkredit Austria AG	250	220	30	0	0
KA-Finanz AG	5.831	389	1.170	3.005	1.268
Österreichische Volksbanken AG	1.350	550		100	700
Raiffeisen Bank International AG	0				
BAWAG PSK	0				
Erste Group Bank AG	0				
Gesamt	12.981	4.634	1.449	4.305	2.593

Quelle: Quartalsberichte des BMF gemäß FinStaG. *Stand: 31.12.2014.

Von besonderem Interesse ist die Frage, welcher Teil der Unterstützungsmaßnahmen zu budgetären Belastungen geführt hat. Die nachfolgende Übersicht stellt die Gesamtaufwendungen den Gesamterträgen gemäß FinStaG für die Jahre 2009 bis 2014 nach den Kriterien der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 2010) dar. Damit erhält man einen Überblick über die Höhe der bisherigen budgetären Nettobelastung.

Abbildung 16: Auswirkungen des Bankenpakets auf das Maastricht-Defizit (2009-2014)

Nettobelastung durch das Bankenpaket gem. ESGV 2010 in Mio Euro	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe 2008-14
Aufwendungen	2.834	1.213	1.211	2.031	2.145	4.882	14.315
unterstellte Zinsen	181	536	509	473	392	373	2.464
defiziterhöhende Kapitaltransfers	2.650	675	700	1.555	1.750	4.506	11.837
Inanspruchnahmen von Garantien	0	0					0
Sonstige (Aufwand für die FIMBAG)	2	2	2	3	3	2	14
Erträge	119	858	896	767	701	694	4.037
Haftungsentgelte	63	118	161	120	130	93	688
unterstellte Zinsen aus gewährten Darlehen	55	474	441	354	277	345	1.947
Dividenden aus Partizipationskapital	0	263	289	289	290	252	1.384
Sonstige, darunter Pönalezahlungen Hypo Group Alpe A	0	2	4	4	4	4	18
Nettokosten Gesamtstaat	-2.715	-355	-315	-1.263	-1.444	-4.188	-10.278

Quelle: Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit/supplementary-tables-financial-crisis>), Stand 2.4.2015.

Die gesamten Aufwendungen aus Abschreibungen, Gesellschafterzuschüssen sowie aus den Refinanzierungskosten durch die Bundesfinanzierungsagentur zur Finanzierung der Maßnahmen belaufen sich in den Jahren 2009-2014 auf rund 14,3 Mrd Euro. Den Gesamtaufwendungen stehen Erträge aus Haftungsentgelten, unterstellten Zinsen aus gewährten Darlehen und Dividenden aus Partizipationskapital in Höhe von rund 4 Mrd Euro gegenüber. Daraus errechnet sich eine kumulierte budgetäre Nettobelastung von 10,3 Mrd Euro.

Die nachfolgende Tabelle gibt Auskunft darüber, wie sich die staatlichen Zuschüsse auf die einzelnen Kreditinstitute verteilen:

Abbildung 17: Maastricht-Defizit-wirksame staatliche Zuschüsse je Kreditinstitut (2009-2014)

Maastricht-wirksame Zuschüsse je Kreditinstitut in Mio Euro	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe
Hypo Alpe Adria/Heta Asset Resolution	31	600	625	500	1.750	4.506	8.012
Kommunalkredit/KA Finanz AG	2.620	75	75				2.770
Österreichische Volksbanken AG				950			950
Hypo Tirol				105			105
Gesamt	2.651	675	700	1.555	1.750	4.506	11.837

Quelle: Statistik Austria, Maastricht Notifikation vom 30. März 2015.

Die defiziterhöhenden Zuschüsse stiegen 2014 im Zuge der Errichtung der Abbaueinheit HETA kräftig auf 11,8 Mrd Euro an, weil sich im Zuge der Errichtung ein Wertberichtigungsbedarf in beträchtlicher Höhe herausstellte. Wenig überraschend verursachte daher die Hypo Alpe Adria/HETA mit rund 8 Mrd die höchsten budgetären Belastungen, gefolgt von Kommunalkredit AG /KA Finanz AG (ca 2,8 Mrd).

3.3.5.2 Nettobelastung durch die Bankenpakete im EU-Vergleich

Die öffentlichen Haushalte in den EU-28 wurden durch die Bankenpakete zwischen 2007 und 2014 netto mit rund 186 Mrd Euro (1,3 % des EU-BIP) belastet, wovon 10,3 Mrd Euro auf Österreich entfielen. Gemessen am BIP-Durchschnitt liegt Österreich damit an siebenter Stelle.

Abbildung 18: EURO-Länder nach Höhe der budgetären Belastung durch Banken (2008-2014)

Nettobudgetbelastung Bankenpakete in % des BIP 2014	
1. Irland	24,1%
2. Griechenland	12,5%
3. Slowenien	12,1%
4. Zypern	8,5%
5. Spanien	4,4%
6. Lettland	3,3%
7. Österreich	3,1%
8. Litauen	3,0%
9. Portugal	2,9%
10. Deutschland	1,3%
Durchschnitt EU28	1,3%

Quelle: Eurostat, AMECO, eigene Berechnungen.

Im Vergleich liegen Deutschland mit 1,3 % des BIP, ebenso die Niederlande mit 0,7 % und UK mit 0,5 % deutlich unter Österreich. In einigen Staaten verzeichnen die Staatshaushalte Nettogewinne: Dänemark, Frankreich und Italien. Das dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass Bankenrettung in diesen Staaten anders konzipiert war. Die Bankenrettung setzte in diesen Ländern stärker auf Haftungen und weniger auf Kapitalmaßnahmen.

3.3.5.3 Die zukünftigen Auswirkungen des Bankenpakets

Die budgetären Belastungen steigen 2015 voraussichtlich weiter an. Im Strategiebericht 2016-2019 sind für das Jahr 2015 1,7 Mrd Euro Maastricht-wirksame Bankenhilfen vorgesehen. Davon entfällt eine Milliarde Euro auf eine Haftung des Bundes für die Nachrangdarlehen der früheren Hypo, die voraussichtlich 2015 zu zahlen sein wird. Die restlichen 700 Mio Euro dienen u.a. für die italienische Tochterbank HBI, die 2014 in eine eigens gegründete Bundesholdinggesellschaft übertragen wurde und abgebaut werden soll. Medien sprechen von Abwertungserfordernissen in Höhe von mindestens 400 Mio Euro¹⁰. Erhebliche Unsicherheiten bestehen auch bei der Österreichischen Volksbanken AG, die ebenfalls abgewickelt und daher in eine Bad Bank, die Immigon Portfolio Abbau AG, umgewandelt werden soll. Der Staat erwartet sich von der ÖVAG das in ihr steckende Partizipationskapital in Höhe von 300 Mio Euro. Die Rückzahlung ist jedoch unsicher, weil auch das Partizipationskapital vom geplanten Kapitalschnitt betroffen sein soll¹¹. In den letzten Tagen kündigte der neue Vorstand der

¹⁰ Der Standard, <http://derstandard.at/2000014950160/Neuer-Chef-der-Bad-Bank-will-die-Assets-binnen-drei>

¹¹ Der Standard, <http://derstandard.at/2000014790073/OeVAG-endet-mit-888-Millionen-Verlust>

HETA an, die Abwicklung innerhalb von 3 bis 5 Jahren durchführen zu wollen. Das weicht erheblich vom bisherigen Plan ab, der einen Zeitraum von bis zu 15 Jahren vorsah. Das macht eine neuerliche Bewertung der Assets erforderlich, aus der sich für die Bilanz 2014 ein neuerlicher Wertberichtigungsbedarf ergeben könnte. Es zeigt sich somit, dass Österreich nach wie vor ein beträchtliches Bankenproblem hat, das nicht ohne Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit bleiben wird.

Im Planungszeitraum 2016 bis 2019 betragen die Maastricht-mäßigen Bankenhilfen nach Einschätzungen des Finanzministeriums 2016 600 Mio Euro, sinken danach für die Jahre 2017 und 2018 auf 500 Mio Euro und 2019 schließlich auf 300 Mio Euro. Die cash-mäßigen Auszahlungsobergrenzen der UG 46 Finanzmarktstabilität im Bundesfinanzrahmen entsprechen etwa den genannten Maastricht-Darstellungen des Strategieberichts.

Abbildung 19: Auswirkungen des Bankenpakets auf den Schuldenstand

Entwicklung des Schuldenstands in % des BIP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Schuldenstand	68,5	79,7	82,4	82,1	81,5	80,9	84,5
Bankenpaket	0,3	8,0	7,5	6,5	5,9	5,1	8,4
Schuldenstand ohne Bankenpaket	68,2	71,7	74,9	75,6	75,6	75,8	76,1

Quelle: Statistik Austria, Eurostat.

Die Auswirkungen des Bankenpakets auf den Schuldenstand waren erheblich. Sie lagen – nach der letzten Revision von Eurostat – 2009 bei 8 % des BIP und sanken bis 2013 – vor allem durch die Rückzahlung eines Teils des vergebenen Partizipationskapitals – kontinuierlich ab. Im Jahr 2014 erreichten sie vor allem im Zuge der Errichtung der Abbaueinheit HETA sowie auf Änderungen im Zusammenhang mit dem ESVG 2010 – Zurechnung der KA Finanz AG zum Sektor Staat – mit 8,4 % des BIP den höchsten Wert.

Die Staatschuldenquote wird nach Angaben Strategieberichts 2015 auf 86,8 % des BIP weiter ansteigen und erst in der Planungsperiode 2016 bis 2019 kontinuierlich sinken. Die Ursache für den Anstieg 2015 liegt in der geplanten Verschmelzung eines Teils der Verbindlichkeiten der Kommunalkredit AG mit der KA Finanz AG. Übertragen wird nur der nicht an eine private Investorengruppe veräußerte Teil der Kommunalkredit AG. Da die KA Finanz AG seit 2014 dem Sektor Staat zugerechnet wird, erhöht dieser Verschmelzungsvorgang die Schulden des Staates um 6,3 Mrd Euro.

