

geachtet werden, dass die Anreizeffekte für Personen in der Grundversorgung berücksichtigt werden (bspw. durch anrechnungsfreie Zuverdienstmöglichkeiten bis zur Geringfügigkeitsgrenze oder die Wiederaufnahme in die Grundversorgung bei Verlust eines darüber hinausgehenden Arbeitsplatzes).

Die zweite große Änderung in der Asylpolitik sind die Maßnahmen, die mit Verweis auf die vorhandenen Aufnahmekapazitäten getroffen wurden. Nachdem eine europäische Lösung kurzfristig nicht mehr möglich erschien, wollte die Bundesregierung die **Möglichkeiten der Asylbeantragung in Österreich** begrenzen. Legt man als Maßstab für eine faire Verteilung die Bevölkerungszahl sowie die Wirtschaftsleistung an (wie in den Vorschlägen der Sozialpartner zur verbesserten Arbeitsmarktintegration⁹ als Ziel definiert ist und auch international so diskutiert wird), so läge ein „fairer“ Anteil Österreichs zwischen 0,12 % (Bevölkerungsanteil) und 0,36 % (BIP-Anteil) der Menschen die weltweit auf der Flucht sind, also etwa zwischen 72.000 und 216.000 Personen. Auf die EU insgesamt entfielen dementsprechend zwischen 7 und 17 %, also 4 bis 10 Mio Menschen. Diese Zahlen zeigen, dass der menschenrechtskonforme Umgang mit Flüchtenden auf Ebene der Europäischen Union derzeit ohne größere materielle Probleme zu lösen sein müsste. In der Praxis bleiben jedoch viele Länder unter ihren Möglichkeiten. Der einzig bisher auf europäischer Ebene umsetzbare politische Lösungsansatz war ein Abkommen mit der Türkei (wo weit mehr syrische Flüchtlinge versorgt werden als in der EU insgesamt) zur Eindämmung der Fluchtbewegung nach Griechenland.

Sowohl die Finanzierung dieses Abkommens als auch die Entscheidung, in Österreich eine Aufnahmeobergrenze von 37.500 Flüchtenden im Jahr 2016 mit allen Mitteln durchzusetzen, schlägt sich im Bundesfinanzrahmen nieder. Für die Jahre 2016 und 2017 werden im Strategiebericht Teile der Mehrausgaben für das Militär mit den „aktuellen Herausforderungen wie Grenzsicherung“ und jene für die Polizei in „Zusammenhang mit der Bewältigung der Flüchtlingssituation“ begründet. Noch nicht absehbar ist der Effekt des sogenannten „Asyl auf Zeit“, also der regelmäßigen Überprüfung, ob die Asylanerkennungsgründe nach wie vor gültig sind. Zu befürchten ist ein nicht unwesentlicher Mehraufwand in der Verwaltung, der ohne nennenswerte Ausweitung der Personalkapazitäten zu einer weiteren Verlängerung der Asylverfahren führen würde.

Darüber hinaus versucht die **Bundesregierung verstärkt präventiv tätig** zu werden. Auch wenn dabei ein internationales Vorgehen – bspw. mittels UNO (Sicherheitseinsätze) oder Europäischer Union (Entwicklungszusammenarbeit) – bedeutsamer ist, so ist der Beitrag der Bundesregierung mittels Erhöhung der Gelder für internationale Hilfen und die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) positiv hervorzuheben. Ein Teil wird bereits 2016 wirksam und betrifft die ursprünglich gekürzten Beiträge bspw. zu UN-Friedensmissionen, die in unserer letzten Budgetanalyse kritisiert wurden. Da die Aufstockung nun die damaligen Kürzungen übersteigen, ist diese Maßnahme positiv, weil gerade diese Programme zur Linderung der Fluchtgründe in Krisenregionen besonders wirksam erscheinen. Hinsichtlich der Aufstockung der Mittel für die EZA (vgl. Abschnitt 5.1) ist zu berücksichtigen, dass die Flüchtlingsausgaben selbst im Rahmen der internationalen EZA-Finanzierungsziele eingerechnet werden können. Gerade auch aus EZA-Perspektive sollte deshalb möglichst rasch nach Ankunft der Flüchtenden mit Qualifizierungsmaßnahmen gestartet werden. Eine win-win-Situation können in diesem Zusammenhang zusätzliche Lehrstellen- und Studienplätze für junge Geflüchtete sein, da eine solide Ausbildung sowohl individuell als auch für die wirtschaftliche Entwicklung, sowohl bei einem Verbleib in Österreich als auch bei einer allfälligen Rückkehr, förderlich ist. Gleichzeitig steigt die Wahrscheinlichkeit internationaler wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Kooperationsmöglichkeiten für die Zukunft, wenn die Herkunftsregionen der Geflüchteten wieder sicher sind – vor allem wenn die freiwillige Rückkehr gefördert und kooperativ begleitet wird.

Nachdem die Europäische Kommission bereits angekündigt hat, die Flüchtlingskosten – sofern sie nachvollziehbar dargestellt sind – bei der Überprüfung der Einhaltung der Fiskalregeln 2015 und 2016

⁹ Vgl: http://www.oegb.at/cms/S06/S06_6.1.a/1342566282421/presse/presseaussendungen/masterplan-integration

herauszurechnen, findet sich im Strategiebericht der Bundesregierung eine diesbezügliche Aufstellung. Für 2017 wurde noch keine Schätzung angeführt. Gemäß aktueller WIFO-Prognose ist zwar mit leicht sinkenden Ausgaben zu rechnen, doch bleiben sie mit 1,8 Mrd Euro bzw 0,5 % des BIP substanziell hoch. Der Finanzminister sollte sich deshalb auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass allfällige Abweichungen von den europäischen Fiskalregeln, die auf die gegenüber 2014 **stark gestiegenen Ausgaben für Flüchtende für das Jahr 2017** zurückgehen, als **Sondereffekt** anerkannt und damit toleriert werden.

Abbildung 13: Budgetauswirkungen der verstärkten Zuwanderung von Flüchtenden

Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtenden in Mio Euro	2014	2015	2016
Anfängliche Aufnahmekosten	265,0	514,6	997,0
Transportkosten	0,0	71,8	316,6
Verwaltungskosten	69,0	82,0	120,7
Türkei-Abkommen & internationale Hilfen	6,0	9,9	62,2
Sonstige Kosten und Maßnahmen	102,3	79,6	489,8
Gesamtausgaben	442,4	757,9	1.986,2
Gesamtausgaben in % des BIP	0,13	0,22	0,57

Quelle: BMF.

Nachdem es zu dieser Tabelle aus dem Stabilitätsprogramm keine Erläuterungen gibt, ist bis zu einem gewissen Grad unklar, was sich tatsächlich hinter dieser Aufstellung verbirgt. Das trifft insbesondere auf die internationalen Hilfszahlungen zu. Bei den beiden größten Positionen 2016 dürfte es sich zum einen um die Grundversorgung und zum anderen um die Mindestsicherung sowie die Integrationsmaßnahmen handeln, nachdem in einer weiteren Gliederung im Strategiebericht die Ausgabensummen nach Kategorien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufgeschlüsselt werden und der Großteil auf „Sozialleistungen“ entfällt. Nachvollziehbar ist diese Aufschlüsselung jedoch nicht, da ein wesentlicher Teil der Grundversorgung nicht an die Flüchtenden, sondern vielmehr an heimische HerbergsbetreiberInnen und gemeinnützige Organisationen ausbezahlt wird. Diese Mittel sind **besonders konjunkturwirksam**, da sie Einzelhandel, Lebensmittelproduktion und – sofern neue Betreuungsplätze erst geschaffen werden müssen – auch den Bau anregen.

Damit zusammenhängend ist eine wesentliche analytische Ungenauigkeit der Darstellung im Strategiebericht zu kritisieren, nämlich dass die Summe mit „Gesamtauswirkungen auf den Haushaltssaldo“ bezeichnet wird. Außer Acht gelassen wird, dass die tatsächliche Belastung aufgrund der sogenannten Multiplikatoreffekte letztlich geringer sind als die Ausgaben, da sie – gerade auch in strukturschwachen ländlichen Regionen – den Wirtschaftskreislauf anregen. Dadurch steigen nicht nur Wirtschaftsleistung und Beschäftigung, sondern auch die Steuereinnahmen. Wie hoch diese indirekten Effekte sind lässt sich nur grob abschätzen. Unbestritten ist jedoch, dass bei fehlender Berücksichtigung der positiven konjunkturellen Effekte die **budgetären Auswirkungen überschätzt** werden. Beispielsweise ergab eine vom IWF im Jänner veröffentlichte Studie für 2016 eine budgetäre Belastung von 0,31 % des BIP, was einen Zuwachs gegenüber 2014 von lediglich 0,23 % des BIP – und nicht 0,43 Prozentpunkte wie vom BMF berechnet – ergibt. Darüber hinaus kommt die selbe Studie zum Ergebnis, dass die Wirtschaftsleistung in Österreich durch den Zustrom an Flüchtenden mit 0,5 % des BIP so stark steigt wie in keinem anderen europäischen Land. Für Deutschland legte das IMK eine detaillierte Schätzung vor. Sie kommt zu höheren Werten als der IWF. Die Mehrausgaben für Flüchtende steigern demnach die Wirtschaftsleistung 2017 um 0,6 % und finanzieren sich mit bis zu 50 % selbst.¹⁰ Insofern ist davon auszugehen, dass der wirtschaftspolitische Impuls auch für Österreich höher sein könnte als vom IWF geschätzt.

¹⁰ IMK (2016): Flüchtlingszuwanderung als Konjunkturprogramm (http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_szenario1.pdf).

Dieser wirtschaftspolitische Impuls ist aber natürlich nicht ausreichend, um aus dem Konjunkturimpuls durch höhere Flüchtlingsausgaben genügend Jobs für die Neuankömmlinge zu schaffen. Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Flüchtende sind zwar wichtig, greifen aber zu kurz. **Nur mit einer insgesamt expansiven Ausrichtung** (vgl. Abschnitt 3.1) **kann die Wirtschaftspolitik integrativ wirken** und so das ökonomische Potenzial entfalten, das die MigrantInnen mitbringen. Gelingt die Integration, stehen den kurzfristigen Mehrausgaben für Flüchtende langfristige Wohlstandssteigerung für alle bzw. eine Entlastung des Staatshaushalts gegenüber.

Auch ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass der **Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Arbeitslosigkeit primär von der wirtschaftlichen Lage abhängig** ist. Am stärksten nahm die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2009 zu, als netto rund 17.000 Personen in Österreich zugewandert sind. 1999, als ähnlich viele Personen zuwanderten (20.000), schrumpfte die Zahl der Arbeitslosen hingegen um 22.000. Soll die wirtschaftliche und soziale Integration von MigrantInnen gelingen, ist eine gute gesamtwirtschaftliche Ausgangslage unabdingbar. Bei Vollauslastung und Vollbeschäftigung sind die Voraussetzungen günstig: Die MigrantInnen finden rasch Arbeit und gesellschaftliche Integration, die Gesamtwirtschaft profitiert durch höhere Produktion und steigende Einkommen. Hingegen sind die Rahmenbedingungen im Fall von Unterauslastung und Arbeitslosigkeit viel schwieriger. Die Jobchancen für MigrantInnen sind beeinträchtigt und die Migration kann kaum positive makroökonomische Effekte mit sich bringen. Die starke Ausweitung der innereuropäischen Arbeitsmigration der letzten Jahre und die aktuelle Flüchtlingsbewegung treffen Österreich zu einem konjunkturell besonders ungünstigen Zeitpunkt: Die Wirtschaft ist seit Beginn der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Krise in erheblichem Ausmaß unterausgelastet, der Arbeitsmarkt befindet sich in einem anhaltenden Ungleichgewicht. Dieses Ungleichgewicht bringt hohe soziale Kosten mit sich und erschwert die Integration.

4.4 Budgetäre Kosten des Bankenpakets

Die Finanz- und Wirtschaftskrise führte zu einer erheblichen und anhaltenden Belastung der öffentlichen Haushalte weltweit. Neben den direkten Kosten für die Stützung des Finanzsystems, die in Folge weiter ausgeführt werden, sind darüber hinaus die Ausgaben für konjunkturstabilisierende Maßnahmen zu nennen, die alleine in Österreich in die Milliarden gingen. Noch gewichtiger waren jedoch die kumulierten indirekten Kosten in Form höherer Arbeitslosigkeit und schwächerer Steuereinnahmen. Die Stützung des Finanzsystems erfolgte über ein breites Maßnahmenbündel auf globaler, europäischer und nationaler Ebene. In Österreich kam es – insbesondere aufgrund der mittlerweile zerschlagenen Hypo Alpe Adria Group – zu einer **im internationalen Vergleich überdurchschnittlich starken Belastung der öffentlichen Haushalte**.