3.4 Wirkungsziele inklusive Gleichstellungsziele

Trotz wiederholter detaillierter Kritik von Budgetdienst, AK und anderen liegen keine sichtbaren Verbesserungen in den Dokumenten zur Gesamtstrategie zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung vor. Zwar werden im Strategiebericht die Wirkungsziele bei den UGs aufgezählt, da sie aber in keinerlei Kontext gestellt werden, sind die Aussagen kaum relevant. Teil einer budgetpolitischen Strategie sind sie keinesfalls. Auch im Stabilitätsprogramm findet die Wirkungsorientierung keinen Eingang. Die finanzielle Gebarung und die Wirkungsorientierung wirken wie zwei Parallelwelten. Wenn weiterhin die Wirkungsorientierung nicht als Teil des Budgetprozesses betrachtet wird, wird sie als ‚bürokratische Übung‘ bzw ‚Papiertiger‘ mittelfristig dem Prozess der Reduktion der Verwaltungskosten zum Opfer fallen.

Dasselbe gilt für das **Gender Budgeting**, dessen Umsetzung in der mittelfristigen Budgetvorschau weiterhin sehr mangelhaft ist. So findet sich weder bei den budgetpolitischen Zielsetzungen noch beim Thema Steuerreform ein – wenn auch offensichtlich gegebener – gleichstellungspolitischer Bezug. So ist beispielsweise die Durchsetzung eines höheren Steuerbonus für NiedrigverdienerInnen aus frauenpolitischer Perspektive zu begrüßen. 400 Euro statt bislang 110 Euro pro Jahr können sich

nunmehr die ArbeitnehmerInnen als Negativsteuer zurückholen. Der Bonus und die Verringerung des Einstiegssteuersatzes sind Anreize zu höherer Frauenerwerbstätigkeit, denn für viele lohnt sich damit das Arbeiten spürbar mehr. Im Gegensatz dazu kommen die in absoluten Zahlen höheren Entlastungen im oberen Einkommensbereich überwiegend Männern zu Gute. Für eine Gesamteinschätzung muss jedoch auch die Gegenfinanzierung mit in den Blick genommen werden. Hier wirken vermögensbezogene Steuern deutlich egalisierender auf das Geschlechterverhältnis als Kürzungen bei den Staatsausgaben, die im Allgemeinen einen umverteilenden Charakter zugunsten der ökonomisch Schwächeren, d.h. mehrheitlich Frauen haben.

Das Ignorieren der Staatszielbestimmung in den budgetpolitischen Vorhaben entspricht der gelebten Praxis des BMF, denn auch bei der planmäßig durchgeführten Evaluierung der Haushaltsrechtsreform wurde das Thema Gender Budgeting vollständig ausgespart. (Währenddessen andere Themen wie das Europäische Semester, obwohl nicht primärer Untersuchungsgegenstand, ausführlich abgehandelt wurde). Ohne politischen Druck bzw Initiative gerät die Umsetzung der Verfassungsbestimmung immer stärker in Vergessenheit. Ohne ministerielle Steuerungsgruppe bzw wissenschaftlichen begleitenden Beirat scheint eine effektive Implementierung derzeit daher kaum möglich.

4. BUDGETRAHMEN

4.1 Entwicklung der Auszahlungen

Die Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen ist durch den Wegfall der Sondereffekte 2013 zumindest in Summe gut vergleichbar. Für einzelne Untergliederung sind jedoch die Werte für 2014 nur beschränkt vergleichbar (vor allem aufgrund der Neuzuteilungen der Ressortzuständigkeiten nach der Nationalratswahl 2013 bzw nach der ersten Regierungsumbildung).

Abbildung 20: Entwicklung der Auszahlungen nach Untergliederungen (2014-2019)

BFRG 2016 - 2019 in Mio Euro	2014 vorl. Erfolg	2015 BVA	2016	2017	2018	2019	2016-19 Ø Ver.JJ.	2014-19 Ø Ver.JJ.
	BFR/Strategiebericht 2016 -2019							
1 Präsidentschaftskanzlei	7,8	8,2	7,9	8,0	8,2	8,3	2,0%	1,4%
2 Bundesgesetzgebung	148,0	165,6	146,3	148,5	150,4	152,8	1,5%	0,6%
3 Verfassungsgerichtshof	13,5	14,8	14,8	15,1	15,3	15,6	1,8%	2,9%
4 Verwaltungsgerichtshof	18,5	19,4	19,3	19,8	20,3	20,7	2,4%	2,3%
5 Volksanwaltschaft	9,7	10,5	10,3	10,5	10,7	10,8	1,8%	2,2%
6 Rechnungshof	30,6	32,4	30,8	31,7	32,5	33,3	2,6%	1,7%
10 Bundeskanzleramt**	396,5	397,6	392,3	398,1	404,7	421,1	2,4%	
11 Inneres**	2.600,7	2.529,9	2.597,0	2.662,6	2.721,2	2.704,0	1,4%	
12 Äußeres**	420,1	409,1	400,4	404,5	398,1	396,4	-0,3%	
13 Justiz	1.372,1	1.309,1	1.269,5	1.291,9	1.310,5	1.329,3	1,5%	-0,6%
14 Militärische Angelegenheiten u. Sport	2.180,1	1.981,7	2.071,9	2.098,7	2.128,6	2.164,8	1,5%	-0,1%
15 Finanzverwaltung	1.089,3	1.156,6	1.138,1	1.158,9	1.183,0	1.201,3	1,8%	2,0%
Rubrik 0,1 - Recht und Sicherheit*	8.286,9	8.035,0	8.108,6	8.258,2	8.393,4	8.468,4	1,5%	0,4%
20 Arbeit	7.423,8	7.147,2	8.091,3	8.319,9	8.479,2	8.532,5	1,8%	2,8%
21 Soziales u. Konsumentenschutz	2.965,6	3.000,2	3.049,8	3.065,5	3.102,0	3.179,2	1,4%	1,4%
22 Pensionsversicherung	10.402,8	10.680,0	11.369,0	11.995,1	12.670,9	13.317,3	5,4%	5,1%
23 Pensionen - BeamtInnen	8.998,9	9.288,4	9.517,8	9.853,3	10.184,7	10.537,6	3,5%	3,2%
24 Gesundheit	994,8	957,0	1.033,2	1.068,1	1.097,3	1.126,1	2,9%	2,5%
25 Familie u. Jugend**	6.833,8	7.023,5	7.087,8	7.301,1	7.544,8	7.808,8	3,3%	
R. 2 - Arbeit, Soziales, Gesundheit u. Fam.*	37.619,7	38.096,3	40.158,9	41.612,9	43.088,9	44.511,4	3,5%	3,4%
30 Bildung und Frauen**	8.063,6	7.992,7	8.099,2	8.332,2	8.531,6	8.614,5	2,1%	
31 Wissenschaft und Forschung**	3.984,1	4.119,5	4.278,3	4.310,1	4.345,6	4.366,0	0,7%	
32 Kunst und Kultur**	370,0	441,7	441,8	442,4	445,3	445,8	0,3%	
33 Wirtschaft (Forschung)	118,0	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	0,0%	-3,0%
34 Verkehr, Innovation u. Techno. (Forschung)	410,3	429,2	428,1	428,1	428,1	428,1	0,0%	0,9%
R. 3 - Bildung, Forschung, Kunst u. Kultur*	12.946,2	13.084,7	13.358,9	13.624,4	13.862,2	13.966,0	1,5%	1,5%
40 Wirtschaft**	346,0	364,6	320,5	324,7	327,1	330,6	1,0%	
41 Verkehr, Innovation u. Technologie	3.165,1	3.349,4	3.530,8	3.720,4	3.899,7	4.077,5	4,9%	5,2%
42 Land-, Forst- u. Wasserwirtschaft	2.138,4	2.144,8	2.135,7	2.142,3	2.157,2	2.161,4	0,4%	0,2%
43 Umwelt	741,9	643,0	615,5	608,2	600,5	591,7	-1,3%	-4,4%
44 Finanzausgleich	875,8	988,7	976,0	957,9	954,5	941,3	-1,2%	1,5%
45 Bundesvermögen	1.063,5	1.023,3	1.015,9	1.039,0	1.033,1	1.031,0	0,5%	-0,6%
46 Finanzmarktstabilität	765,4	431,0	630,8	630,8	502,8	302,8	-21,7%	-16,9%
R. 4 - Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt*	9.096,0	8.944,8	9.235,3	9.433,4	9.484,8	9.446,3	0,8%	0,8%
51 Kassenverwaltung	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0%	
58 Finanzierungen, WTV	6.702,8	6.557,5	5.622,1	4.506,1	4.075,0	3.873,2	-11,7%	-10,4%
Rubrik 5 - Kassa und Zinsen*	6.703,3	6.558,5	5.633,1	4.517,1	4.086,0	3.884,2	-11,7%	-10,3%
Auszahlungsobergrenzen insg.	74.652,0	74.719,3	76.494,8	77.446,0	78.915,4	80.276,3	1,6%	1,5%

Quelle: BMF, eigene Darstellung. *enthalten zusätzlich zur Summe der Untergliederungen der Rubrik ab 2016 jeweils eine Marge von 10 Mio. **Durch die Verschiebung von Kompetenzen in der neuen Regierung per 1.3.2014 sind diese UGs 2014 nur bedingt mit den Folgejahren vergleichbar.

Ein zunehmendes Problem für die Budgetplanung dürfte sich aus Auszahlungen ergeben, die aus Rücklagenentnahmen bedeckt werden. Diese sind in den Auszahlungsobergrenzen selbst dann nicht inkludiert, wenn sie bereits fix eingeplant sind (wie zB in der UG 41 die Breitbandmilliarde). Auch wenn der Gesamtücklagenstand von 18,4 Mrd Euro so schnell nicht abgebaut wird, würde ein kleiner Teil davon ausreichen um sich merkbar auf das Maastricht-Defizit auszuwirken. Immerhin sind die

geplanten Rücklagenauflösungen in Summe in der – erst nach Erstveröffentlichung des Strategieberichts korrigierte – Überleitungstabelle vom administrativen Saldo auf das Maastricht-Defizit ersichtlich, Sie sind damit im Budgetpfad enthalten und belaufen sich 2016 auf 486 Mio Euro, ehe sie kontinuierlich auf 236 Mio Euro 2019 zurückgehen. In allen Untergliederungen, wo es zu rücklagenbedeckten Auszahlungen kommt, sind die Vergleichsrechnungen dadurch aber verzerrt (insbes. in der UG 41 durch die Breitbandmilliarde).

Die geplanten Auszahlungssteigerungen betragen in den Jahren 2014 bis 2019 durchschnittlich lediglich 1,5 % pro Jahr – und damit gerade einmal die Hälfte des nominellen Wirtschaftswachstums. Die geplante Auszahlungssteigerung liegt sogar unter der prognostizierten Inflationsrate. Neben den nicht veranschlagten rücklagenbedeckten Auszahlungen ist der Hauptgrund für den geringen Zuwachs der massive Rückgang der Zinszahlungen als Folge der extrem niedrigen Zinsen: Gemäß aktueller Planung sinken hier die Auszahlungen um durchschnittlich gut 10 % pro Jahr.

Vergleicht man die Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen mit jener des letzten BFR aus dem letzten Strategiebericht, so sind folgende Punkte hervorzuheben:

- 2014 waren die Auszahlungen insgesamt ca 1,1 Mrd Euro geringer als geplant – trotzdem geht das BMF für 2015 von Mehrauszahlungen aus. Weder die Offensivprogramme, noch das Konjunkturprogramm, noch die verschlechterte Konjunkturprognose sind dafür eine gute Erklärung.
- Die Jahre 2016 bis 2018 sind nun um 1,2 Mrd bis 1,6 Mrd Euro geringer veranschlagt worden als im BFR des Vorjahres (BFRG 2015-2018). Diese Entwicklung ist insbesondere auf die Korrektur bei den Zinszahlungen zurückzuführen (-3 Mrd Euro 2018), während die Rubriken 0 bis 3 sogar kontinuierlich höhere Auszahlungsobergrenzen aufweisen. Die stärksten Zuwächse ergeben sich vorwiegend dort, wo die nun stärker steigende Arbeitslosigkeit auf die Ausgaben durchschlägt, also vor allem in der UG 20 (knapp 1 Mrd Euro) und in der UG 22 (ca 400 Mio Euro 2018).
- Implizit dürfte der auf den Bund entfallende Teil der Gegenfinanzierung der Steuerreform enthalten sein. Nachvollziehbar ist die Verteilung der vorhergesehenen Einsparungen von kolportiert 700 Mio Euro – 200 Mio Förderungen und 500 Mio Euro „Verwaltung“ – im Strategiebericht allerdings nicht. Was genau geplant ist, wird sich wohl frühestens mit dem (im Herbst vorzulegenden) detaillierten Budgetentwurf für 2016 zeigen. Ausgehend von Äußerungen des Finanzministers sowie vom Strategiebericht selbst dürfte es nicht um die Beseitigung wenig sinnvoller Doppelförderungen oder effizientere Strukturen und Prozesse in der Verwaltung gehen, sondern um pauschale Kürzungen relativ quer durch die Bank in allen Untergliederungen. Die Forschungs-, Arbeitsmarkts- sowie EU-kofinanzierte Landwirtschaftsförderungen werden jedoch ausgenommen. Bei der Verwaltung dürfte als Bezugsgröße die Kategorie „operative Verwaltungstätigkeit“ dienen. Diese betrug abzüglich Zinsen 2014 gemäß BMF-Homepage 13,7 Mrd Euro. Diese Kategorie ist allerdings irreführend, da sie alle Personal- und Sachausgaben erfasst. So mutieren nicht nur PolizistInnen, LehrerInnen, Militärbedienstete oder Parlamentsabgeordnete zu VerwaltungsbeamtInnen, sondern „die“ Verwaltungsreform zu einem „Kostendämpfungspfad“ ohne Struktur- und Prozessreformen, der vor allem zu Lasten der öffentlich Beschäftigten gehen könnte. Zumindest zum Teil dürfte es sich bei den „Verwaltungseinsparungen“ jedoch lediglich um eine Aktualisierung der Ausgabenprognose aufgrund der niedrigeren Inflation handeln: Unterstellt man real konstante Auszahlungen für die operative Verwaltungstätigkeit, so ergibt sich auf Basis des (H)VPI gegenüber dem letztjährigen Stabilitätsprogramm bereits 2015 eine nominelle Ersparnis von über 100 Mio Euro, die bis 2018 auf knapp 500 Mio Euro ansteigt.

Abbildung 21: Vergleich BFRG neu/BVA 2015 zu BFRG 2015-2018/BVA 2014

	2014 BVA	2015	2016	2017	2018
	Vgl zu BFR 2015-2018				
1 Präsidentschaftskanzlei	0,2	0,3	-0,2	-0,2	-0,2
2 Bundesgesetzgebung	-10,8	19,2	-2,3	-2,3	-2,4
3 Verfassungsgerichtshof	-0,6	0,1	-0,3	-0,3	-0,3
4 Verwaltungsgerichtshof	-0,3	0,1	-0,2	-0,2	-0,2
5 Volksanwaltschaft	-0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,1
6 Rechnungshof	-0,6	2,2	-0,3	-0,3	-0,4
10 Bundeskanzleramt	0,5	4,0	13,6	13,7	13,5
11 Inneres	71,1	83,0	43,1	44,5	40,2
12 Äußeres	1,3	10,0	-1,5	-1,4	-11,6
13 Justiz	73,6	39,7	-19,2	-18,7	-20,2
14 Militärische Angelegenheiten u. Sport	23,1	0,0	53,8	43,7	38,0
15 Finanzverwaltung	-11,8	31,6	-0,6	-0,1	-1,6
Rubrik 0,1 - Recht und Sicherheit	145,3	190,5	85,8	78,3	54,6
20 Arbeit	395,5	0,0	861,1	988,1	965,4
21 Soziales u. Konsumentenschutz	42,3	0,0	-13,2	-13,1	-13,3
22 Pensionsversicherung	208,8	0,0	257,0	285,1	402,9
23 Pensionen - BeamtInnen	25,3	0,0	-99,1	-103,9	-105,8
24 Gesundheit	41,5	0,0	-10,5	-14,6	-12,9
25 Familie u. Jugend	28,4	0,0	-164,9	-189,2	-192,8
R. 2 - Arbeit, Soziales, Gesundheit u. Fam.	741,8	0,0	830,4	952,4	1.043,6
30 Bildung und Frauen	-15,1	0,0	-4,5	76,1	140,1
31 Wissenschaft und Forschung	-94,0	169,1	205,2	205,3	205,1
32 Kunst und Kultur	1,4	0,0	16,7	16,7	16,6
33 Wirtschaft (Forschung)	16,4	0,0	0,0	0,0	0,0
34 Verkehr, Innovation u. Techno. (Forschung)	-13,9	0,0	-1,0	-1,0	-1,0
R. 3 - Bildung, Forschung, Kunst u. Kultur	-105,0	169,1	216,4	297,0	360,7
40 Wirtschaft	-14,7	0,0	-28,3	-28,2	-28,5
41 Verkehr, Innovation u. Technologie	-8,7	0,0	-53,7	-53,7	-53,8
42 Land-, Forst- u. Wasserwirtschaft	-87,9	0,0	-40,6	-40,5	-40,8
43 Umwelt	102,9	21,5	-28,0	-36,3	-45,0
44 Finanzausgleich	-138,2	0,0	-62,3	-68,5	-47,8
45 Bundesvermögen	-476,8	3,0	10,0	5,4	4,4
46 Finanzmarktstabilität	-1.066,2	0,0	100,0	200,0	200,0
R. 4 - Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt	-1.689,7	24,5	-102,9	-21,8	-11,5
51 Kassenverwaltung	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
58 Finanzierungen, WTV	-200,7	0,1	-2.239,0	-2.848,3	-3.053,4
Rubrik 5 - Kassa und Zinsen	-201,2	0,1	-2.239,0	-2.848,3	-3.053,4
Auszahlungsobergrenzen insg.	-1.108,9	384,1	-1.209,4	-1.542,3	-1.605,9

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

In Folge wird versucht die Einsparungen grob nachzuvollziehen. Zu diesem Zweck wird erstens der Förderungsbericht 2013 herangezogen, der eine Übersicht über die direkten Förderungen je Untergliederung gibt. Diese Auszahlungen werden um die Ausnahmen korrigiert. Mit Hilfe des resultierenden prozentuellen Anteils je Untergliederungen wird hochgerechnet, wie sich ein Einsparungsvolumen von 200 Mio Euro verteilen würde. Um die Auswirkungen der Kostendämpfung bei den „Verwaltungsausgaben“ auf die einzelnen Untergliederungen abzuschätzen, wird der jeweilige Anteil am Ergebnis der vorläufigen Auszahlungen für die „operative Verwaltungstätigkeit“ im Jahr 2014

herangezogen. Bei einem unterstellten Volumen von 500 Mio Euro ergeben sich daraus die fiktiven Verwaltungseinsparungen je UG.

Allerdings ist festzuhalten, dass die so ermittelten erwartbaren Veränderungen gegenüber dem bisher gültigen BFRG 2015-2018 nur schwach übereinstimmen, auch wenn sie sich zT wie folgt erklären lassen durch:

- die neuen Offensivmaßnahmen (vgl. Abschnitt 3.2.5)
- die Anpassungen beim Personalplan (vgl. Abschnitt 4.3)
- höhere Bankenhilfen (vgl. Abschnitt 3.3.5)
- an Steuereinnahmen gekoppelte niedrigere Auszahlungen (insbes. UG 44)
- kleinere Verschiebungen zwischen den Untergliederungen (Kooperationsabkommen mit internationalen Finanzinstitutionen, Regierungsumbildung nach dem Rücktritt des ehemaligen Finanzministers)
- zwangsläufige methodische Unschärfen, insbesondere durch die Berechnung auf Basis des Anteils 2013 bzw 2014 anstelle der sich jährlich ändernden tatsächlichen Struktur

Verbleibende größere Abweichungen deuten auf noch nicht kommunizierte Einsparungsmaßnahmen hin. Dies dürfte insbesondere in der UG 23 BeamInnenpensionen der Fall sein, deren Auszahlungsobergrenze um 99,2 Mio Euro reduziert wurde, obwohl die Auszahlungen 2014 sogar um rund 25 Mio Euro den Voranschlag überschritten.