Ein Ende ist jedoch nach wie vor noch nicht in Sicht.¹¹ Nach dem Entschluss der Bundesregierung im März 2015, der HETA keine weiteren Stützungsmaßnahmen mehr zukommen zu lassen, verhängte die FMA ein Zahlungsmoratorium. Die nun nicht mehr bedienten Forderungen sind mit Haftungen des Bundeslandes Kärntens besichert, dessen gesamter Landeshaushalt nur einen Bruchteil der Haftungssumme umfasst. Ein Vergleichsangebot des Bundes und des Landes Kärnten wurde von den Gläubigern innerhalb der Frist nicht angenommen. Die hohe Rechtsunsicherheit sollte jedoch für beide Seiten Motiv genug sein, einen Vergleich anzustreben. Der Ausgang solcher Verhandlungen wird ebenso wie eine Klärung durch Gerichte in jedem Fall erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben.

¹¹ Für Details zu einzelnen Finanzinstituten vgl: Budgetanalyse 2016 (https://media.arbeiterkammer.at/PDF/AK-Budgetanalyse_2016.pdf).

Insgesamt belasteten die Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitutionen in Österreich die öffentlichen Haushalte bis Jahresende 2015 mit 13,8 Mrd Euro. Während regierungsseitig bei einem Bruchteil dieser Belastung durch das Bankenpaket im Zusammenhang mit der verstärkten Zuwanderung schutzsuchender Menschen im Entwurf zur Novelle des Asylgesetzes von „erheblichen finanziellen Belastungen des öffentlichen Haushalts“ gesprochen wird, die schon bald „nicht mehr getragen werden können“, ist **bis 2020 mit weiteren Milliarden an Bankenhilfen zu rechnen.**

Wie hoch der zumindest nach derzeitigem Stand geplante Zusatzaufwand genau ist, lässt sich in den Unterlagen des Finanzministeriums nicht feststellen. Ausgewiesen wird, dass auf Maastricht-Basis für die Jahre 2016 bis 2020 eine Vorsorge in Höhe von 2,45 Mrd Euro für Kapitaltransfers getroffen wird. Diese Bankenhilfen sind zwar Maastricht-defizitwirksam, werden aber nicht für das strukturelle Defizit berücksichtigt, das aktuell die wichtigste Messgröße für die Einhaltung der Fiskalregeln in Österreich ist. 2017 kommt es im Strategiebericht zu einer Abweichung zwischen den geplanten Kapitalmaßnahmen gemäß der UG 46 (500 Mio Euro) und den Einmalmaßnahmen für die Korrektur des strukturellen Defizits in der gesamtstaatlichen Übersicht (650 Mio Euro). Dahinter dürfte sich ein nicht zahlungswirksamer Verlust des Bundes verbergen, wie er bspw. durch die Übernahme einer Haftung mit hohem Ausfallrisiko entstehen kann (wie etwa 2010 bei der Bürgschaft für die KA Finanz, die bereits damals defizitwirksam war und nicht erst 2013 als sie schlagend wurde). Zusätzlich zu den Kapitaltransfers ist – unter der Annahme, dass sich die anderen Aufwendungen und Erträge gemäß nachstehender Tabelle in den Folgejahren ähnlich entwickeln werden wie 2015 – mit weiteren grob 2 Mrd Euro an indirekter Budgetbelastung zu rechnen, die sich vor allem aus den Zinsen auf die durch das Bankenpaket höhere Staatsverschuldung ergibt.

Abbildung 14: Auswirkungen der Bankenstützung auf das Maastricht-Defizit (2009-2015)

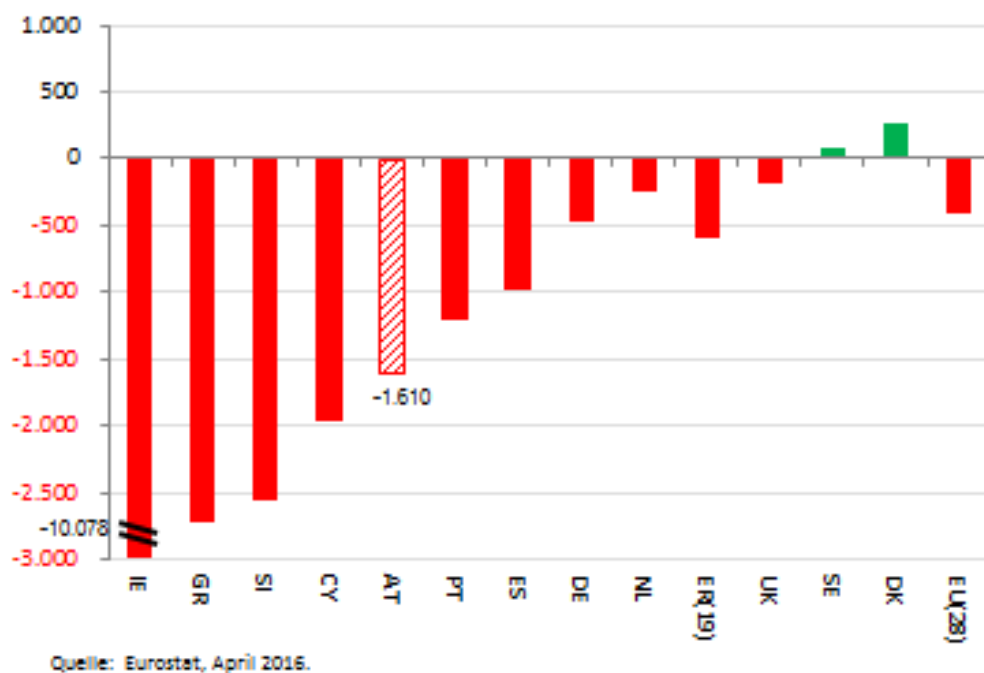
Nettobelastung durch das Bankenpaket gemäß VGR bzw. ESVG 2010, in Mio Euro	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Summe 2009-15
Aufwendungen	2.839	1.281	1.281	2.092	2.189	5.971	2.744	18.396
unterstellte Zinsen	182	541	514	478	394	438	859	3.406
defiziterhöhende Kapitaltransfers	2.650	675	700	1.555	1.750	5.422	1.750	14.503
Inanspruchnahmen von Garantien	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige (FIMBAG, Beratungs- und Rechtskosten)	6	65	67	58	45	111	135	488
Erträge	120	877	912	770	696	635	574	4.586
Haftungsentgelte	63	118	161	120	130	81	0	676
unterstellte Zinsen aus gewährten Darlehen	54	472	436	338	262	265	544	2.371
Dividenden aus Partizipationskapital	0	263	289	289	290	252	0	1.384
Sonstige, darunter Pönalezahlungen Hypo Group	2	23	25	22	15	36	30	155
Nettokosten Gesamtstaat	-2.719	-404	-370	-1.322	-1.493	-5.335	-2.170	-13.810

Quelle: Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit/supplementary-tables-financial-crisis>), Stand 21.4.2016.

Die gesamten Aufwendungen aus Abschreibungen, Gesellschafterzuschüssen, aus den Refinanzierungskosten durch die Bundesfinanzierungsagentur zur Finanzierung der Maßnahmen sowie den Kosten für die FIMBAG, die den Bund im Rahmen der Maßnahmen des FinStaG unterstützt, belaufen sich in den Jahren 2009-2014 auf rund 18,4 Mrd Euro. Der Großteil entfällt mit 14,5 Mrd Euro auf defiziterhöhende Kapitaltransfers (die aber zumindest nicht in das strukturelle Defizit eingerechnet werden, da sie nicht regelmäßig anfallen).

Den Gesamtkosten stehen Erträge aus Haftungsentgelten, geschätzte Zinsen aus gewährten Darlehen und Dividenden aus Partizipationskapital in Höhe von rund 4,6 Mrd Euro gegenüber. Daraus errechnet sich eine **kumulierte budgetäre Nettobelastung**, die sich **pro Kopf mittlerweile auf 1.610 Euro** beläuft. Damit liegt Österreich im EU-Vergleich der Belastung durch Bankenstabilisierungsmaßnahmen mittlerweile auf dem unrühmlichen 5. Platz, noch vor den Krisenländern Spanien und Portugal. Nachdem der Portfolioabbau insbesondere bei der HETA zu weiteren defizitwirksamen Budgetbelastungen führen wird, könnte Österreich in diesem Ranking andere Länder sogar noch überholen.

Abbildung 15: Kumulierte Nettobudgeteffekte pro Kopf bis 2015 (in Euro)



Bei den finanziellen Auswirkungen des Bankenpakets ist zu beachten, dass ein Teil der Stützungsmaßnahmen zwar nicht unmittelbar defizitwirksam wird, aber den Schuldenstand erhöht. Das gilt insbesondere für die unter dem Begriff „bad banks“ bekannten Abbaugesellschaften für die gescheiterten Banken, deren Verbindlichkeiten in der Regel in die staatliche Bruttoverschuldung eingerechnet werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass – wie bei der Staatsverschuldung allgemein – den Verbindlichkeiten auch Forderungen gegenüberstehen, die über die kommenden Jahre abgebaut werden, sodass der bankinduzierte Schuldenstand wieder sinken wird.

Abbildung 16: Auswirkungen des Bankenpakets auf den Schuldenstand

Entwicklung des Schuldenstands in % des BIP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Schuldenstand	68,5	79,7	82,4	82,2	81,6	80,8	84,3	86,2
Bankenpaket	0,3	8,0	7,5	6,6	5,9	5,1	8,5	11,1
Schuldenstand ohne Bankenpaket	68,2	71,7	74,9	75,6	75,7	75,7	75,7	75,1

Quelle: Statistik Austria, Eurostat (Stand 21.4.2016), eigene Berechnungen.

2009 stieg die Staatsverschuldungsquote durch das Bankenpaket sprunghaft an. Bis 2013 – vor allem durch die Rückzahlung eines Teils des vergebenen Partizipationskapitals – ging dieser Effekt kontinuierlich wieder zurück. Im Jahr 2014 kam es zu einem neuerlichen Anstieg der bankeninduzierten Staatsverschuldung durch die Errichtung der Abbaueinheit HETA und Änderungen im Zusammenhang mit dem ESVG 2010 (Zurechnung der KA Finanz AG zum Sektor Staat). **Im letzten Jahr erreichte die Auswirkung des Bankenpakets auf die Staatsverschuldung mit 37,4 Mrd Euro bzw 11,1 % des BIP einen Rekordwert.** Der Anstieg ist auf die Übertragung eines Teils der Verbindlichkeiten der Kommunalkredit vor deren Privatisierung auf „ihre“ bad bank (KA-Finanz) sowie das Hinzurechnen der Verbindlichkeiten der Immigon (bad bank des Volksbanken-Sektors) zum öffentlichen Schuldenstand zurückzuführen. Betrachtet man die Entwicklung der Schuldenquote exklusive Bankenpaket, so ist zu erkennen, dass diese seit 2012 praktisch nicht mehr gestiegen wäre und seit letztem Jahr wieder sinkt – ein Trend, der sich in den nächsten Jahren fortsetzen wird (zumindest falls die Wirtschaftsprognosen nicht neuerlich revidiert werden).

4.5 Geldwäsche, Steuerbetrug und -vermeidung

Im April 2016 erlangten die Themen Geldwäsche, Steuerhinterziehung und -vermeidung sowie die Rolle der Offshore-Finanzzentren (Steuerparadiese) bei diesen Delikten durch die Aufdeckungen eines internationalen JournalistInnen-Netzwerks (ICIJ) zu den sogenannten Panama Papers erneut öffentliche Aufmerksamkeit.

Während die Staaten unter dem finanziellen Druck durch die mittelfristigen Folgen der von der globalen Finanzindustrie ausgelösten Wirtschaftskrise öffentliche Leistungen kürzen müssen, vermehren reiche Privatpersonen sowie multinationale Konzerne ihr Vermögen – geschützt vor detaillierten Steuerprüfungen und regulierten Finanzmärkten – in Steuerparadiesen. Das Herzstück dieser Offshore-Welt bilden Banken sowie Wirtschafts- und Steuerberatungsunternehmen, die die internationale Steuerflucht mit ihrer Expertise organisieren. Die Summen, um die es dabei geht, sind enorm: Weltweit fließt etwa die Hälfte des Handels durch Steuerparadiese – in Europa haben 99 der 100 größten Unternehmen aus GB, F und NL Tochterunternehmen in Steuerparadiesen. Der Ökonom Gabriel Zucman schätzt, dass etwa 8 % des 73.000 Mrd Euro umfassenden weltweiten privaten Finanzvermögens offshore geparkt wird, wobei 80 % davon nicht versteuert werden.