Abbildung 22: Geschätzte Verteilung der Einsparungen auf Förderung und Verwaltung je UG

geschätzte "Verwaltungs- und Förderreform" im BFRG 2016 - 2019, in Mio Euro	Förderung 2013	Anteil in %	Adapt. A. in %	fiktive UG-Kürzung	"oper. VW-tätig." '14	Anteil in %	fiktive VW-Kürz.	Σ fikt. Einsparung
1 Präsidentschaftskanzlei					7,7	0,1%	-0,3	-0,3
2 Bundesgesetzgebung	27,4	0,5%	1,2%	-2,4	104,5	0,8%	-3,8	-6,2
3 Verfassungsgerichtshof					11,5	0,1%	-0,4	-0,4
4 Verwaltungsgerichtshof					18,3	0,1%	-0,7	-0,7
5 Volksanwaltschaft					8,8	0,1%	-0,3	-0,3
6 Rechnungshof					30,2	0,2%	-1,1	-1,1
10 Bundeskanzleramt	66,8	1,3%	2,9%	-5,8	135,6	1,0%	-4,9	-10,8
11 Inneres	24,3	0,5%	1,1%	-2,1	2.424,0	17,6%	-88,0	-90,1
12 Äußeres	105,4	2,0%	4,6%	-9,2	220,6	1,6%	-8,0	-17,2
13 Justiz	40,3	0,8%	1,8%	-3,5	1.280,4	9,3%	-46,5	-50,0
14 Militärische Angelegenheiten u. Sport	103,8	2,0%	4,5%	-9,1	1.722,4	12,5%	-62,5	-71,6
15 Finanzverwaltung	52,1	1,0%	2,3%	-4,6	975,0	7,1%	-35,4	-39,9
Rubrik 0,1 - Recht und Sicherheit	420,1	8,1%	18,3%	-36,7	6.939,0	50,4%	-251,9	-288,6
20 Arbeit	821,3	15,9%		0,0	468,9	3,4%	-17,0	-17,0
21 Soziales u. Konsumentenschutz	161,1	3,1%	7,0%	-14,1	122,3	0,9%	-4,4	-18,5
23 Pensionen - BeamInnen					0,2	0,0%	0,0	0,0
24 Gesundheit	9,3	0,2%	0,4%	-0,8	76,7	0,6%	-2,8	-3,6
25 Familie u. Jugend	22,9	0,4%	1,0%	-2,0	561,2	4,1%	-20,4	-22,4
R. 2 - Arbeit, Soziales, Gesundheit u. Fam.	1.014,6	19,7%	8,4%	-16,9	1.229,3	8,9%	-44,6	-61,5
30 u. 32 Unterricht, Kunst und Kultur*	176,2	3,4%	7,7%	-15,4	4.057,2	29,5%	-147,3	-162,7
31 Wissenschaft und Forschung	608,6	11,8%		0,0	120,7	0,9%	-4,4	-4,4
33 Wirtschaft (Forschung)	80,5	1,6%		0,0	2,2	0,0%	-0,1	-0,1
34 Verkehr, Innovation u. Techno. (Forschung)	108,8	2,1%		0,0	7,5	0,1%	-0,3	-0,3
R. 3 - Bildung, Forschung, Kunst u. Kultur	974,1	18,9%	7,7%	-15,4	4.187,6	30,4%	-152,0	-167,4
40 Wirtschaft	127,0	2,5%	5,5%	-11,1	217,9	1,6%	-7,9	-19,0
41 Verkehr, Innovation u. Technologie	270,3	5,2%	11,8%	-23,6	819,8	6,0%	-29,8	-53,4
42 Land-, Forst- u. Wasserwirtschaft	1.742,3	33,8%	21,6%	-43,2	262,4	1,9%	-9,5	-52,7
43 Umwelt	538,7	10,4%	23,5%	-47,1	62,6	0,5%	-2,3	-49,3
44 Finanzausgleich	19,4	0,4%	0,8%	-1,7				-1,7
45 Bundesvermögen	50,7	1,0%	2,2%	-4,4	49,6	0,4%	-1,8	-6,2
46 Finanzmarktstabilität					3,8	0,0%	-0,1	-0,1
R. 4 - Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt	2.748,4	53,3%	65,5%	-131,0	1.416,1	10,3%	-51,4	-182,4
Summe	5.157,2	100,0%		-200,0	13.772,0	100,0%	-500,0	-700,0

Quelle: BMF, eigene Berechnungen. *Zusammengefasst, da sich die Förderungen für den Kultur- und Bildungsbereich nicht getrennt darstellen lassen.

Bei den Förderungen zeigt die Spalte „adaptierte Anteile“ die Anteile, wenn die Förderungen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Forschung sowie für kofinanzierte EU-Gelder nicht berücksichtigt werden. Nachdem auf diese Bereiche mehr als die Hälfte aller Bundesförderungen entfällt, verdoppelt sich zwangsläufig der adaptierte Anteil der anderen Untergliederungen ohne Ausnahme. In der nächsten Spalte folgt die fiktive Verteilung der Förderungskürzungen von gesamt 200 Mio Euro auf die einzelnen Untergliederungen basierend auf diesen adaptierten Anteilen. Bei der Schätzung der Verwaltungseinsparungen wird zunächst der Anteil je Untergliederung an den Auszahlungen für die sogenannte operative Verwaltungstätigkeit auf Basis des vorläufigen Erfolges 2014 berechnet. In weiterer Folge wird dieser Schlüssel zur fiktiven Aufteilung des kolportierten Einsparungsvolumens von 500 Mio Euro verwendet. In der letzten Spalte wird die Summe aus den so geschätzten Förderungs- und Verwaltungseinsparungen je UG, Rubrik und gesamt ausgewiesen.

Beispielsweise wäre in der UG 40 Wirtschaft zu erwarten, dass die Wirtschaftsförderungen um 11,1 Mio gekürzt und die Personal- und Sachausgaben um 7,9 Mio Euro, in Summe also 19 Mio Euro. Tatsächlich wurde die Auszahlungsobergrenzen der Untergliederung in den Jahren 2016 bis 2018 um gut 28 Mio Euro (vgl. Abbildung 21) reduziert. Die stärkere Kürzung der Obergrenze könnte einerseits durch methodische Fehler der Schätzung bedingt sein, andererseits auch auf gezieltere Kürzung der Wirtschaftsförderung hindeuten. Gezieltere Kürzungen wären durchaus wünschenswert, weil gerade bei Wirtschaftsförderungen größere Ineffizienzen vermutet werden.

Rubrik 1: Recht und Sicherheit

Die Auszahlungsobergrenzen der Rubrik 0,1 Recht und Sicherheit bleiben bis 2019 – trotz Aufstockung gegenüber dem bisherigen Finanzrahmen – hinter dem prognostizierten Wirtschaftswachstum zurück. Erst im Herbst 2015 mit dem zu beschließenden BFG 2016 wird klar sein, welche Maßnahmen im Detail gesetzt werden. Besonderes Augenmerk wird jedoch in allen Rubriken auf die abermalige Reduktion der Ermessenszahlungen zu legen sein, die Härtefälle für betroffene Vereine und NGOs verursachen könnten.

In den **UG's 01-06** werden die Auszahlungsobergrenzen gegenüber dem alten BFRG leicht reduziert. Diese Kürzungen sind wohl Folge der sogenannten Verwaltungs- und Förderungsreform. Der Rahmen in der UG 02 **Bundgesetzgebung** wird trotz Untersuchungsausschüssen und Enquetekommissionen gesenkt. Die Kosten des Parlamentsumbaus sind noch nicht in den Finanzrahmen eingepreist, es ist jedoch ein Abänderungsantrag im Parlament dazu in Vorbereitung.

Der Rahmen in der UG 10 **Bundeskanzleramt** steigt als Folge von (Rest)mittelübertragungen infolge der BundesministerienGesetzNovelle 2014 bzw des Wechsels von Staatssekretärin Stessl ins BKA. Gleichzeitig sind Personalabbau, Kürzungen im Bereich der Überstunden und zahlreiche weitere Kürzungen bei Ermessungsausgaben angekündigt. Die genauen Werte der Übertragungen und Einsparungen werden jedoch nicht ausgewiesen.

In der UG 11 **Inneres** erhöht sich der Rahmen 2016-2018 (43,1 Mio Euro; 44,5 Mio Euro; 40,2 Mio Euro) trotz der Kürzungen in Verwaltung und Förderungen auf Grund der Sicherheitsoffensive 2015-2018 (jährlich 72 Mio Euro). Diese Mittel könnten auf vielfache Art und Weise zB beschäftigungs- oder sozialpolitisch besser eingesetzt werden (etwa Sozial- oder Integrationsarbeit). Bezüglich Personal ist der Exekutivdienst von der Nichtnachbesetzung ausgenommen.

In der UG 12 **Äußeres** kommt es zu 2016-2018 zu Kürzungen im Finanzrahmen (1,5 Mio Euro; 1,4 Mio Euro; 11,6 Mio Euro). Die einzelnen Jahre der UG liegen unter dem vorläufigen Erfolg 2014. Angekündigt werden im Strategiebericht Förderungs- und Leistungskürzungen, während medial auch strukturelle Reformen im diplomatischen Dienst kolportiert werden. Einzumachen ist jedenfalls, dass im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, wo das Erreichen des 0,7 % Ziels abermals in weite Ferne rückt, dringender Handlungsbedarf besteht, um die eingegangenen Verpflichtung zu erfüllen.

Der beachtliche Rücklagenstand von 87 Mio Euro könnten aufgrund der aktuellen außenpolitischen Krisenherden jetzt sinnvoll eingesetzt werden.

In der UG 13 **Justiz** findet im neuen Finanzrahmen eine Kostendämpfung von jeweils 20,4 Mio Euro im Bereich Verwaltung und Förderung sowie eine ‚Anhebung der Einzahlungstangente‘ von 40 Mio Euro statt. Damit wird die Prognose der tatsächlichen Entwicklung angepasst und erreicht, dass nicht ständig Rücklagen gebildet werden, die langfristig zu höheren Auszahlungen führen. Die Rücklagen betragen im Justizbereich zum Jahresende knapp 240 Mio Euro. RichterInnen und StaatsanwältInnen sind von der Nichtnachbesetzung ausgenommen. Im aktuellen Regierungsprogramm wurde vereinbart, dass **Bußgelder der Bundeswettbewerbsbehörde für den Konsumentenschutz** zweckgewidmet werden sollen. Eine rasche Umsetzung würde dem VKI zusätzliche 1,4 bis 2 Millionen Euro pro Jahr bescheren.

In der UG 14 **Militärische Angelegenheiten und Sport** werden im Offensivpaket 2016-2019 zusätzliche Mittel von insgesamt 350 Mio Euro für Investitionen ausgewiesen. Diese stehen Einsparungen im Verwaltungsbereich von jährlich 44,4 Mio Euro gegenüber, sodass sich der Rahmen 2016-2018 um (53,8 Mio Euro; 43,7 Mio Euro; 38 Mio Euro) erhöht, und nicht verringert, wie vielerorts kolportiert wird.

In der UG 15 **Finanzverwaltung** kommen mehrere Effekte zum Tragen. Insgesamt bleibt der Finanzrahmen gegenüber 2015-2018 stabil. Einer Kostendämpfung bei Verwaltung und Förderung und Verschiebung der Projektanbahnung der Kooperationsabkommen mit internationalen Finanzinstitutionen in die UG 45 stehen eine Aufstockung der Finanzverwaltung um 500 Planstellen ab 2016 gegenüber. Bemerkenswert ist der hohe Rücklagenstand von fast 700 Mio Euro der UG 15.

Rubrik 2: Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie

Die Rubrik 2 ist die auszahlungsmäßig größte Rubrik. 2019 wird sich der BFR-E gegenüber 2014 um 3,5 % jährlich erhöhen. Dies ist maßgeblich getragen von der steigenden Arbeitslosigkeit, die die als automatische Stabilisatoren wirkenden Bundesbeiträge zur Arbeitslosen- und Pensionsversicherung (=variable Auszahlungen) ansteigen lassen. Aber auch im Familienbereich ergeben sich auf Grund der stufenweisen Anhebung der Familienbeihilfe (2016 und 2018) überdurchschnittliche Erhöhungen.

Die **UG 20 Arbeit** steigt bis zum Jahr 2019 gegenüber 2014 um 1,1 Mrd Euro bzw 2,8 % jährlich an. Im Jahr 2019 sind auf Grund des prognostizierten Anstiegs der Arbeitslosigkeit auf 9,1 % um 1.142 Mio Euro mehr als 2014 (8,4 %) vorgesehen. Sie sieht dann insgesamt 8,5 Mrd Euro vor. Auf Grund der Revision der Prognosen wurde auch der Finanzrahmen angepasst und zusätzliche Mittel in den Jahren 2016-2018 (861 Mio; 988 Mio; 965 Mio) für die Arbeitslosenversicherung eingestellt.

Abbildung 23: Arbeitslose und Arbeitsmarktbudget

Untergliederung 20 Arbeit in Mio Euro	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2016-19	2014-19
	BFR/Strategiebericht 2016 -2019						Ø Ver.JJ.	Ø Ver.JJ.
Auszahlung 20 Arbeit	7.423,8	7.147,2	8.091,3	8.319,9	8.479,2	8.532,5	1,8%	2,8%
<i>Auszahlung fix</i>	1.966,8	1.904,1	1.913,8	1.924,9	1.931,5	1.933,8	0,3%	-0,3%
<i>Auszahlung var</i>	5.457,0	5.243,2	6.177,5	6.395,0	6.547,6	6.598,7	2,2%	3,9%
Arbeitslosenrate	8,4	9,1	9,4	9,4	9,3	9,1	-1,1%	1,6%
Arbeitslose	319.000	350.000	367.000	372.000	371.000	366.000	-0,1%	2,8%
Auszahlung insgesamt/Arbeitslose (in Euro)	23.272,1	20.420,6	22.047,1	22.365,3	22.855,0	23.312,8	1,9%	0,0%

Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Die fixen Mittel, worunter weitgehend die aktive Arbeitsmarktpolitik fällt, stagnieren bis 2019. Sie bleiben im gesamten BFR-E unter dem vorläufigen Erfolg von 2014 mit 1.966,8. Diese Mittel sind auch geringfügig niedriger als im letzten BFRG, weil jährlich Einsparungen von rund 8,4 Mio Euro bei Verwaltung und Förderungen zum Tragen kommen. Der Neuzugang zum Fachkräftestipendium wurde

2016 und 2017 sistiert. Allerdings gibt es eine positive Entwicklung im Bereich der Reintegration Älterer in den Arbeitsmarkt, die Kürzungen überkompensiert. Hier kann eine Bedeckung der Mittel aus der ALV erfolgen, die von 120 Mio Euro im Jahr 2015 bzw 150 Mio Euro im Jahr 2016 (AMS Programm „Beschäftigungsinitiative 50+“) auf 250 Mio Euro (2016 und 2017) erhöht wurde, sodass für Beschäftigungsförderung (Eingliederungsbeihilfe, Beschäftigungsprojekte) von AN 50+ in diesen beiden Jahren mehr Geld zur Verfügung steht. Eine Flexibilisierung des möglichen Einsatzes dieser insgesamt 500 Mio Euro für die Reintegration älterer ArbeitnehmerInnen ist aber notwendig, um einerseits den regionalen Arbeitsmarktgegebenheiten besser entsprechen und andererseits überbordende Mitnahmeeffekte vermeiden zu können. Kurzarbeit kann aus den variablen Mitteln in den Jahren 2017 und 2018 im Ausmaß von 20 Mio Euro finanziert werden. Eine mögliche höhere Inanspruchnahme muss aus den fixen Mitteln für die Arbeitsmarktförderung getragen werden, was wiederum den Spielraum für andere Fördermaßnahmen einengen würde.

Nachdem die Unterscheidung in variable und fixe Mittel aufgrund der zahlreichen Ausnahmen nur noch bedingt getroffen werden kann, erschließt sich aus dem Finanzrahmen auch nicht, ob angesichts der weiter steigenden Arbeitslosigkeit ausreichend Geld für aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehen.

Die Mittel der **UG 21 Soziales und Konsumentenschutz** steigen bis 2019 jährlich im Schnitt um 1,4 % auf 3.179,2 Mio Euro an. Dies sind überwiegend Mittel für Pflegeleistungen. Damit werden die Offensivmaßnahmen in der Pflege über 2018 hinaus verlängert. Gegenüber dem BFRG 2015-18 wird die UG in den Jahren 2016-2018 jährlich um 13,3 Mio Euro gekürzt. Spannend wird sein, wie im Rahmen der anstehenden Finanzausgleichsverhandlungen die Dotierung des Pflegefonds geregelt werden wird. (Derzeit erfolgt die Kostenerstattung der Länder und Gemeinden an den Bund in Höhe der Kosten des Jahres 2010, 382,3 Mio Euro eingefroren bis zum Ende der Gültigkeit des Finanzausgleichs.) Eine Erbschaftssteuer hätte als Finanzierungsmöglichkeit mehrere Vorteile. Sie würde zusätzliche Mittel bei langfristig steigendem Erbvolumen lukrieren und hätte bei entsprechender Ausgestaltung eine progressive Wirkung.

Die variable Auszahlungsobergrenze steigt in der **UG 22 Pensionsversicherung** (Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung) bis zum Jahr 2019 jährlich durchschnittlich um 5,1 % an. Der damit einhergehende leichte Anstieg der Bundesmittel in Prozent des BIP ist eine Folge der aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung sehr verhaltenen Entwicklung der Beitragseinnahmen.

Die UG beinhaltet dabei auch die Beiträge des Bundes für Teilpflichtversicherungszeiten, die Beiträge zu anderen Verwaltungsbereichen sind, und damit nicht als Bundesbeitrag gezählt werden können. Auch die Ausgleichszulage in der Höhe von einer Milliarde Euro ist ein zentrales Mittel zur Bekämpfung von Altersarmut und damit kein Pensionsaufwand. Gegenüber dem BFRG 2015-18 werden in den Jahren 2016 (257 Mio Euro), 2017 (285,1 Mio Euro) und 2018 (402,9 Mio Euro) die Mittel erhöht. Dies resultiert daraus, dass nunmehr die Ansätze des BFRG im Wesentlichen den Ergebnissen des Gutachtens der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung vom November 2014 folgen, während diese in den Vorjahren teilweise unter den Prognosewerten der Pensionskommission angesetzt wurden. Doch sind die Werte etwas niedriger, da im BFRG bereits die März-Prognose des WIFO – und damit u.a. auch die niedrigere erwartete Inflationsrate – Eingang fand. Erwähnenswert ist, dass die Budgetmittel variabel sind, d.h. automatisch im Ausmaß des tatsächlichen Finanzierungsbedarfs angepasst werden. Auch ist der Fokus auf die aus dem allgemeinen Steueraufkommen getätigten Auszahlungen aus dem Bundesbudget unangebracht, da für das Maastricht-Defizit nicht das Verhältnis zwischen steuer- und beitragsfinanzierten Pensionen relevant ist, sondern nur die Gesamtausgaben für Pensionen.

Zur Dämpfung der langfristigen Ausgabensteigerungen wurden weitreichende Reformen umgesetzt. Mit der Einführung der Kontoerstgutschrift durch das Stabilitätsgesetz 2012 und der Reform der Invaliditätspensionen im Rahmen des Sozialrechts-Änderungsgesetz 2012 wurden weitere wichtige

Schritte gesetzt. Viele der in der jüngsten Vergangenheit getroffenen Maßnahmen werden erst sukzessive voll wirksam und durch ein Pensionsmonitoring begleitet. Als weitere strukturelle Maßnahme hat die Regierung im Februar 2015 die Einführung der Teilpension beschlossen und die Erarbeitung eines Bonus/Malus Systems gemeinsam mit den Sozialpartnern bis Sommer 2015 in Aussicht gestellt.