Trotz dieser alarmierenden Zahlen wurden auf internationaler Ebene bislang nur zögerliche Schritte zur Eindämmung von Steuerflucht und Offshore-Finanzzentren unternommen. Selbst offizielle Schätzungen internationaler Finanzinstitutionen – wie etwa IWF, Weltbank, G20, OECD oder den Zentralbanken, die über relativ fundiertes Datenmaterial verfügen – zum Volumen von Offshore-Vermögen und den daraus resultierenden Steuerausfällen liegen bis dato nicht vor.

Seitens der OECD wurde im Oktober 2015 das im Auftrag der G20-Staaten erarbeitete Projekt **Base Erosion and Profit Shifting – BEPS** zur Vermeidung der Aushöhlung der Steuerbasis sowie Gewinnverlagerungen (aggressive Steuerplanung) abgeschlossen. Dabei wurden Mindeststandards ua in Bezug auf den Missbrauch von Doppelbesteuerungsabkommen (treaty shopping), zum Missbrauch unternehmensinterner Verrechnungen (Lizenzzahlungen) sowie zur Erfassung der wirtschaftlichen Aktivitäten multinationaler Unternehmen (country-by-country reporting) entwickelt, mit dem Ziel die Nichtbesteuerung oder zu niedrige Besteuerung bei (durch künstliche Maßnahmen geschaffenen) grenzüberschreitenden Sachverhalten zu verhindern. Wenngleich BEPS einige Fortschritte in Bezug auf das Schließen von Gesetzeslücken sowie die Offenlegung von Unternehmensdaten zur Konzernstruktur und ihrer Steuerleistungen bringt, bleibt es in vielen Bereichen unzureichend: So ist etwa der Abzug von Zinsaufwendungen für Scheinkredite zwischen Konzerntöchtern weiterhin unter gewissen Voraussetzungen möglich und insbesondere die Patentboxen, also die getrennte Besteuerung der Erträge aus immateriellen Güterrechten, bieten nun eine neue Spielwiese für Steuerdumping. Da Entwicklungsländer überproportional unter Steuerflucht leiden sind, ist auch fraglich in wie fern die OECD als Bund von Industriestaaten die geeignete Institution für die Ausarbeitung internationaler Standards ist – oder ob diese nicht vielmehr im Rahmen der UNO erfolgen sollte. Jedenfalls muss die Umsetzung von BEPS transparent gemacht werden.

Im Jänner 2016 präsentierte die Europäische Kommission auf Basis der OECD-Vorschläge zwei Richtlinien zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken und für den verpflichtenden Informationsaustausch mit den nationalen Finanzbehörden im Unternehmenssteuerbereich. Kernstücke sind die Begrenzung von unternehmensinternen Zinszahlungen, die Besteuerung von Unternehmensabwanderungen in Niedrigsteuerrländer, sowie die Zuordnung von Einkünften ausländischer Tochtergesellschaften zu ihren Muttergesellschaften. Wenngleich hier seitens der Kommission ein guter Ansatz verfolgt wird, so wird sich erst in den festgelegten Details zeigen, ob die Maßnahmen ausreichen: Bei den unternehmensinternen Zinszahlungen wurde etwa nur der Minimalkompromiss der OECD eingearbeitet, wodurch Steuerminimierung weiterhin attraktiv bleibt.

Neben den Maßnahmen zur Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung veröffentlichte die OECD im Jahr 2014 Maßnahmen zur **Bekämpfung internationaler Steuerhinterziehung (Automatischer Informationsaustausch)**. Diese wird durch mangelnde Transparenz wesentlich erleichtert, insofern ist der grenzüberschreitende Informationsaustausch zwischen nationalen Finanzverwaltungen entscheidend für ihre Eindämmung. Auch hier wurden Standards für die verpflichtende Weitergabe von steuerlich relevanten Informationen (Kontodaten, Erträge ua) entwickelt. Diese Standards bedürfen allerdings zum einen noch der innerstaatlichen Umsetzung bzw der Implementierung in den jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen, zum anderen sind im Falle einer Nicht-Umsetzung keine Sanktionen für die betreffenden Staaten vorgesehen.

Auf europäischer Ebene vereinbarten die EU-Finanzminister 2014 eine Überarbeitung der sogenannten **Amtshilferichtlinie** mittels derer die OECD Standards zum automatischen Informationsaustausch implementiert werden sollen. Konkret bedeutet dies zum einen den Wegfall des Bankgeheimnisses, indem alle Daten über Einkünfte von Personen, die nicht im entsprechenden EU-Staat ansässig sind, gesammelt und an die jeweiligen EU-Staaten weitergeleitet werden. Zum anderen sollen Informationen über Erträge, Kosten und bezahlte Steuern von Konzerngruppen im Rahmen von country-by-country reports geteilt werden. Diese Regel gilt jedoch nur für Unternehmensgruppen mit einem Umsatz von über 750 Mio Euro, womit selbst nach Einschätzung der Kommission etwa 85 % bis 90 % der Unternehmen nicht betroffen wären. Österreich wird am automatischen Informationsaustausch jedoch erst ab 2018 teilnehmen. Vom EU-Ministerrat wurde 2014 zudem die ua von Österreich lange blockierte Ausweitung der **EU-Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen** – mittels derer der Informationsaustausch über Gewinne und Erträge von EU-Ausländern intensiviert wird – auf Trusts, Stiftungen und Versicherungen beschlossen. Insbesondere Trusts ermöglichen undurchschaubare Geschäftspraktiken und sichern den eigentlichen EigentümerInnen und Begünstigten Anonymität zu. Um diese effektiv bekämpfen zu können, wäre jedoch zumindest ein öffentliches Register aller Gesellschaften mit Offenlegung ihrer Eigentumsverhältnisse notwendig – welches beide Richtlinienänderungen derzeit nicht vorsehen. Fortschritte bringt hier die im Juni 2015 verlautbarte 4. Geldwäscherichtlinie der EU: juristische Personen sind demgemäß ab 2017 verpflichtet den Behörden Angaben zu ihren wirtschaftlich Berechtigten zu machen.

Neben der Erhöhung der Transparenz braucht es eine EU-weite Einführung einer einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer, wie es auch die EU-Kommission im letzten Entwurf ansatzweise befürwortet. Nach der möglichst raschen stufenweisen Umsetzung ermöglicht eine Gleichstellung der steuerrechtlichen Bemessungsgrundlage sodann eine Vergleichbarkeit der nominellen Steuersätze. Als notwendiger Schritt muss folglich ein **Mindestkörperschaftsteuersatz** auf europäischer Ebene gelten.

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

Während die österreichische Bundesregierung im Zuge der Steuerreform positive Ansätze zur Betrugsbekämpfung gesetzt hat, sollte sie ihr Engagement auf internationaler Ebene intensivieren. Die lange Blockade der Ausweitung des automatischen Informationsaustausches ist ebenso unverständlich, wie die verspätete Teilnahme mit 2018, denn eine zufriedenstellende Lösung kann nur auf europäischer bzw internationaler Ebene erreicht werden. Die im April 2016 präsentierten **Vorschläge zur Eindämmung von Steuerhinterziehung und Geldwäsche** seitens der Staatssekretärin Steßl, deren Kernpunkte die verpflichtende Meldung aller Kapitalflüsse in und aus Steueroasen, ein Register juristischer Personen und ihrer wirtschaftlichen EigentümerInnen sowie höhere Strafrahmen bei Verletzung der Geldwäschebestimmungen sind, sollten von der Regierung schnellstmöglich umgesetzt werden. Nach derzeitiger Rechtslage in Österreich besteht insbesondere

bei den Strafrahmen im Falle einer Verletzung der Geldwäschebestimmungen im europäischen Vergleich noch Luft nach oben. Während hierzulande eine Freiheitsstrafe von bis zu 6 Wochen oder eine Geldstrafe von bis zu 150.000 Euro droht, erlaubt die 4. Geldwäsche-Richtlinie der Kommission maximale Geldbußen von bis zu 5 Mio Euro. Positiv hervorzuheben ist die im BFRG-E vorgesehene personelle Aufstockung in der Finanzverwaltung, denn die Stärkung der personellen Ressourcen in der Finanzverwaltung notwendige Voraussetzung zur Bekämpfung von Steuerbetrug und -vermeidung.

4.6 Einzahlungen

Abbildung 17: Entwicklung der Einzahlungen

Entwicklung der Einnahmen, in Mio Euro	2015	2016	2016	2017	2020	2017 -20	2015 -20
	Erfolg	BVA	Progn.	Strategiebericht		Ø Veränd.	Ø Veränd.
Lohnsteuer	27.272	24.800	24.800	25.700	30.200	5,5%	2,1%
Umsatzsteuer	26.013	28.200	28.300	29.300	32.000	3,0%	4,2%
veranlagte Einkommensteuer	3.617	4.150	4.300	4.000	4.600	4,8%	4,9%
Körperschaftsteuer	6.320	6.300	7.000	7.400	8.400	4,3%	5,9%
Kapitalertragsteuern	3.937	3.100	2.975	3.250	4.100	8,1%	0,8%
Stabilitätsabgabe und Sonderbeitrag	554	500	560	560	386	-11,7%	-7,0%
Verbrauchssteuern	6.305	6.530	6.450	6.450	6.550	0,5%	0,8%
Verkehrssteuern	6.481	6.568	6.488	6.647	7.127	2,4%	1,9%
Sonstige	1.928	1.702	1.727	1.743	1.887	2,7%	-0,4%
Abgaben brutto	82.427	81.850	82.600	85.050	95.250	3,8%	2,9%
Überw. an Länder, Gemeinden etc	-29.603	-29.472	-30.190	-30.687	-34.486	4,0%	3,1%
EU-Beitrag	-2.452	-3.000	-3.000	-3.000	-3.300	3,2%	6,1%
Abgaben netto	50.372	49.378	49.410	51.363	57.464	3,8%	2,7%
UG 20 (v.a. Arbeitslosenversicherung)	6.378	6.478	6.488	6.722	7.574	4,1%	3,5%
UG 25 (v.a. FLAF)	7.261	7.309	7.211	6.678	6.885	1,0%	-1,1%
UG 45 Bundesvermögen	880	1.278	1.300	998	1.022	0,8%	3,0%
UG 51 Kassenverw. (v.a. EU-Finanz.)	1.347	1.414	1.727	1.414	1.415	0,0%	1,0%
sonstige Einnahmen	6.490	6.046	6.194	6.299	6.533	1,2%	0,1%
Einnahmen insgesamt	72.728	71.903	72.330	73.474	80.893	3,3%	2,2%

Quelle: BMF, eigene Darstellung. Strategiebericht 2017-2020

Die Einzahlungen steigen von 2015 bis 2020 mit durchschnittlich 2,2 % pro Jahr schwächer als das nominelle BIP (2,5 %). In der Periode ab 2017 – nach voller Wirksamkeit der Steuerreform – ist die Steigerung mit 3,3 % etwas höher als jene des nominellen BIPs von 3,1 %. Im Vergleich zum letzten Strategiebericht wurden die Einzahlungen weitgehend parallel zur Revision der Wirtschaftsprognose 2015 und 2016 nach oben, 2017 bis 2019 hingegen nach unten revidiert.

Abbildung 18: Einzahlungen im Vergleich neuer zu altem Strategiebericht

Entwicklung der Einnahmen, in Mio Euro	2015	2016	2017	2018	2019
	Vgl zu Strategiebericht 2016-2019				
Lohnsteuer	272	200	0	-300	-600
Umsatzsteuer	13	200	200	100	200
veranlagte Einkommensteuer	167	150	150	250	400
Körperschaftsteuer	220	700	600	700	700
Kapitalertragsteuern	1.237	175	260	500	650
Stabilitätsabgabe und Sonderbeitrag	54	60	60	56	56
Verbrauchssteuern	-30	-80	-130	-130	-180
Verkehrssteuern	49	-80	-107	-93	-90
Sonstige	175	25	17	17	14
Abgaben brutto	2.157	1.350	1.050	1.100	1.150
Überw. an Länder, Gemeinden etc	-619	-918	-487	-515	-551
EU-Beitrag	548	0	0	0	0
Abgaben netto	2.086	432	563	585	599
UG 20 (v.a. Arbeitslosenversicherung)	55	10	-5	-16	-11
UG 25 (v.a. FLAF)	72	-198	-1.103	-1.665	-1.969
UG 45 Bundesvermögen	-123	22	-80	9	-94
UG 51 Kassenverw. (v.a. EU-Finanz.)	-479	296	-32	-44	-44
sonstige Einnahmen	429	79	162	229	323
Einnahmen insgesamt	2.040	642	-495	-901	-1.196

Quelle: BMF, eigene Darstellung., *Österreich Fonds wurde an dieser Stelle mitberücksichtigt

Wie schon im letzten Finanzrahmen wurde eine aktuelle Prognose für 2016 vorgelegt, die in Summe für das laufende Jahr 2016 positiver ist. Die Neuschätzung ist aufgrund des besseren Ergebnisses 2015 verständlich.

Bei der Lohnsteuer wird 2016 ein etwas besseres Ergebnis erwartet, jedoch werden die Werte für 2018 und 2019 um 300 bzw 600 Mio Euro zurückgenommen, hingegen werden die Einkommenssteuer, die Körperschaftsteuer und die Kapitalertragsteuern nun in den kommenden Jahren höher angesetzt.

Die Rücknahme der Lohnsteuer stimmt mit den Schätzungsrevisionen für die Lohn- und Gehaltssumme überein. Die durchschnittliche Steigerung von 5,5 % in der Periode 2017 bis 2020 ist deutlich über der Entwicklung der Lohn- und Gehaltssumme von 3,0 %.

Die Gewinne der Unternehmen und Selbständigen weisen mit 3,3 % in kommenden Jahren laut WIFO eine stärkere Dynamik auf. Die Aufkommensentwicklung der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer wird vom BMF etwas höher angesetzt als im BFRG 2016-2019. Das BMF geht folglich von höheren Gewinnen in den kommenden Jahren aus.

Bei den Kapitalertragsteuern wird aufgrund von Vorzieheffekten das Ergebnis von 2015 im Jahr 2016 nicht erreichbar sein, jedoch ergibt sich von 2017 bis 2020 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von über 8 %. Im Vergleich der beiden BFRG wurden die Einzahlungen um bis zu 650 Mio Euro (2019) erhöht. Ein Teil dieser Entwicklung kann mit der höheren Zinsschätzung erklärt werden, jedoch müssen wohl gestiegene Erwartungen bei den Dividenden eine Rolle spielen.

Die überdurchschnittliche Entwicklung bei der Umsatzsteuer von 2015-20 mit 4,2 % pro Jahr ist neben einer Erholung der Konsumnachfrage der privaten Haushalte (nominell etwas über 3% pro Jahr) besonders den Maßnahmen der Betrugsbekämpfung zu verdanken. Die Umsatzsteuer löst ab 2016

die Lohnsteuer wieder als aufkommensstärkste Steuer mit einem Anteil von 34,3 % an den Abgaben brutto ab.

Das Wachstum der Verbrauch- und Verkehrsteuern bleibt gegenüber den anderen Steuern zurück. Die Aufkommenschätzungen wurden nach unten revidiert. Bei den Verkehrsteuern könnte die Novelle der Grunderwerbsteuer eine Rolle spielen, jedoch kann dies nicht der einzige Effekt sein.

Trotz des Einsatzes Österreichs lässt die Einführung der Finanztransaktionsteuer weiter auf sich warten. Mehr Engagement könnte beim Vorgehen gegen aggressive Steuerplanung auf internationaler Ebene an den Tag gelegt werden. Gerade die Veröffentlichung der Panama Papers zeigen, welches Potenzial für mehr Steuersubstrat vorhanden wäre (vgl. Abschnitt 4.5).

Die weiteren Einzahlungen sind sehr heterogen zusammengesetzt und daher zT nur schwer zu beurteilen. 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 um durchschnittlich 4,1 % pro Jahr bis 2020 – und somit etwas stärker als die Lohn- und Gehaltssumme (3,0 %). Im Gegensatz dazu sinken die Einzahlungen in den FLAF um durchschnittlich 1,1 % pro Jahr. Grund hierfür ist die Senkung des FLAF-Beitrags. Diese Senkung führt dazu, dass die Einzahlungen des Bundes insgesamt 2019 um beinahe 1,2 Mrd Euro geringer ausfallen als im letzten Rahmen.

Wesentlich für das tatsächliche Erreichen des Aufkommens gemäß Steuerschätzung wird weiterhin sein, dass die Maßnahmen der Gegenfinanzierung der Steuerreform strikt umgesetzt werden. Hier sind insbesondere die Maßnahmen im Bereich der Betrugsbekämpfung von Bedeutung. Die nochmalige Anpassung beim Personalplan für die Finanzverwaltung ist ein wesentlicher Beitrag, dass sich die Voraussetzungen nun auf personeller Ebene verbessert haben. Großzügige Bagatellgrenzen wie zB im Erlass zur Durchführung des Kapitalabfluss-Meldegesetzes erschweren jedoch die Sicherstellung des Steuerergebnisses.

4.7 Personal

Der **vorgelegte Personalplan** stellt eine Wende dar, er ist nicht mehr **restriktiv** angelegt, sondern leicht expansiv. Auch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist das Ende des Aufnahmestopps zu begrüßen.

Abbildung 19: Personalplan

Grundzüge des Personalplans	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019
	BFG	BRFG 2017-2020				Differenz zu BFRG alt			
Präsidentenkanzlei	80	80	79	79	79	0	0	0	0
Bundesgesetzgebung	430	430	430	430	430	14	14	14	14
Verfassungsgerichtshof	100	100	100	100	100	0	0	0	0
Verwaltungsgerichtshof	200	200	200	200	200	0	0	0	0
Volksanwaltschaft	75	75	75	75	75	1	1	1	1
Rechnungshof	323	323	323	323	323	0	0	0	0
Bundeskanzleramt	1.357	1.413	1.288	1.282	1.282	109	169	49	49
Inneres	34.110	34.952	34.472	34.737	34.737	1.579	2.229	1.579	1.929
Äußeres	1.345	1.334	1.321	1.307	1.307	6	6	6	6
Justiz	11.375	11.353	11.196	11.108	11.108	160	197	122	122
Militärische Angelegenheiten und Sport	22.157	22.157	22.157	22.157	22.157	326	477	700	987
Finanzverwaltung	12.031	12.031	12.031	12.031	12.031	141	141	141	141
Arbeit	411	411	411	411	411	3	3	3	3
Soziales u Konsumentenschutz	1.176	1.157	1.139	1.119	1.119	38	38	38	38
Gesundheit	381	381	381	379	379	2	6	12	17
Familien und Jugend	125	125	125	125	125	0	0	0	0
Bildung und Frauen	44.897	45.280	45.240	45.199	45.202	620	1.040	1.048	1.056
Wissenschaft und Forschung	723	717	712	703	703	5	7	13	15
Kunst und Kultur	307	307	307	307	307	3	3	3	3
Wirtschaft	2.299	2.270	2.234	2.193	2.193	0	0	0	0
Verkehr, Innovation, Technologie	1.060	1.098	1.086	1.072	1.072	26	74	74	74
Land- und Forstwirtschaft	2.615	2.621	2.591	2.558	2.558	5	34	34	34
Gesamt	137.577	138.815	137.898	137.895	137.898	3.038	4.439	3.837	4.489

Quelle: BMF, eigene Darstellung

Mit dem Bundesfinanzrahmen 2017-2020 und der Novellierung des Rahmens 2016-2019 werden auch die Grundzüge des Personalplans für diesen Zeitraum festgelegt. Sie bringen eine Reihe von Änderungen mit sich. Im Gegensatz zu früheren Jahren kommt es in Summe nicht zu einem Rückgang, sondern bleiben die **Planstellen stabil**. Es kommt sogar zu einer kleinen Ausweitung der Planstellen von 321 oder +0,23 %, von 137.577 im Jahr 2016 auf 137.898 im Jahr 2020. Dies geschieht trotz einer Erhöhung im Basisjahr 2016 von 785 Planstellen im letzten BFRG-Rahmen 2016-2019 und der zusätzlichen Erhöhung um 3.000 Planstellen in der nun vorgelegten BFG-Novelle 2016. Einige Untergliederungen gewinnen dazu, bei anderen geht die Konsolidierung der früheren Jahre weiter. Von Kürzungen relativ am stärksten betroffen sind das Bundeskanzleramt mit -5,5 %, Soziales und Konsumentenschutz mit -4,9 % und die Wirtschaft mit -4,6 %. Zugewinne sind beim Inneren mit 1,8 % und der Bildung mit 0,7 % zu verzeichnen. Aufgrund der unterschiedlichen Größe wiegen diese Zuwächse die Kürzungen auf.

Werden die Personalpläne der Rahmen verglichen, zeigen sich die Unterschiede noch deutlicher. Es kam zu Erhöhungen von 3.038 (2016), 4.439 (2017), 3.837 (2018) und 4.489 (2019). Neben den bereits genannten Bereichen Bildung und Inneres, profitiert insbesondere die Landesverteidigung.

Zu den Erhöhungen der Planstellen trugen auch Wiedereingliederungen von Einheiten in die Verwaltung und die Integration von Personalleihen in den Personalplan bei. Beide Maßnahmen erhöhen die Transparenz des Personalplans. Positiv zu bewerten ist die Entwicklung in der Finanzverwaltung, nach Jahren der Kürzung und der letztjährigen Erhöhung, stehen dem BMF nun konstant 12.031 Planstellen zur Verfügung. Es ist zu hoffen, dass nach der erforderlichen Ausbildung die Herausforderungen in der Bekämpfung von Steuerbetrug sowie von Lohn- und Sozialdumping umgesetzt werden können.

5. ENTWICKLUNG DER AUSZAHLUNGEN

Die Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen ist über die Jahre weitgehend vergleichbar, jedoch muss bei den personalintensiven Untergliederungen berücksichtigt werden, dass weniger Dienstgeberbeiträge (vor allem FLAF-Beitragssenkung ab 2017) zu zahlen sind, entsprechend wurden die Obergrenzen gesenkt. Des Weiteren wurden die Maßnahmen zur Integration teilweise nicht den einzelnen Untergliederungen zugeordnet, sondern in den sogenannten Margen auf der übergeordneten Ebene der Rubriken „geparkt“. In untenstehender Tabelle wurde dies unter „keiner UG zugeordnet“ ausgewiesen. Für den Vergleich der Auszahlungsobergrenzen werden die Angaben aus dem letztjährigen Strategiebericht 2016-2019 herangezogen. Dadurch werden Änderungen des BFRG im Zuge der Beschlussfassung und durch zwischenzeitliche Novellen nicht berücksichtigt.

Abbildung 20: Entwicklung der Auszahlungen nach Rubriken (2015-2020)

Auszahlungen 2015-2020 in Mio Euro	2015 vorl. Erfolg	2016 BFRG	2017	2018	2019	2020	2017-20 Ø Ver.JJ.	2015-20 Ø Ver.JJ.
			BFR/Strategiebericht 2017 -2020					
Rubrik 0,1 - Recht und Sicherheit*	8.699,9	9.723,5	9.653,3	9.236,0	9.252,5	9.525,7	-0,4%	1,8%
R. 2 - Arbeit, Soziales, Gesundheit u. Fam.*	38.119,1	39.508,8	40.660,1	41.839,5	43.309,9	44.834,5	3,3%	3,3%
R. 3 - Bildung, Forschung, Kunst u. Kultur*	13.330,5	13.425,9	13.664,9	13.863,4	13.967,4	14.196,4	1,3%	1,3%
R. 4 - Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt*	9.187,1	9.307,9	9.478,9	9.546,9	9.519,1	9.640,8	0,6%	1,0%
Rubrik 5 - Kassa und Zinsen*	5.252,5	6.141,3	4.745,4	4.328,2	4.359,7	4.840,9	0,7%	-1,6%
Auszahlungsobergrenzen insg.	74.589,1	78.107,5	78.202,7	78.814,1	80.408,7	83.038,4	2,0%	2,2%

Quelle: BMF, eigene Darstellung. *enthalten zusätzlich zur Summe der Untergliederungen der Rubrik ab 2017 jeweils eine Marge von 10 Mio.

Die geplanten Auszahlungssteigerungen betragen in den Jahren 2015 bis 2020 durchschnittlich lediglich 2,2 % pro Jahr – und liegen damit unter dem nominellen Wirtschaftswachstum von jährlich 2,4 %, aber über der prognostizierten Inflationsrate. Der geringe Anstieg relativiert sich allerdings angesichts der nicht veranschlagten rücklagenbedeckten Auszahlungen und dem geringen Zinsniveau, das die Auszahlungen in der UG 58 um durchschnittlich 1,7 % pro Jahr sinken lässt.