Die Auszahlungsobergrenze erhöht sich in der **UG 23 Pension – Beamtinnen und Beamte** bis 2019 im Durchschnitt um 3,2 % jährlich gegenüber 2014. Dabei gibt es Kürzungen in den Jahren 2016-2018 (-99,1 Mio Euro; -103,9 Mio Euro; -105,8 Mio Euro) auf Grund neuer Einschätzungen betreffend Pensionsstand und Pensionshöhe. Da der vorläufige Erfolg 2014 über dem Voranschlag lag und die Berechnung des neuen Pfades über die Anpassung der niedrigeren prognostizierten Inflationsrate hinausgeht, wäre eine genauere Erklärung des Anpassungspfades wünschenswert. Wesentliche gesetzliche Neuerungen fanden nicht statt. Die Rücklagen betragen zum 31.3.2015 160 Mio Euro.

Der ‚**Ageing Report 2015**‘, der alle drei Jahre Langfristprojektionen altersabhängiger Ausgaben auf Basis aktueller Demographieprognosen unter Zugrundelegung der jeweils aktuellen Rechtslage erstellt, wird bereits im Stabilitätsprogramm vorab zusammengefasst. Er konstatiert, dass die gesamten öffentlichen Pensionsausgaben (gesetzliche Pensionsversicherung, BeamtInnen, Ausgleichszulagen und Rehabilitationsgeld) von 13,9 % im Jahr 2013 auf 14,7 % des BIP im Jahr 2037 steigen werden, und ab da wieder auf 14,4 % im Jahr 2060 zurückgehen, bei gleichbleibenden Einnahmen von 8,3 % des BIP. Unter Berücksichtigung der massiven Verschiebungen in der Altersstruktur ergibt sich somit im Pensionsbereich eine nur sehr moderate Ausgabensteigerung. Auch wenn die Langfristprojektionen für die aktuelle Budgetplanung wenig Relevanz besitzen, zeigt die aktuelle Prognose einen mittel- und langfristig sehr soliden Finanzierungspfad und belegt damit die erheblichen Wirkungen der bereits beschlossenen weitreichenden Reformmaßnahmen. Im letzten Ageing Report wurde von einer gesamten altersabhängigen Ausgabensteigerung von 4,5 Prozentpunkten bis 2060 ausgegangen, während diese aktuell nur mehr 2,9 Prozentpunkte betragen soll.

In der **UG 24 Gesundheit** steigen die Auszahlungen gegenüber 2014 um 2,5 % jährlich an. Der Finanzrahmen wurde leicht nach unten korrigiert. Wesentliche Ausgabe ist dabei die Krankenanstaltenfinanzierung, die vom Abgabenaufkommen abhängt und der aktuellen Prognose angepasst wurde. Bei den fixen Auszahlungen ergeben sich Änderungen im Finanzrahmen, zum einen weil der Zahngesundheitsfonds auch 2019 dotiert wurde und zum anderen durch eine Anpassung der Refundierung an die Krankenversicherung für Leistungen im Rahmen der Mindestsicherung. Kürzungen im Bereich der Verwaltungs- und Förderreform werden nicht konkret angeführt.

Die **UG 25 Familie und Jugend** kürzt die Auszahlungsobergrenze gegenüber dem alten Finanzrahmen 2016-2018 (164,9 Mio; 189,2 Mio; 192,8 Mio Euro) deutlich, was nicht näher erläutert wird. Die Einzahlungen, die hauptsächlich auf Dienstgeberbeiträgen beruht, sinken auf Grund der schlechteren Wirtschaftslage lt. Prognose (siehe Einzahlungen). Dies führt dazu, dass der Abbau des Schuldenstandes des Reservefonds langsamer von Statten gehen wird. Trotzdem steigen die Auszahlungen der UG mit 3,3 % im Jahr noch immer überdurchschnittlich an. Geplant sind Erhöhungen der Familienbeihilfe in den Jahren 2016 und 2018. Der Kinderfreibetrag wird im Rahmen der Steuerreform auf 440 Euro jährlich verdoppelt, was jedoch finanziell in der UG 16 als Steuerausfall schlagend wird. Ab dem Jahr 2018 sollen, wenn budgetär möglich, Lohnnebenkosten gesenkt werden, wobei die Dienstgeberbeiträge zum FLAF explizit genannt werden.

Rubrik 3: Bildung, Forschung, Kunst und Kultur

Die Rubrik 3 ist die zweitgrößte Rubrik. Gegenüber dem Jahr 2014 wird sie bis zum Jahr 2019 um durchschnittlich 1,5 % jährlich steigen.

Die größte Untergliederung ist die **UG 30 Bildung und Frauen**. Gegenüber dem BFRG 2015-18 gibt es eine Erhöhung der Auszahlungsobergrenzen in den Jahren 2017 (76,1 Mio Euro) und 2018 (140

Mio Euro) während es im Jahr 2016 zu einer Verringerung von rund 4,5 Mio Euro kommt. Zudem ist die Verschiebung von Zahlungen an die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) von 2014 auf 2016 in Höhe von 90-100 Mio Euro zu berücksichtigen, die nicht aus dem leicht gestiegenen Rücklagenstand von ca. 71 Mio Euro bezahlt werden kann.

Das Bildungsressort schleppt eine strukturelle Unterfinanzierung mit sich, die trotz der ab 2017 über dem Deflator des öffentlichen Konsums liegenden Steigerungsraten der Auszahlungsobergrenzen nicht ausgeglichen werden wird können. Die Ministerin Heinisch-Hosek selbst spricht von 343 Mio Euro Defizit für das Jahr 2015¹². Diese Unterfinanzierung wird sich im Jahr 2016 durch die Rückzahlungen an die BIG und Steigerungen bei den LehrerInnengehältern voraussichtlich weiter erhöhen. Diese Lücke sollte politisch außer Streit gestellt und ausgeglichen werden. Ansonsten wird weiterhin mit Einmalmaßnahmen, wie zB der Verschiebung des Ausbaus der Tagesbetreuung oder der BIG-Zahlungen, über die Budgetknappheit hinweggetäuscht. Dieses Vorgehen verdeckt nicht nur kurzfristig die Probleme, sondern verdoppelt diese in der Zukunft. Ein hundertprozentiger Lückenschluss durch Einsparungen im Ressort ist unerreichbar und darüber hinaus auch politisch ohne maßgebliche Strukturreformen nicht zielführend, da in der Folge alle innovativen Schulprojekte wegfallen müssten. Die Situation führt auch zu einer negativen Anreizwirkung, da derzeit jede Einsparung nur zu etwas geringeren Überweisungen durch das BMF führt. Einsparungen im Bildungsressort sollten erstens die Umsetzung struktureller Schulreformen (veränderte Verwaltungsstrukturen, Abbau von Kleinstschulen, räumliche Standortkonzentrationen), zweitens klar definierten Ziele zur Qualitätsverbesserung (frühzeitiges Erkennen von RisikoschülerInnen oder Entgegenwirken von Bildungsvererbung) sowie drittens eine tatsächlich umgesetzte, effizientere Ressourcensteuerung (also zB bei Personal und Gebäudemanagement) umfassen.

Erst mit November will die Regierung die Maßnahmen zum Lückenschluss präsentieren. Spätestens in den kommenden FAG-Verhandlungen wird der Ausbau der Ganztagesbetreuung als weiterzuführendes Offensivprogramm zu klären sein.

Die **UG 31 Wissenschaft und Forschung** erfährt ab 2016 über das Offensivprogramm eine Aufstockung von 230 Mio Euro, doch vermutlich durch die Verwaltungseinsparungen bleibt lediglich eine Erhöhung von 205 Mio Euro pro Jahr. In den nächsten Jahren muss dringend eine Erhöhung der Mittel für Stipendien erfolgen, da die Zahl der Studierenden an Universitäten und Fachhochschulen seit dem Wintersemester 2008 um 23 % gestiegen ist, aber gleichzeitig die Zahl der StipendienbezieherInnen im selben Zeitraum um 13 % sank. Geld hierfür wäre, wie der Rücklagenstand von 568 Mio Euro verrät, vorhanden. Bei der Wissenschaft wird das alte Offensivprogramm (Grundlagenforschung +100 Mio Euro) auch 2019 fortgesetzt. Wie die anderen Forschungsuntergliederungen UG33/34 ist auch die UG 31 von den Förderungskürzungen ausgenommen.

In der **UG 32 Kunst und Kultur** erfolgt trotz verlautbarter Kürzungen bei Förderungen und Verwaltung ab 2016 eine Erhöhung des Rahmens um fast 17 Mio Euro. Als Grund dafür wird die Tilgung des Kredits für die Errichtung des Museumsquartiers mit 2015 genannt. Dies erhöht den Spielraum für das Ressort bei gegebenem Budget, aber warum sich die Auszahlungsobergrenze dadurch erhöhen soll, ist nicht nachvollziehbar.

Die **UG 33 Wirtschaft (Forschung)** bleibt im Vergleich zum BFRG 2015-2018 unverändert. 2019 wird der Betrag in gleicher Höhe fortgeschrieben. Die Rücklagen sind zurückgegangen, betragen jedoch immer noch 53 Mio Euro, also beinahe ein halbes Jahresbudget.

Die **UG 34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)** verringert sich gegenüber dem bisher gültigen BFR um 1 Mio Euro. Im Zeitverlauf erhöhen sich die Mittel im Zeitraum bis 2019 gegenüber 2014 aber im Schnitt um beinahe 1 %. Zudem war der Rücklagenstand mit Ende 2014 bei beachtlichen 362 Mio Euro, was beinahe einem Jahresbudget entspricht.