Vergleicht man die Entwicklung der Auszahlungsobergrenzen mit jener des letzten Strategieberichts, so sind folgende Punkte hervorzuheben:

- 2015 waren die Auszahlungen insgesamt mit 130,2 Mio Euro etwas geringer als geplant, für 2016 wird allerdings von Mehrauszahlungen von 3,5 Mrd Euro im Vergleich zu 2015 ausgegangen.
- Werden die Rubrikenobergrenzen für die Jahre 2016 bis 2019 mit dem vorherigen Strategiebericht verglichen, bekommt die Rubrik 0,1 –Recht und Sicherheit deutlich mehr Geld (durchschnittlich 1.160 Mio pro Jahr), ebenso die Rubrik 5 – Kassa und Zinsen (Ø 364 Mio Euro). In Rubrik 3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur und Rubrik 4 Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt kommt es zu kleineren Erhöhungen (Ø 27 Mio Euro bzw 63 Mio Euro). Demgegenüber wird der Bedarf in der Rubrik 2 deutlich geringer eingeschätzt (Ø -1.010 Mio Euro).
- Wie schon in vorherigen Analysen erwähnt, wird es zunehmend schwerer aufgrund der Rücklagenentnahmen die Budgetplanung zu beurteilen. 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 Gesamtrücklagenstand von 19,4 Mrd Euro so schnell nicht durch zusätzliche Auszahlungen 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 Überleitungstabelle vom administrativen Saldo auf das Maastricht-Defizit ersichtlich. Sie sind damit im Budgetpfad enthalten und belaufen sich zwischen 2016 und 2020 im Bereich zwischen 228 Mio Euro und 419 Mio Euro – in Summe beinahe 1,5

Mrd Euro, wovon der Großteil auf die Breitbandmilliarde entfällt. In allen Untergliederungen, wo es zu Rücklagen-bedeckten Auszahlungen kommt, sind die Vergleichsrechnungen verzerrt (insbes UG 41).

Auf Basis der vorliegenden Dokumente kann zum Gender Budgeting leider nur wenig über die Strategie der Bundesregierung ausgesagt werden, da dessen Umsetzung in der mittelfristigen Budgetvorschau sehr mangelhaft ist. Als Staatszielbestimmung muss dem Gender Budgeting seitens des BMF höhere Priorität eingeräumt werden. So findet sich weder in den budgetpolitischen Zielsetzungen noch für die angekündigten Offensivmaßnahmen ein gleichstellungspolitischer Bezug.

Abbildung 21: Rücklagen 2010 bis 2015

Rücklagen in Mio Euro	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rubrik 0,1 - Recht und Sicherheit	1.357,5	1.768,0	2.380,0	1.738,4	1.484,4	1.245,2
01 Präsidentschaftskanzlei	2,2	2,4	2,5	2,3	1,9	1,9
02 Bundesgesetzgebung	28,2	46,2	53,7	43,6	38,6	24,2
03 Verfassungsgerichtshof	1,3	1,2	1,2	0,7	1,4	1,3
04 Verwaltungsgerichtshof	0,7	0,9	1,1	1,1	1,3	1,2
05 Volksanwaltschaft	0,6	0,9	2,3	3,2	3,1	3,0
06 Rechnungshof	4,8	6,6	6,6	7,2	6,7	5,4
10 Bundeskanzleramt	75,4	85,5	131,8	132,3	127,7	46,2
11 Inneres	139,5	215,5	315,3	310,7	163,4	99,4
12 Äußeres	42,1	70,0	116,7	104,3	87,3	59,4
13 Justiz	51,7	101,0	175,6	246,7	237,4	211,9
14 Militärische Angelegenheiten und Sport	242,5	271,3	283,8	180,3	112,2	98,3
15 Finanzverwaltung	688,3	850,0	664,2	703,3	700,5	689,3
16 Öffentliche Abgaben	80,0	116,6	625,2	2,7	2,9	3,7
Rubrik 2 - Arbeit, Soziales, Gesundheit u. Familie	384,6	252,2	333,9	690,7	417,5	659,4
20 Arbeit	28,9	59,5	73,8	75,6	98,0	120,4
21 Soziales und Konsumentenschutz	71,1	54,4	59,1	93,6	63,0	21,4
22 Pensionsversicherung	0,0	0,0	0,0	173,1	0,0	0,0
23 Pensionen - Beamtinnen und Beamte	233,8	66,1	105,2	230,6	160,4	455,6
24 Gesundheit	45,5	61,5	71,4	69,7	65,9	52,0
25 Familie und Jugend	5,3	10,7	24,4	48,1	30,2	10,0
Rubrik 3 - Bildung, Forschung, Kunst und Kultur	937,4	993,8	1.028,6	1.108,9	1.058,8	921,3
30 Bildung und Frauen	275,8	158,1	130,8	59,4	70,3	88,9
31 Wissenschaft und Forschung	331,8	490,6	515,8	630,7	567,8	400,1
32 Kunst und Kultur	19,3	0,4	0,0	0,0	5,7	25,3
33 Wirtschaft (Forschung)	69,9	80,4	71,2	69,6	53,2	45,2
34 Verkehr, Innov. u. Techn. (Forschung)	240,5	264,5	310,8	349,2	361,8	361,8
Rubrik 4 - Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt	9.285,3	9.255,1	8.992,2	10.898,4	12.388,4	12.250,9
40 Wirtschaft	235,3	298,7	373,8	399,3	378,9	360,4
41 Verkehr, Innovation u. Technologie	711,0	730,8	875,6	1.912,4	1.990,0	1.948,9
42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	118,3	236,5	289,0	224,6	301,4	677,0
43 Umwelt	506,4	640,0	598,9	811,9	723,7	713,7
44 Finanzausgleich	18,4	51,5	104,1	86,4	148,8	225,3
45 Bundesvermögen	2.181,4	1.859,8	2.335,5	2.863,5	3.073,0	3.407,8
46 Finanzmarktstabilität	5.514,6	5.437,9	4.415,3	4.600,3	5.772,6	4.917,8
Rubrik 5 - Kassa und Zinsen	6.372,0	6.433,0	2.791,4	2.913,4	3.028,0	4.339,6
51 Kassenverwaltung	3.323,3	2.440,9	467,8	478,3	392,3	395,0
58 Finanzierungen, Währungstauschverträge	3.048,7	3.992,1	2.323,6	2.435,0	2.635,7	3.944,6
Summe	18.336,8	18.702,0	15.526,1	17.349,8	18.377,1	19.416,4

Quelle: BMF und Rechnungshof, eigene Berechnungen.

Bei der Beschreibung der einzelnen Untergliederungen wird, wenn notwendig, auf die Entwicklung der Rücklagen eingegangen.

Nach Rubriken ist der überwiegende Teil mit über 60 % der Rücklagen in der Rubrik 4 – Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt und 20 % in der Rubrik 5 – Kassa und Zinsen zu finden. Nach Ressorts liegen über 72 % der Rücklagen im BMF, was das Potenzial für überraschende Rücklagenauflösung für den Finanzminister einschränkt.

5.1 Rubriken 0,1: Recht und Sicherheit

Die Auszahlungsobergrenzen der Rubrik 0,1 Recht und Sicherheit werden aufgrund zusätzlicher Ausgaben für Polizei und Bundesheer sowie der Versorgung der Geflüchteten deutlich angehoben. Die jährliche Anhebung gegenüber den Werten aus dem BFRG-E des Vorjahres betrifft vor allem die Jahre 2016 (+20 %) und 2017 (+17 %) und beträgt für die beiden Folgejahre in etwa 10 %.

Abbildung 22: Entwicklung der Auszahlungen der Untergliederungen der Rubrik 0,1 (2015-2020)

Auszahlungen 2015-2020 in Mio Euro	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017-20	2015-20
	vorl. Erfolg	BFRG	BFR/Strategiebericht 2017 -2020				Ø Ver./J.	Ø Ver./J.
1 Präsidentschaftskanzlei	8,1	7,9	8,0	8,2	8,3	8,5	2,0%	1,0%
2 Bundesgesetzgebung	160,6	192,8	211,3	225,9	264,5	267,0	8,1%	10,7%
3 Verfassungsgerichtshof	14,6	14,9	15,2	15,4	15,7	16,0	1,7%	1,8%
4 Verwaltungsgerichtshof	19,3	19,3	19,8	20,2	20,7	21,1	2,1%	1,8%
5 Volksanwaltschaft	10,3	10,3	10,5	10,6	10,8	11,0	1,6%	1,3%
6 Rechnungshof	31,5	30,8	31,7	32,4	33,1	33,9	2,3%	1,5%
10 Bundeskanzleramt	480,9	450,2	452,9	445,5	446,7	435,5	-1,3%	-2,0%
11 Inneres	2.850,4	3.648,0	3.459,0	3.095,2	2.954,4	2.943,8	-5,2%	0,6%
12 Äußeres	441,6	472,7	530,0	472,7	478,4	495,5	-2,2%	2,3%
13 Justiz	1.477,2	1.378,8	1.399,1	1.416,7	1.435,4	1.455,6	1,3%	-0,3%
14 Militärische Angelegenheiten u. Sport	2.079,4	2.267,9	2.318,3	2.279,5	2.351,7	2.584,5	3,7%	4,4%
15 Finanzverwaltung	1.126,0	1.173,1	1.187,6	1.203,7	1.222,8	1.243,3	1,5%	2,0%
keiner UG zuordenbar		56,8	10,0	10,0	10,0	10,0		
Rubrik 0,1 - Recht und Sicherheit	8.699,9	9.723,5	9.653,3	9.236,0	9.252,5	9.525,7	-0,4%	1,8%

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Die Auszahlungsobergrenzen in den **UGs 1-6** erhöhen sich va in der **UG 02 Bundesgesetzgebung** aufgrund der nunmehrigen Einpreisung der Kosten für die Sanierung des Parlamentsgebäudes und den damit verbundenen Aufwänden. Die durch die neue Verfahrensordnung für Parlamentarische Untersuchungsausschüsse anfallenden Mehraufwände in den UGs 02, 03 und 05 werden offenbar nur teilweise berücksichtigt, die geringfügige Erhöhung in der **UG 03 Verfassungsgerichtshof** resultiert aus Anpassungen bei den Sozialversicherungszahlungen. In der **UG 05 Volksanwaltschaft** findet sich sogar eine geringe Senkung.

Der Rahmen in der **UG 10 Bundeskanzleramt** steigt zunächst als Folge von Mittelübertragungen durch den Wechsel der Digitalagenden ins Staatssekretariat im BKA – 20 Mio Euro sind hierfür von 2016 bis 2018 jährlich vorgesehen. Zudem gibt es eine Personalaufstockung ua für den Bereich Asyl im Bundesverwaltungsgericht, deren Schwerpunkt gemäß Personalplan auf den Jahren 2016 (+109 Stellen) und 2017 (+169 Stellen) liegt. Die Auszahlungsobergrenzen im Jahr 2020 sinken gegenüber dem Vorjahr aufgrund des Wegfalls des Sondereffektes – der Wahlkampfkostenrückerstattung für die Wahlen des Europäischen Parlaments 2019.

In der **UG 11 Inneres** erhöhen sich die Auszahlungsobergrenzen aufgrund zusätzlicher Mittel für Polizei, Grundversorgung und Asylgerichtsbarkeit deutlich. Allein für das Jahr 2016 wurde der Rahmen gegenüber dem letzten Strategiebericht um 1 Mrd Euro aufgestockt. In dieses Jahr fallen auch die Ausgaben für Transport und Versorgung jener Geflüchteten, die von Österreich weitergereist

sind. Auch in den Folgejahren werden zusätzlichen Mittel bereitgestellt: 2017 (+800 Mio Euro), 2018 (+370 Mio Euro) und 2019 (+250 Mio Euro). Die genaue Aufteilung der Mittel geht aus den Unterlagen allerdings nicht hervor. Für die Jahre ab 2018 behält sich das BMI etwaige budgetäre Änderungen entsprechend der Entwicklung der Fluchtbewegungen vor.

In der **UG 12 Äußeres** kommt es gegenüber dem letzten Strategiebericht ebenfalls zu Erhöhungen in den Jahren 2016 bis 2020. Das BMEIA erhält bis 2020 zusätzliche Mittel für Integration, außerdem wird das Flüchtlingsabkommen mit der Türkei über die UG 12 abgewickelt. Hinsichtlich der Aufstockung der EZA ist festzuhalten, dass Art und Ausmaß der Mittel Großteils erst im Bundesfinanzgesetz 2017 bzw. im Bundesrechnungsabschluss nachvollziehbar sein werden. Es ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung trotz Mehrausgaben die EZA-Finanzierungsverpflichtung von 0,7 % des Bruttonationaleinkommens jährlich nicht einhalten wird. In der letztverfügbaren BMF-Schätzung der EZA-Ausgaben für 2016 fehlten immer noch rund 850 Mio Euro, also deutlich mehr als die nun angekündigten Mehrausgaben. Nachdem die Flüchtlingsausgaben im Rahmen der internationalen EZA-Vereinbarungen eingerechnet werden können, ist aber – ausgehend von einem letztverfügbaren Wert von 0,28 % des BNE – zumindest mit einer deutlichen Annäherung an das Ziel zu rechnen. Auch der Rücklagenstand der UG 12 von 60 Mio Euro könnte dahingehend sinnvoll eingesetzt werden.