¹²<http://kurier.at/politik/inland/bildung-2016-fehlt-eine-halbe-milliarde/120.720.488>

Rubrik 4: Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt

In fast allen Untergliederungen wurden gegenüber dem letzten Finanzrahmen **neuerlich Kürzungen** der Auszahlungsobergrenzen vorgenommen. Besonders stark fällt der Rückgang zum einen in der UG 44 Finanzausgleich aus. Das ist darauf zurückzuführen, dass die dortigen Auszahlungen größtenteils an das – durch die Tarifsenkung reduzierte – Abgabenaufkommen gebunden sind. Zum anderen ist die UG 43 Umwelt besonders betroffen, weil dort der Anteil der Förderungen am Gesamtbudget besonders hoch (vgl. Abbildung 22). Höhere Auszahlungen sind erstens in der UG 45 Bundesvermögen vorgesehen. Aufgrund des Beitritts bei der Asiatischen Infrastrukturbank sowie einer Strukturänderung (Kooperationsabkommen mit internationalen Finanzinstitutionen – ca 13 Mio Euro pro Jahr – wandern von der UG 15 in die UG 45, wo bereits die Institutionen selbst zu finden sind), wird diese UG um einstellige Millionenbeträge angehoben. Bereinigt um die Strukturverschiebung sind die Auszahlungsobergrenzen aber auch in der UG 45 geringer. Die zweite Ausnahme ist substanzieller und betrifft einmal mehr die **UG 46 Finanzmarktstabilität**, wo neuerlich **höhere Bankenhilfen** eingerechnet werden (vgl. Abschnitt 3.3.5), die mit „notwendigen Mitteln für Abbauaktivitäten (Asset-Verkäufe)“ begründet werden.

Betrachtet man den Verlauf der Auszahlungsobergrenzen der Rubrik 4 im Entwurf für das BFRG 2016-2019 selbst, so steigen diese besonders bis 2017 an. Das ist vor allem auf die UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie zurückzuführen, die sogar kontinuierlich steigende Ausgaben aufweist. Zu berücksichtigen ist an dieser Stelle, dass der tatsächliche Anstieg aufgrund der **Breitbandmilliarde** noch viel höher ausfallen wird. Finanziert wird sie nämlich aus Rücklagen, die 2013 mittels Mehreinnahmen bei der Versteigerung von Funklizenzen aufgebaut wurden – und rücklagenfinanzierte Ausgaben werden im BFR generell nicht veranschlagt.

In der **UG 42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft** stagnieren die Auszahlungen weitgehend. Dahinter verbirgt sich allerdings eine deutliche Steigerung der nationalen Subventionen, da die europäischen Förderungen – und damit der nationale Kofinanzierungsbedarf – zurückgehen. Somit kommt es auch in der UG 42 zu einem Widerspruch zum deklarierten Ziel der Bundesregierungen bei „Förderungen (zum Beispiel „Einfrieren“ der Förderungen in bestimmten Bereichen)“ einzusparen. Dass 2019 durch die Verlängerungen der Offensivmittel im Bereich der ländlichen Entwicklung neuerlich 120 Mio Euro zur Verfügung gestellt werden (nach bereits insgesamt 470 Mio Euro für den Zeitraum von 2014 bis 2018), ist deshalb zu kritisieren.

Rubrik 5: Kassa, Zinsen

Die Rubrik 5 umfasst zwei Untergliederungen, die Kassenverwaltung (UG 51) und die Finanzierungen/Währungstauschverträge (UG 58) und beinhaltet einerseits die Kassenverwaltung des Bundes und andererseits die Auszahlungen für die Schuldenverwaltung. Entscheidend für die Entwicklung der Zinsauszahlungen sind mittelfristig die Zinshöhe, die Fristigkeitsstruktur und die Entwicklung der Finanzschulden. In der Vergangenheit waren die Zinsauszahlungen durchwegs sehr vorsichtig budgetiert. Der Erfolg stellte sich gegenüber dem Finanzrahmen und dem Voranschlag dann in vielen Jahren als wesentlich niedriger heraus, so dass der UG 58 eine „Pufferfunktion“ zukam. Zusätzlich führten in der Vergangenheit immer wieder auch andere Maßnahmen des Debt Managements (zB Aufstockungen von Anleihen und damit verbunden die Realisierung von Emissionsagios) zu dämpfenden Effekten, die selten in die Budgetierung Eingang fanden. Das erschwerte die Einschätzung der Entwicklung der Zinsauszahlungen.

Gegenüber dem Finanzrahmen des Vorjahres liegen die Auszahlungsobergrenzen für die UG 58 deutlich niedriger. Dementsprechend sinken die Auszahlungen im neuen Finanzrahmen von 6,6 Mrd Euro (2015) auf 3,9 Mrd Euro 2019. Als Folge der Konsolidierung wird die Dynamik der Zinsauszahlungen in den folgenden Jahren gebremst, da geringere Defizite zu finanzieren sind.

Weiters geht das Bundesministerium für Finanzen für die Planperiode 2016 bis 2019 von deutlich geringeren Zinserwartungen aus als in der Planungsperiode zuvor. Bereits beim vorjährigen Bundesfinanzrahmen zeigte sich, dass die Budgetierung wesentlich realistischer war als in den Jahren zuvor, so dass sich die Überschätzung der Zinsauszahlungen durch das Debt Management nicht mehr fortsetzte. Gegenüber dem Vorjahr sind die für die Finanzierung der Staatsschuld relevanten Zinssätze noch weiter zurückgegangen. Da jedoch damals diese im Verlauf des Jahres 2015 eingetretene Senkung des Zinsniveaus nicht ausreichend antizipiert wurde, sind die im alten BFR 2015-2018 für das Jahr 2015 ausgewiesenen Zinsauszahlungen dennoch überhöht. Wenn man davon ausgeht, dass das Zinsniveau weiterhin auf sehr niedrigem Niveau bleiben wird, dann ist der starke Rückgang der Auszahlungsobergrenzen für die Zinsauszahlungen 2016 bis 2019 durchaus realistisch. Damit einher geht eine Senkung der Durchschnittsverzinsung der Staatsschuld.

Angesichts des nur leichten Rückgangs der Zinszahlungen in Relation zum BIP gemäß Stabilitätsprogramm (von 2,4 auf 1,9 % des BIP, 2019 gegenüber 2014) könnte bei anhaltend niedrigem Zinsniveau für das Maastricht-Defizit sogar noch ein Spielraum bestehen. Angesichts einer Schuldenstandquote von dann rund 80 % des BIP und einem Zinsniveau deutlich unter 1 % müsste mittel- bis langfristig die Zinsbelastung noch deutlicher zurückgehen.

4.2 Entwicklung der Einzahlungen

Abbildung 24: Entwicklung der Einzahlungen

Entwicklung der Einnahmen, in Mio Euro	2014	2015	2015	2016	2017	2018	2019	2016-19	2014-19
	vorl. Erf.	BVA	Progn.						
Lohnsteuer	25.942	27.300	27.000	24.600	25.700	27.400	29.200	5,9%	2,4%
Umsatzsteuer	25.472	26.300	26.000	28.100	29.100	30.100	30.900	3,2%	3,9%
veranlagte Einkommensteuer	3.384	3.500	3.450	4.150	3.850	3.950	4.000	-1,2%	3,4%
Körperschaftsteuer	5.906	6.600	6.100	6.300	6.800	7.000	7.300	5,0%	4,3%
Kapitalertragsteuern	2.886	2.830	2.700	2.800	2.990	3.050	3.150	4,0%	1,8%
Stabilitätsabgabe und Sonderbeitrag	586	640	500	500	500	330	330	-12,9%	-10,8%
Verbrauchssteuern	6.221	6.425	6.335	6.530	6.580	6.630	6.680	0,8%	1,4%
Verkehrssteuern	6.184	6.415	6.432	6.568	6.754	6.900	7.057	2,4%	2,7%
Sonstige	1.922	1.770	1.753	1.702	1.726	1.790	1.833	2,5%	-0,9%
Abgaben brutto	78.503	81.780	80.270	81.250	84.000	87.150	90.450	3,6%	2,9%
Überweisungen an Länder, Gemeinden etc	-28.278	-29.583	-28.984	-29.222	-30.150	-31.354	-32.597	3,7%	2,9%
EU-Beitrag	-2.752	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000	-3.100	-3.200	2,2%	3,1%
Österreichfonds				-50	-50	-50	-50	0,0%	
Abgaben netto	47.473	49.197	48.286	48.978	50.800	52.646	54.603	3,7%	2,8%
UG 20 (v.a. Arbeitslosenversicherung)	6.167	6.282	6.323	6.478	6.727	6.994	7.277	4,0%	3,4%
UG 25 (v.a. FLAF)	7.104	7.394	7.189	7.409	7.781	8.147	8.648	5,3%	4,0%
UG 45 Bundesvermögen	1.007	1.113	1.003	1.278	1.078	1.077	1.116	-4,4%	2,1%
UG 46 Finanzmarktstabilität	2.473	112	5	2	0	0	0	-100,0%	-100,0%
UG 51 Kassenverwaltung (v.a. von der EU)	1.120	1.427	1.826	1.431	1.446	1.459	1.459	0,6%	5,4%
sonstige Einnahmen	6.117	6.000	6.056	6.115	6.137	6.145	6.165	0,3%	0,2%
Einnahmen insgesamt	71.463	71.525	70.688	71.690	73.969	76.467	79.268	3,4%	2,1%

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Die Einzahlungen steigen von 2014 bis 2019 mit durchschnittlich 2,1 % pro Jahr schwächer als das nominelle BIP (3,0 %). In der Periode ab 2016 – mit Inkrafttreten der Steuerreform – ist die Steigerung mit 3,4 % etwa gleich wie das nominelle BIP von 3,3 %.