In der **UG 13 Justiz** werden die Einzahlungen wie auch die Auszahlungen in der mittelfristigen Planung um jeweils 109 Mio Euro erhöht. Hier dürfte es in der Vergangenheit zu einer Umgehung von Kürzungen gekommen sein, indem die Einzahlungen bewusst zu niedrig angesetzt wurden, um so Rücklagen bilden zu können, die dann für Mehrauszahlungen verwendet werden können. Im Sinne einer transparenten Finanzplanung ist es daher an der Zeit, dass nun die Prognose der tatsächlichen Entwicklung angepasst wird, damit nicht ständig Rücklagen gebildet werden, die später zu höheren Auszahlungen führen. Die Rücklagen betragen im Justizbereich zum Jahresende knapp 212 Mio Euro. Die tatsächliche Anhebung der Auszahlungen im BFRG-E fällt ab 2017 aufgrund der FLAF-Senkung etwas geringer aus. Im aktuellen Regierungsprogramm wurde vereinbart, dass **Bußgelder der Bundeswettbewerbsbehörde für den Konsumentenschutz** zweckgewidmet werden sollen, wodurch die Finanzierung des VKI nachhaltig abgesichert werden könnte. Eine rasche Umsetzung würde dem VKI zusätzliche 1,4 bis 2 Mio Euro pro Jahr bescheren. 2015 wurden laut vorläufigem Gebarungsbericht durch Strafen 19,5 Mio Euro mehr eingenommen als veranschlagt.

Neben dem Innenministerium findet die deutlichste Erhöhung der Auszahlungsobergrenzen in der **UG 14 Militärische Angelegenheiten und Sport** gegenüber dem alten Finanzrahmenentwurf statt (2016 +9,5 %, 2017 +10,5 %, 2018 +7,1 %, 2019 +8,6 %). Im Zuge des mit insgesamt knapp 900 Mio Euro bis 2020 dotierten Sicherheitspaket ist auch eine Aufstockung um fast 1.000 Planstellen bis 2020 gegenüber dem alten Personalplan vorgesehen. Für die Assistenzeinsätze des Bundesheeres an der Staatsgrenze werden laut Strategiebericht weitere Gelder für 2016 (+93 Mio Euro) und 2017 (+73 Mio Euro) vorgesehen. Außerdem wird das Sonderinvestitionspaket bis 2020 verlängert – wofür 93 Mio Euro veranschlagt wurden.

In der UG 15 **Finanzverwaltung** wird der Rahmen insgesamt erhöht. Die Verlängerung des Handwerkerbonus ist für 2016 und 2017 mit jeweils 20 Mio Euro angekündigt, jedoch wurde die Auszahlungsobergrenze auch für die Folgejahre angehoben. Die Wirksamkeit des Handwerkerbonus in Bezug auf zusätzliche Beschäftigung wird angesichts von Mitnahmeeffekten eher gering ausfallen. Zudem wird laut Personalplan die Finanzverwaltung um 141 Stellen erhöht. Ab 2017 wird die Projektabwicklung der Kooperationsabkommen mit internationalen Finanzinstitutionen in die UG 45 verschoben. Bemerkenswert ist der hohe Rücklagenstand von fast 700 Mio Euro der UG 15.

5.2 Rubrik 2: Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie

Die Rubrik 2 ist die auszahlungsmäßig größte Rubrik. 2020 wird sie gemäß BFR-E gegenüber 2015 um 3,5 % jährlich erhöht. Dies ist maßgeblich getragen von der steigenden Arbeitslosigkeit, die die als automatische Stabilisatoren wirkenden Bundesbeiträge zur Arbeitslosen- und Pensionsversicherung (=variable Auszahlungen) ansteigen lassen. Im Familienbereich ergibt sich auf Grund der Senkung der FLAF Beiträge ab 2017 eine wesentlich geringere Dynamik.

Abbildung 23: Entwicklung der Auszahlungen der Untergliederungen der Rubrik 2 (2015-2020)

Auszahlungen 2015-2020 in Mio Euro	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017-20	2015-20
	vorl. Erfolg	BFRG	BFR/Strategiebericht 2017 -2020				Ø Ver.JJ.	Ø Ver.JJ.
20 Arbeit	7.905,4	8.396,9	8.803,1	9.034,9	9.299,3	9.541,0	2,7%	3,8%
21 Soziales u. Konsumentenschutz	3.041,7	3.123,0	3.121,7	3.126,0	3.195,7	3.351,4	2,4%	2,0%
22 Pensionsversicherung	10.174,0	10.772,4	11.279,8	11.850,0	12.514,0	13.258,3	5,5%	5,4%
23 Pensionen - BeamtInnen	9.011,4	9.099,3	9.520,7	9.703,0	10.104,0	10.414,9	3,0%	2,9%
24 Gesundheit	963,2	1.029,0	1.048,9	1.080,5	1.127,6	1.160,8	3,4%	3,8%
25 Familie u. Jugend	7.023,3	7.073,1	6.875,9	7.035,1	7.059,3	7.098,2	1,1%	0,2%
keiner UG zuordenbar		15,1	10,0	10,0	10,0	10,0		
R. 2 - Arbeit, Soziales, Gesundheit u. Fam.	38.119,1	39.508,8	40.660,1	41.839,5	43.309,9	44.834,5	3,3%	3,3%

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Die **UG 20 Arbeit** steigt bis zum Jahr 2020 gegenüber 2015 um 1,6 Mrd Euro bzw durchschnittlich 3,8 % jährlich an. Der wesentliche Grund hierfür ist der prognostizierte Anstieg der Arbeitslosigkeit von 9,1 % (2015) auf 10 % nach nationaler Berechnungsmethode. Die Zahl der Arbeitslosen würde damit um 60.000 auf 415.500 Personen steigen. Auf Grund der Revision der Prognosen wurden die Finanzrahmen angepasst und zusätzliche Mittel in den Jahren 2016 bis 2020 (758 Mio; 306 Mio; 483 Mio; 556 Mio; 767 Mio) für die UG 20 Arbeit eingestellt.

Abbildung 24: Arbeitslose und Arbeitsmarktbudget

Untergliederung 20 Arbeit in Mio Euro	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017-20	2015-20
	BFR/Strategiebericht 2017 -2020						Ø Ver.JJ.	Ø Ver.JJ.
Auszahlung 20 Arbeit	7.905,4	8.396,9	8.803,1	9.034,9	9.299,3	9.541,0	2,7%	3,8%
<i>Auszahlung fix</i>	1.965,8	2.031,8	2.023,6	1.941,2	1.943,5	1.955,8	-1,3%	-0,1%
<i>Auszahlung var</i>	5.939,6	6.365,1	6.779,5	7.093,7	7.355,8	7.585,2	6,0%	5,0%
Arbeitslosenrate	9,1	9,5	9,8	9,9	10,0	10,0	0,7%	1,9%
Arbeitslose	354.300	377.300	391.300	403.300	410.600	415.500	2,0%	3,2%
Auszahlung insgesamt/Arbeitslose (in Euro)	22.312,7	22.255,2	22.497,1	22.402,4	22.648,1	22.962,7	0,7%	0,6%

Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Die fixen Mittel, worunter weitgehend die aktive Arbeitsmarktpolitik fällt, sind 2016 und 2017 höher als 2015, jedoch liegen sie in den folgenden Jahren etwas darunter. Im Vergleich zum letzten Strategiebericht wurden jedoch über alle Jahre Erhöhungen vorgenommen. Substanziell insbesondere 2016 mit +118 Mio Euro und 2017 mit +99 Mio Euro.

Die Erhöhung der fixen Auszahlungen ermöglicht einerseits die Neuanstellung der dringend benötigten zusätzlichen MitarbeiterInnen für das Arbeitsmarktservice (+400) und andererseits gibt es nun Spielraum für ein „Qualifizierungsstipendium (neu)“. Beide Maßnahmen wurden von der AK gefordert und es ist erfreulich, dass diese nun umgesetzt werden können. Zusätzlich werden 40 Mio Euro für die Integration von Flüchtlingen bereitgestellt, was aufgrund der zusätzlichen Herausforderungen für das AMS zu begrüßen ist. (siehe Abschnitt 4.3)

Bei den variablen Auszahlungen, im Wesentlichen sind dies die Mittel für die Arbeitslosenversicherung, wurden die Obergrenzen angepasst. Die Mittel erscheinen nun wesentlich realistischer budgetiert als im vergangenen Strategiebericht. Es werden über die variablen Auszahlungen auch einige wichtige Maßnahmen finanziert. So werden die wesentliche Teile der

„Beschäftigungsinitiative 50+“ (2016 150 Mio und 2017 175 Mio Euro), zusätzliche Maßnahmen für Asylberechtigte bzw subsidiär Schutzberechtigte und die Wiedereingliederungsbeihilfen (2016: 150 Mio Euro, 2017ff: 175 Mio Euro) aus dieser Position finanziert. Im Gegensatz zu früheren Jahren gibt der Strategiebericht Aufschluss über die Höhe dieser Maßnahmen, welche aus dem variablen Teil beglichen werden. In Summe sind dies 300 (2016) bzw 350 Mio Euro (2017f), welche für aktive bzw aktivierende Maßnahmen verwendet werden können.

Werden die Arbeitsmarktmittel pro ArbeitsloseR heruntergebrochen, ist ein recht stabiler Verlauf mit leichten Schwankungen zu sehen. Dies zeigt, dass im Gegensatz zu früheren Jahren realistischer budgetiert wurde. Die Aufstockung des AMS-MitarbeiterInnenstandes, die zusätzlichen Mittel für Integration und der nun geschaffene budgetäre Spielraum, der für die Umsetzung eines „Qualifizierungsstipendiums (neu)“ genutzt werden muss, sind begrüßenswert. Die Finanzierung dieser Maßnahmen sind nach 2018 aus heutiger Sicht jedoch noch nicht gesichert und hier muss in den kommenden Bundesfinanzrahmenverhandlungen nachgebessert werden. Bedarf an weiteren MitarbeiterInnen beim AMS besteht weiterhin, das Betreuungsniveau kann nun bis 2018 gehalten werden. Im Vergleich zum letzten Rahmen ergeben sich in Summe in dieser Untergliederung erhebliche Verbesserungen insbesondere für die Jahre 2016 bis 2018.

Die Mittel der **UG 21 Soziales und Konsumentenschutz** steigen bis 2020 jährlich im Schnitt um 2,0 % auf knapp 3,4 Mrd Euro an. Dies sind überwiegend Mittel für Pflegeleistungen. Gegenüber dem vorherigen Strategiebericht wird die UG in den Jahren 2016 bis 2020 erhöht. Zu Beginn 2016 um 73,2 Mio Euro absteigend auf 16,5 Mio Euro 2019. Die Nachbesserungen waren insbesondere aufgrund des Mehrbedarfs bei der 24h-Pflege notwendig. Am Ende entspricht die Steigerung etwa der Kürzung von 13,5 Mio Euro, die im letzten Finanzrahmen im Zuge der Verwaltungs- und Förderungsreform vorgenommen wurde.

Spannend wird sein, wie im Rahmen der anstehenden Finanzausgleichsverhandlungen die Dotierung des Pflegefonds geregelt werden wird. Eine nachhaltige Finanzzusage ist notwendig, um eine langfristige Planung zu ermöglichen. Der Bedarf wird über die kommenden Jahre weiter steigen und die Länder haben den Wunsch nach zusätzlichen Mittel bereits angemeldet Die Wiedereinführung einer reformierten Erbschafts- und Schenkungssteuer 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 2020 durchschnittlich um 5,4 % jährlich an. Die UG beinhaltet auch die Beiträge des Bundes für Teilpflichtversicherungszeiten, die Beiträge zu anderen Verwaltungsbereichen sind, und damit nicht als Bundesbeitrag gezahlt werden können. Auch die Ausgleichszulage in der Höhe von ca. einer Mrd Euro ist ein zentrales Mittel zur Bekämpfung von Altersarmut und damit kein Pensionsaufwand.

Gegenüber dem BFRG 2016-2019 werden in den Jahren 2016 (596,6 Mio Euro), 2017 (715,3 Mio Euro), 2018 (820,9 Mio Euro) und 2019 (803,3 Mio Euro) die Mittel deutlich reduziert. Von 2016 bis 2019 ergibt sich ein kumulierter voraussichtlicher Minderaufwand von gut 3 Mrd Euro, dies sind im Durchschnitt 750 Mio Euro pro Jahr. Das belegt einerseits deutlich, dass die bisher im Pensionsbereich umgesetzten Reformmaßnahmen erhebliche Wirkungen zeigen und andererseits, dass die noch bis vor kurzem im Vorfeld des „Pensionsgipfels“ immer wieder behaupteten vermeintlich „explodierenden“ Pensionskosten jeder Grundlage entbehren.

Das umlagefinanzierte öffentliche Pensionssystem hat zweifellos zum Höhepunkt der Wirtschaftskrise ein hohes Maß an Einkommenssicherheit im Alter gewährleistet und damit als automatischer Stabilisator einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung der Krise geleistet. Trotz sehr schwieriger ökonomischer Rahmenbedingungen (siehe Abschnitt 2) gelingt es, die Alterssicherung auf hohem Niveau durch die gesetzliche Pensionsversicherung zu gewährleisten. Während sich das

umlagefinanzierte öffentliche Pensionssystem als ausgesprochen krisenfest erwiesen hat, kommen kapitalgedeckte Pensionen aufgrund der oftmals schwachen Performance bei gleichzeitig hoher Kostenbelastung erheblich unter Druck, was sich angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase noch deutlich verstärken dürfte.

Gründe für die geringere Auszahlungsgrenze sind die niedrigeren Neuzugangszahlen durch das steigende effektive Pensionsalter, Mehreinzahlungen aufgrund etwas höherer Beschäftigungserwartungen und geringere Pensionsanpassungen aufgrund niedriger Inflationserwartung. Dies deckt sich den Einschätzungen des Gutachtens der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung vom Herbst 2015. Dieses wurde aufgrund der Ablehnung der wirtschaftsnahen Mitglieder (und des Vertreters des BMF) wegen angeblich zu optimistischer Ansätze nicht beschlossen. Auch wenn sich durch die neue WIFO-Prognose die Parameter etwas verändert haben, erscheint die Budgetierung im Einklang mit dem Gutachten und in Summe realistisch.

Erwähnenswert ist, dass die Budgetmittel in der UG Pensionen 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 in der Vergangenheit weitreichende Reformen umgesetzt. Viele der in den letzten Jahren getroffenen Maßnahmen zeigen nun ihre Wirkung und werden sukzessive voll wirksam. Die Umsetzung wird durch ein Pensionsmonitoring begleitet. Mit der Einigung auf den „Reformpfad Pension“ werden weitere Verbesserungen für das längere Verbleiben im Erwerbsleben gesetzt. Gleichzeitig wird mit der Erhöhung des Ausgleichszulagenrichtsatzes für Alleinstehende mit zumindest 30 Beitragsjahren eine wichtige Maßnahme zur Bekämpfung der Altersarmut gesetzt. Offen bleibt wie und wann sich die Änderung der Pensionsregelung bei der UniCredit Austria AG (frühere Bank Austria) auswirken wird.

Die Auszahlungsobergrenze erhöht sich in der **UG 23 Pension – Beamtinnen und Beamte** bis 2020 im Durchschnitt um 2,9 % jährlich gegenüber 2015. Dabei gibt es Kürzungen im Vergleich zum letzten Strategiebericht in den Jahren 2016-2020 (-418,5 Mio Euro; -332,5 Mio Euro; -481,7 Mio Euro; -433,6 Mio Euro) auf Grund neuer Einschätzungen. Der vorläufige Erfolg 2015 lag um 277 Mio Euro unter dem Voranschlag und die Rücklagen betragen zum 31.12.2015 bereits 456 Mio Euro.

In Summe wurden die Auszahlungen in den beiden Pensionsuntergliederungen durchschnittlich um 1,1 Mrd pro Jahr zwischen 2016 und 2020 zurückgenommen.

In der **UG 24 Gesundheit** steigen die Auszahlungen gegenüber 2015 um 3,8 % jährlich an. Der Finanzrahmen wurde leicht nach unten korrigiert. Wesentliche Ausgabe ist dabei die Krankenanstaltenfinanzierung, die vom Abgabenaufkommen abhängt und in der aktuellen Prognose angepasst wurde. Bei den fixen Auszahlungen ergeben sich 2017 und 2018 leichte Erhöhungen von 10 Mio Euro im Finanzrahmen, zum einen wegen der Wiederdotierung des Krankenkassen-Strukturfonds und zum anderen wegen einer Anpassung der Refundierung für Leistungen im Rahmen der Mindestsicherung an die Krankenversicherung.

Die **UG 25 Familie und Jugend** kürzt die Auszahlungsobergrenze gegenüber dem alten Finanzrahmen 2016-2020 (14,7 Mio; 425,2 Mio; 509,7 Mio, 749,5 Mio Euro) deutlich, was Folge der Senkung der Dienstgeberbeiträge zum FLAF ist. Dies führt dazu, dass der Schuldenstand des Reservefonds ab 2017 wieder steigen wird und die Phase des Abbaus beendet ist. Als Gegenmaßnahme wird erwähnt, dass Leistungen, die nicht ausschließlich familienrelevant sind, reduziert werden sollen. Dies darf jedenfalls nicht dazu verwendet werden, dass andere Sozialhaushalte mit familienbezogenen Leistungen belastet werden.

5.3 Rubrik 3: Bildung, Forschung, Kunst und Kultur

Die Rubrik 3 ist die zweitgrößte Rubrik und würde laut Strategiebericht im Zeitraum 2017-2020 nur um durchschnittlich 1,3 % jährlich steigen. Diese veranschlagte reale Kürzung entspricht nicht den budgetpolitischen Zielen der Bundesregierung und ist zu relativieren, da im Strategiebericht darüber hinausgehende substanzielle Mehrauszahlungen im Schulbereich bereits für Herbst angekündigt sind.

Abbildung 25: Entwicklung der Auszahlungen der Untergliederungen der Rubrik 3 (2015-2020)

Auszahlungen 2015-2020 in Mio Euro	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017-20	2015-20
	vorl. Erfolg	BFRG	BFR/Strategiebericht 2017 -2020				Ø Ver.JJ.	Ø Ver.JJ.
30 Bildung und Frauen	8.260,1	8.138,3	8.361,2	8.470,5	8.553,4	8.759,9	1,6%	1,2%
31 Wissenschaft und Forschung	4.106,5	4.283,3	4.315,0	4.401,3	4.421,9	4.443,8	1,0%	1,6%
32 Kunst und Kultur	425,1	446,6	449,1	452,0	452,4	453,0	0,3%	1,3%
33 Wirtschaft (Forschung)	109,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	0,0%	-1,5%
34 Verkehr, Innovation u. Techno. (Forschung)	429,2	428,1	428,1	428,1	428,1	428,1	0,0%	-0,1%
keiner UG zuordenbar		28,0	10,0	10,0	10,0	10,0		
R. 3 - Bildung, Forschung, Kunst u. Kultur	13.330,5	13.425,9	13.664,9	13.863,4	13.967,4	14.196,4	1,3%	1,3%

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Die größte Untergliederung ist die **UG 30 Bildung und Frauen**. Für die Integration der Geflüchteten werden im aktuellen Strategiebericht 2016 (64 Mio Euro) und 2017 (80 Mio Euro) zusätzliche Gelder für Sprachförderung, Basisbildung und Alphabetisierung eingeplant. Besonders erfreulich ist die zusätzliche Aufnahme von 1.000 Stellen bis 2020 in den Personalplan, deren Finanzierung derzeit jedoch noch offen ist. Die Auszahlungsobergrenzen gegenüber dem BFRG 2016-19 erhöhen sich in den Jahren 2016 (39,1 Mio Euro) und 2017 (29 Mio Euro) jedoch nur leicht, während es in den Folgejahren 2018 (-61,1 Mio Euro) und 2019 (-61,1 Mio Euro) zu einer Verringerung kommt. Durch die im Herbst beschlossene Senkung der Lohnnebenkosten sinken ab 2017 im personalintensiven Bildungsressort die Auszahlungen für die LehrerInnengehälter. Zu berücksichtigen ist allerdings die Verschiebung von Zahlungen an die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) von 2014 auf 2016 in Höhe von 88 Mio Euro.

Das Bildungsressort schleppt eine strukturelle Unterfinanzierung mit sich, die mit den im aktuellen Finanzrahmen geplanten durchschnittlichen jährlichen Steigerungen von 1,6 % nicht ausgeglichen wird. Für das Jahr 2015 wurde dem Bildungsministerium per Nachtragshaushalt etwa 350 Mio Euro bereitgestellt, um die langjährige Unterdotierung zu begleichen. Diese Lücke wird 2016 erneut vorkommen und um Steigerungen der Personalkosten (Gehaltserhöhungen und Biennalsprünge) steigen. Der geschätzte Umfang der Unterbudgetierung wird 2016 450 bis 550 Mio Euro betragen. Erfreulich ist daher, dass – laut aktuellem Strategiebericht – die finanziellen Erfordernisse des Bildungsressorts im Herbst 2016 eruiert und im Rahmen einer BFG- und BFRG-Novelle gedeckt werden sollen.

Das derzeitige Bildungsbudget wird kaum ausreichen, um das österreichische Schulwesen gerechter und moderner zu gestalten. Damit alle Kinder die Bildungsziele erreichen, muss sich der Unterricht an die individuellen Voraussetzungen der SchülerInnen und der Standorte orientieren, um die Potenziale der Kinder optimal zu fördern. Dazu brauchen die Schulstandorte die an ihre Anforderungen angepassten notwendigen Ressourcen. Die soziale Zusammensetzung der SchülerInnen einer Schule muss im österreichischen Schulsystem bei der Mittelzuteilung von Personal- und Sachaufwand eine Rolle spielen. Neben dem Ausbau von ganztägigen Schulen zur Erhöhung der Ausbildungsqualität und stärkeren Durchlässigkeit soll auch eine **sozialindizierte Mittelzuteilung** an Schulen über sozialindizierte Indikatoren (**Chancenindex**) erfolgen. Schulen mit mehr sozial benachteiligten SchülerInnen müssen mehr Ressourcen erhalten, da sie unter schwierigeren Bedingungen arbeiten. Dazu wird ein sogenannter Chancenindex berechnet, der die soziale Zusammensetzung der

SchülerInnen einer Schule angibt. Auf dessen Grundlage werden zusätzlich zu einem für alle Schulen festgelegten Sockelbetrag den Schulen Mittel zugewiesen. Die sozialindizierte Mittelverteilung ist nicht nur ein Weg hin zu mehr Finanzierungsgerechtigkeit im Bildungssystem, sondern erlaubt auch eine effizientere Ressourcensteuerung.

Die **UG 31 Wissenschaft und Forschung** erfährt im Vergleich zum BFRG 2016-2019 eine Aufstockung von 5 Mio Euro in den Jahren 2016 und 2017, während der Finanzrahmen 2018 um 55,7 Mio Euro und 2019 um 55,9 Mio Euro erhöht wird. Die Aufstockung in der UG 31 Wissenschaft und Forschung ist vor allem durch die zusätzlichen Maßnahmen für den klinischen Mehraufwand (Klinikbauten – AKH Wien und Medizinische Fakultät Linz) beeinflusst (insgesamt rd. 225 Mio Euro). Ohne die Erhöhung des Finanzrahmens für Baumaßnahmen kommt es zu einer Verringerung der Auszahlungsobergrenzen gegenüber dem BFRG 2016-19 in den Jahren 2016 und 2017 und lediglich zu einer leichten Steigerung in den Folgejahren 2018 und 2019. Den Universitäten stehen folglich zumindest in den kommenden 2 Jahren weniger Mittel zur Verfügung, obwohl sich ihre Kosten ua angesichts steigender Studierendenzahlen weiter erhöhen werden. Weitere Zugangsbeschränkungen oder Verschlechterungen in der Lehre sollten jedoch vermieden werden. In den kommenden Jahren muss ebenfalls dringend eine Erhöhung der Mittel für Stipendien erfolgen, weil sie nicht automatisch an die Inflation angepasst werden und damit ihre Höhe fortlaufend sinkt.

Durch die geringfügige Anhebung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Jahr 2016 wird der Anteil der öffentlichen F&E-Ausgaben des Bundes am BIP mit etwa 0,8 % stabil bleiben. Davon entfällt etwa ein Fünftel auf die Universitäten. Für eine detaillierte Aufschlüsselung der öffentlichen Forschungsausgaben siehe unsere Analyse des BFG 2016.¹² Die gesamtwirtschaftlichen Forschungsausgaben werden mit etwas über 3 % ebenfalls gleich bleiben. Damit ist man vom Ziel einer Forschungsquote von 3,76 des BIP bis zum Jahr 2020 jedoch deutlich entfernt. Um die Erreichung der Quote seitens der öffentlichen Hand zu forcieren, müssten daher die Mittel für die Universitäten erhöht werden. Zwei Drittel der angestrebten Forschungsausgaben (2,63 % des BIP) sollen gemäß Zieldefinition aus dem Unternehmenssektor kommen, allerdings werden diese bis zum Jahr 2020 gemäß BMF Schätzung lediglich 2,2 % erreichen.

In der **UG 32 Kunst und Kultur** erfolgt ab 2017 eine Erhöhung der Ausgabenobergrenzen gegenüber dem letztjährigen BFRG-E um 6,7 Mio Euro. Als Grund dafür werden Mehraufwände für den Denkmalschutz sowie Unterstützungen des Leopoldmuseums genannt.