Abbildung 25: Einzahlungen im Vergleich neuer zu altem Strategiebericht

Entwicklung der Einnahmen, in Mio Euro	2014	2015	2016	2017	2018
	Vgl zu Strategiebericht 2015-2018				
Lohnsteuer	-58	-300	-4.100	-4.500	-4.500
Umsatzsteuer	-128	-300	1.000	1.300	1.500
veranlagte Einkommensteuer	-116	-50	450	-50	-50
Körperschaftsteuer	-294	-500	-500	-200	-200
Kapitalertragsteuern	106	-130	-130	-90	-180
Stabilitätsabgabe und Sonderbeitrag	-54	-140	-140	-140	-110
Verbrauchssteuern	-26	-90	-105	-60	-10
Verkehrssteuern	-15	17	-43	-3	-3
Sonstige	308	83	-2	-17	13
Abgaben brutto	-877	-1.510	-4.070	-4.260	-4.040
Überw. an Länder, Gemeinden etc	320	599	1.501	1.677	1.662
EU-Beitrag	148	0	0	0	0
Österreichfonds	0	0	-50	-50	-50
Abgaben netto	-408	-911	-2.618	-2.632	-2.428
UG 20 (v.a. Arbeitslosenversicherung)	132	41	-101	-87	80
UG 25 (v.a. FLAF)	-47	-205	-323	-371	-378
UG 45 Bundesvermögen	-208	-110	14	-160	-156
UG 46 Finanzmarktstabilität	2.473	5	2	0	0
UG 51 Kassenverw. (v.a. EU-Finanz.)	-332	399	0	0	0
sonstige Einnahmen	-2.344	-57	-2	-15	-29
Einnahmen insgesamt	-733	-837	-3.031	-3.267	-2.912

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Im Gegensatz zu vergangenen Finanzrahmen wurde auch eine aktuelle Prognose für 2015 vorgelegt, die beinahe für alle Einnahmen für das laufende Jahr 2015 pessimistischer ist. Diese Neuschätzung erscheint etwas zu vorsichtig und die ersten Ergebnisse können diese Zurückhaltung nicht rechtfertigen, jedoch dürfte die Vorsicht auch der Überschätzung im letzten Jahr (2014) geschuldet sein.

Bei der Lohnsteuer ist ein Rückgang 2016 von 4.100 Mio Euro und ab 2017 von 4.500 Mio Euro vorgesehen. Dies erscheint plausibel. Bei der Einkommensteuer schlägt sich die Steuerreform etwas zeitversetzt 2017 im Aufkommen nieder. Sie wird nur um 50 Mio zurückgenommen, da einerseits die Maßnahmen der Betrugsbekämpfung zu erhöhter Einnahmensicherung führen sollte und andererseits sich Mehreinnahmen durch Änderungen bei der Immobilienzuwachsteuer bzw bei der Abschreibung von Gebäuden ergeben.

Die überdurchschnittliche Entwicklung bei der Umsatzsteuer von 2014-19 mit 3,9 % pro Jahr ist weniger auf eine besonders gute Entwicklung des privaten Konsum geschuldet, der nur mit 1,1 % steigt, sondern insbesondere der Betrugsbekämpfung und zu einem geringeren Teil der Erhöhungen der ermäßigten Sätze.

Trotz anhaltend niedrigen Zinsniveaus wurde aufgrund der etwas höheren Steuersätze bei der Kapitalbesteuerung ein steigendes Aufkommen über die Jahre hinweg angenommen. In Summe ergibt sich im Vergleich der beiden BFRG aber eine leichte Rücknahme bei den Einnahmen, da der Zinseffekt stärker als die Steuererhöhungen wirken.

Die Stabilitätsabgabe muss aufgrund der geringeren Bilanzsumme ab 2015 um 140 Mio Euro bzw 2018 um 110 Mio Euro reduziert werden. Trotz des Einsatzes Österreichs lässt die Einführung der Finanztransaktionsteuer weiter auf sich warten. Mehr Engagement könnte jedoch beim Vorgehen gegen aggressive Steuerplanung auf internationaler Ebene an den Tag gelegt werden.

Die weiteren Einzahlungen sind sehr heterogen zusammengesetzt und daher zT nur schwer zu beurteilen. Der Ausreißer im Jahr 2014 hängt mit der Rückzahlung des Partizipationskapitals zusammen, welches in der UG 46 verbucht wurde und dort eine Mehreinnahme ist. Die Schätzungen für die Einzahlungen in der UG 20 (Arbeit) und der UG 25 (FLAF) fallen unterschiedlich aus, obwohl beide wesentlich von der Entwicklung der Lohn- und Gehaltssumme determiniert werden. Die Einzahlungen aus der Arbeitslosenversicherung in der UG 20 wachsen auch wegen der außertourlichen Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage um durchschnittlich 3,4 % pro Jahr bis 2019 – und so etwas stärker als die Lohn- und Gehaltssumme (3,0 %). Im Gegensatz dazu steigen die Einzahlungen in den FLAF um durchschnittlich 4,0 % pro Jahr, also um durchschnittlich 1 Prozentpunkt stärker als die Lohnsumme. Die unterschiedlichen Finanzierungsbedingungen aufgrund des Fehlens einer Höchstbeitragsgrundlage erklären den Unterschied jedoch nicht.

In Summe erscheint die Einnamenschätzung insbesondere für 2015 etwas vorsichtig. Zu bedenken ist jedoch, dass neben der konjunkturellen Wirkung das Aufkommen ab 2016 noch von der konkreten Umsetzung der Steuerreform abhängt. Dies gilt insbesondere für die Betrugsbekämpfung. Hier muss gesetzlich jedenfalls Vorsorge getroffen werden für die AbschleicherInnen (vgl. Abschnitt 3.3.4).

4.3 Grundzüge des Personalplans 2016 bis 2019

Mit dem Bundesfinanzrahmen 2016-2019 werden auch die Grundzüge des Personalplans für diesen Zeitraum festgelegt. Sie knüpfen grundsätzlich an den derzeit geltenden Plänen 2015 bis 2018 an, bringen aber auch eine Reihe von Änderungen mit sich. Wie schon in den Jahren zuvor schlägt sich der Konsolidierungskurs auch im Personalbereich nieder. Für die Jahre 2016 bis 2019 werden die Personalabgänge grundsätzlich nur zur Hälfte nachbesetzt. Davon ausgenommen sind die Bereiche des Exekutivdienstes, der StaatsanwältInnen, RichterInnen, LehrerInnen und weitestgehend die Obersten Organe. Ebenso ausgenommen sind das administrative Supportpersonal an Schulen, die Arbeitsinspektion, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die operative Finanzverwaltung.

Entsprechend dem **Schwerpunkt der Steuerbetrugsbekämpfung** im Rahmen der Gegenfinanzierung der Steuerentlastung werden der **Finanzverwaltung** ab dem Jahr 2016 **500 zusätzliche Planstellen**, davon 50 aus dem sogenannten Mobilitätsmanagement (Jobvermittlung innerhalb des Bundesdienstes), zur Verfügung gestellt. Bei der Polizei wird die 2015 begonnene Aufstockung in den Jahren 2016 bis 2018 mit jeweils zusätzlichen 250 Planstellen pro Jahr fortgesetzt, das sind in Summe 1.000 Planstellen. Auch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl erfährt eine personelle Aufstockung, vorwiegend aus dem Mobilitätsmanagement. Im Bereich des Bundeskanzleramtes sind neue Planstellen für das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen. Die Aufstockung um rund 160 Planstellen im Bereich Verkehr, Innovation, Technologie ist auf europarechtliche Vorgaben in der Flugsicherung (Auditing Prozesse) zurückzuführen.

Abbildung 26: Personalplan

Grundzüge des Personalplans	2015*	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2016
	BFG	BRFG 2016-2019			Differenz zu BFRG alt			geg. VJ	
Präsidentenkanzlei	80	80	80	79	79	0	0	0	0
Bundesgesetzgebung	416	416	416	416	416	0	0	0	0
Verfassungsgerichtshof	96	100	100	100	100	4	4	4	4
Verwaltungsgerichtshof	199	200	200	200	200	0	0	0	1
Volksanwaltschaft	73	74	74	74	74	0	0	0	1
Rechnungshof	323	323	323	323	323	0	0	0	0
Bundeskanzleramt	1.210	1.248	1.244	1.239	1.233	54	54	54	38
Inneres	32.207	32.531	32.723	32.893	32.808	124	124	124	324
Äußeres	1.349	1.339	1.328	1.315	1.301	0	0	0	-10
Justiz	11.264	11.215	11.156	11.074	10.986	0	0	0	-49
Militärische Angelegenheiten und Sport	21.946	21.831	21.680	21.457	21.170	-8	-8	-8	-115
Finanzverwaltung	11.440	11.890	11.890	11.890	11.890	443	443	443	450
Arbeit	412	408	408	408	408	0	0	0	-4
Soziales u Konsumentenschutz	1.149	1.138	1.119	1.101	1.081	4	4	4	-11
Gesundheit	375	379	375	369	362	8	8	8	4
Familien und Jugend	125	125	125	125	125	0	0	0	0
Bildung und Frauen	44.311	44.277	44.240	44.192	44.143	0	0	0	-34
Wissenschaft und Forschung	725	718	710	699	688	0	0	0	-7
Kunst und Kultur	304	304	304	304	304	-5	-5	-5	0
Wirtschaft	2.323	2.299	2.270	2.234	2.193	0	0	0	-24
Verkehr, Innovation, Technologie	877	1.034	1.024	1.012	998	165	165	165	157
Land- und Forstwirtschaft	2.631	2.610	2.587	2.557	2.524	-4	-4	-4	-21
Gesamt	133.835	134.539	134.376	134.061	133.406	785	785	785	704

Quelle: BMF, eigene Darstellung, *Personalplan erste Anpassung 2015.

Der **vorgelegte Personalplan** ist weniger als der aktuell gültige, aber **immer noch restriktiv** angelegt und führt zwischen 2015 und 2019 zur Kürzung von 429 Planstellen. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist der Aufnahmestopp aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit problematisch. Kritisch anzumerken ist auch, dass der Personalabbau losgelöst von Reformen der Verwaltung und des föderalen Systems in Österreich erfolgt. Positiv zu bewerten ist die Aufstockung des Prüfpersonals in der Finanzverwaltung. Anzumerken ist freilich, dass durch die erforderliche Ausbildung der neu aufzunehmenden PrüferInnen die Steuerbetrugsbekämpfung erst mit Verzögerung intensiviert werden kann.