Die **UG 33 Wirtschaft (Forschung)** bleibt im Vergleich zum BFRG 2016-2019 unverändert. 2020 wird der Betrag in gleicher Höhe fortgeschrieben. Die Rücklagen sind zurückgegangen, betragen jedoch immer noch 45,2 Mio Euro, also etwas weniger als ein halbes Jahresbudget.

Die **UG 34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)** bleibt im Vergleich zum BFRG 2016-2019 unverändert. 2020 wird der Betrag in gleicher Höhe fortgeschrieben. Der Rücklagenstand lag mit Ende 2015 bei beachtlichen 362 Mio Euro, was beinahe einem Jahresbudget entspricht.

¹² https://media.arbeiterkammer.at/PDF/AK-Budgetanalyse_2016.pdf

5.4 Rubrik 4: Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt

Mit Ausnahme der **UG 43 Umwelt**, in der eigentlich eine Aufstockung aufgrund des Pariser Klimaschutzabkommens zu erwarten gewesen wäre, kommt es in allen Untergliederungen gegenüber dem letzten Finanzrahmen zu Änderungen bei den Auszahlungsobergrenzen, die in Summe durchwegs zu Mehrauszahlungen in zweistelliger Millionenhöhe führen.

Abbildung 26: Entwicklung der Auszahlungen der Untergliederungen der Rubrik 4 (2015-2020)

Auszahlungen 2015-2020 in Mio Euro	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017-20	2015-20
	vorl. Erfolg	BFRG	BFR/Strategiebericht 2017 -2020				Ø Ver./J.	Ø Ver./J.
40 Wirtschaft	361,1	332,1	336,6	326,8	330,1	333,8	-0,3%	-1,6%
41 Verkehr, Innovation u. Technologie	3.492,7	3.528,8	3.716,2	3.913,4	4.094,2	4.208,4	4,2%	3,8%
42 Land-, Forst- u. Wasserwirtschaft	1.715,8	2.135,4	2.138,6	2.155,9	2.160,2	2.164,8	0,4%	4,8%
43 Umwelt	678,7	615,5	608,2	600,5	591,7	582,5	-1,4%	-3,0%
44 Finanzausgleich	897,2	984,1	969,3	967,7	954,5	994,1	0,8%	2,1%
45 Bundesvermögen	549,7	1.035,4	1.043,2	1.043,9	1.049,7	1.019,4	-0,8%	13,1%
46 Finanzmarktstabilität keiner UG zuordenbar	1.491,9	671,7	656,8	528,8	328,8	327,8	-20,7%	-26,1%
R. 4 - Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt	9.187,1	9.307,9	9.478,9	9.546,9	9.519,1	9.640,8	0,6%	1,0%

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Minimale Rückgänge gibt es lediglich in der **UG 42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft**, die jedoch vor dem Hintergrund einer vergangenen beträchtlichen Erhöhung der Auszahlungen für ländliche Entwicklung (470 Mio Euro im vorletzten BFRG und weitere 120 Mio im letzten) und einem Rücklagenstand von 677 Mio Euro per Ende 2015 zu sehen sind.

Die stärksten Zuwächse gibt es einmal mehr in der **UG 46 Finanzmarktstabilität**, also vermutlich in Zusammenhang mit dem Bankenpaket (vgl. Abschnitt 4.4). In der **UG 45 Bundesvermögen** steigen die Auszahlungen in allen Jahren, bedingt einerseits durch eine technische Verschiebung der Zinsstützungen im Rahmen der Exportförderung von der UG 15 und dem Erwerb von Kapitalanteilen an der neuen Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank. Es ist darauf hinzuweisen, dass in der UG 45 die Finanzierungsrechnung von der relevanteren Ertragsrechnung regelmäßig massiv abweicht, sodass eine Analyse der Auszahlungsobergrenzen allgemein nur bedingt sinnvoll ist. Das gilt insbesondere für das gewichtigste Detailbudget „Ausfuhrförderungsgesetz“: Während gemäß vorläufigem Gebarungserfolg 2015 die Auszahlungen um fast 80 % unter den veranschlagten gut 500 Mio Euro blieben, kam es bei den Aufwendungen mit ca. 250 Mio Euro sogar zu einer massiven Überschreitung um knapp 170 %. Eine Erläuterung sucht man im Strategiebericht jedoch vergeblich.

Obwohl die Auszahlungen in der **UG 40 Wirtschaft** ab 2016 en gros stagnieren, ist gegenüber dem Vorjahr eine kleine Aufstockung in den Jahren 2016 und 2017 enthalten, die auf zusätzliche Gelder im Zusammenhang mit der EXPO 2017 sowie für – nicht näher erläuterte – „betriebliche Investitionen“ zurückzuführen sind. Warum diese Mehrausgaben jetzt notwendig geworden sind und wie das mit der angekündigten Förderungsreduktion vereinbar ist, bleibt im Strategiebericht leider unbeantwortet.

Weiters sind in der **UG 44 Finanzausgleich** durchgängig höhere Auszahlungen zu finden, die auf eine Anpassung jener Teile zurückzuführen sein dürfte, die automatisch mit dem Abgabenaufkommen steigen. Darunter fällt der Katastrophenfonds, aus dem nun die geplante **Ernteversicherung** bezahlt werden soll. Wenngleich dieses Förderinstrument zur Abfederung einer überproportionalen Betroffenheit Einzelner durch den von allen mitverursachten Klimawandel und den damit einhergehenden witterungsbedingten Risiken sinnvoll ist, so ist die Finanzierung über den Katastrophenfonds weniger verständlich. Als primär landwirtschaftliche Förderung ist die Ernteversicherung klar dem Landwirtschaftsressort zuzurechnen. Die Zerstreung landwirtschaftlicher Förderungen in unterschiedliche Ressorts führt zu Finanzierungsungerechtigkeiten sowie Intransparenz, daher sollten die Förderungen beim BMLFUW gebündelt werden. Dass eine solche

Zuordnung sinnvoller wäre, zeigt auch die angekündigte Evaluierung der Ernteversicherungszahlungen, die nun nicht durch das für den Katastrophenfonds klar zuständige BMF erfolgen soll, sondern erst recht durch das Landwirtschaftsministerium.

Betrachtet man den Verlauf der Auszahlungsobergrenzen der Rubrik 4 insgesamt, so steigen diese fast kontinuierlich an. Das ist vor allem auf die **UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie** zurückzuführen, deren Auszahlungen gegenüber 2015 um durchschnittlich 3,8 % jährlich wachsen sollen, in erster Linie um den notwendigen Ausbau des öffentlichen Verkehrs zu bewerkstelligen. In der UG 41 ist zu berücksichtigen, dass der tatsächliche Anstieg aufgrund der **Breitbandmilliarde** noch höher ausfallen wird. Finanziert wird sie nämlich aus Rücklagen, die 2013 mittels Mehreinnahmen bei der Versteigerung von Funklizenzen aufgebaut wurden und im BFRG – wie auch alle anderen Rücklagen – nicht veranschlagt sind. Der Ausbau des Breitbandnetzes ist eine wirtschaftspolitisch besondere wichtige Maßnahme, da sie sowohl konjunkturell als auch strukturell besonders wirksam ist. Die zur Verfügung stehende Milliarde wird bis zum Jahr 2020 nun jedoch nur zu 78 % budgetwirksam. Nachdem die Wirkung jedoch mit der Umsetzung der Maßnahme und nicht dem Zahlungsfluss eintritt, wird im Vollzug besonders darauf zu achten sein, dass tatsächlich alle für den Ausbau „jeweils erforderlichen Mittel bereitgestellt“ werden, wie es im Strategiebericht heißt. Erläuterungsbedürftig wäre zudem der angeführte „Konsolidierungsbedarf“, der nun umgesetzt werden soll, aber im Widerspruch zur kumulierten Mittelaufstockung um 24,3 Mio Euro im Zeitraum 2016 bis 2019 steht.

5.5 Rubrik 5: Kassa und Zinsen

Die Rubrik 5 umfasst zwei Untergliederungen, die Kassenverwaltung (UG 51) und die Finanzierungen/Währungstauschverträge (UG 58), also die Zinsen für die Schulden. Eine Bewertung der Budgetplanung in der UG 58 ist schwierig, da die Auszahlungen gemäß BFRG für die letztlich Maastricht-defizitwirksamen Zinsausgaben, die den Zinskosten und nicht dem Zahlungsfluss entsprechen, nicht aussagekräftig sind. Relevanter ist deshalb die Analyse der **Zinsausgaben** gemäß Maastricht- bzw VGR-Rechnung (vgl Abbildung 8), die angesichts eines Anteils des Bundes an der Staatsverschuldung von rund drei Viertel dessen Zinskosten besser erfasst als die Planwerte in der UG 58.

Abbildung 27: Entwicklung der Auszahlungen der Untergliederungen der Rubrik 5 (2015-2020)

Auszahlungen 2015-2020 in Mio Euro	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017-20	2015-20
	vorl. Erfolg	BFRG	BFR/Strategiebericht 2017 -2020				Ø Ver.JJ.	Ø Ver.JJ.
51 Kassenverwaltung	4,0	19,8	15,3	13,3	9,3	4,2	-35,0%	1,0%
58 Finanzierungen, WTV	5.248,6	6.116,5	4.720,1	4.305,0	4.340,3	4.826,8	0,7%	-1,7%
keiner UG zuordenbar		5,0	10,0	10,0	10,0	10,0		
Rubrik 5 - Kassa und Zinsen	5.252,5	6.141,3	4.745,4	4.328,2	4.359,7	4.840,9	0,7%	-1,6%

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Entscheidend für die Entwicklung der Zinsauszahlungen sind die Zinshöhe (beeinflusst von der durchschnittlichen Laufzeitlänge der Anleihen und Kredite) und die Veränderung der Finanzschulden (determiniert durch das Defizit). Gesamtstaatlich geht das BMF weiterhin davon aus, dass die Zinszahlungen bis 2020 deutlich zurückgehen, und zwar von 2,4 % des BIP 2015 auf 1,7 % des BIP bzw absolut um gut 1 Mrd Euro. Überraschend ist, dass trotz Negativzinsen bei Laufzeiten von bis zu fünf Jahren und geringerem Finanzierungsbedarf (Maastricht-Defizit) die Zinsausgaben 2015 gesamtstaatlich minimal höher lagen als im Stabilitätsprogramm des Vorjahres geschätzt. Die impliziten Zinsen (Zinsausgaben durch Staatsverschuldung) blieben mit 2,8 % praktisch konstant.

Der Pfad bis 2019 wurde kaum angepasst. Auch unter Berücksichtigung eventuell auftretender Rundungsdifferenzen ist jedoch nicht nachvollziehbar, wie es gegenüber der Vorjahresplanung trotz niedrigerer Staatsschuldenquote und in den Folgejahren leicht niedrigeren Zinsausgaben zu einem minimalen Anstieg 2017 kommt.

Die **Zinsbelastung müsste** angesichts einer Schuldenstandquote von bald unter 80 % des BIP und einem Zinsniveau deutlich unter 1 % **mittel- bis langfristig noch stärker sinken**. Ob sich hinter dem schwachen Rückgang eine noch konservative Ausrichtung der Refinanzierungsstrategie (die durchschnittlichen Laufzeiten sind in Österreich deutlich höher als im EU-Durchschnitt, was zu höheren Kosten aber niedrigerem Zinsrisiko führt), eine pessimistische Zinsannahme oder ein einkalkulierter budgetärer Spielraum verbirgt, lässt sich anhand der Unterlagen allerdings nicht abschätzen.

Der von Emissionsagien, Anleihearten (insbesondere Nullkuponanleihen) und Fristigkeitsstruktur verzerrte Pfad der in der **UG 58** – im Unterschied zu den anderen UGs lediglich netto – veranschlagten Auszahlungen verläuft wellenförmig, wobei es gegenüber dem letztjährigen Strategiebericht durchgängig zu Mehrauszahlungen kommt. Begründet wird das mit der nun geplanten expansiveren Ausrichtung, die zu einem höheren Defizit und damit zu höheren Schulden führt, und geringeren Emissionsagien. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass in der Vergangenheit die Zinsauszahlungen durchwegs sehr vorsichtig budgetiert waren und eine „Pufferfunktion“ für allfällige Mehrauszahlungen erfüllten. So beliefen sich die Auszahlungen 2015 letztlich auf 5,2 Mrd Euro nach ursprünglich im BVA veranschlagten – und im letztjährigen Strategiebericht ausgewiesenen – 6,6 Mrd Euro. In welchem Ausmaß dieser Puffer nach wie vor vorhanden ist, lässt sich anhand der vorliegenden Information schwer beurteilen. Wenn man davon ausgeht, dass das Zinsniveau weiterhin auf sehr niedrigem Niveau bleiben wird, dann ist der **Rückgang der Auszahlungsobergrenzen für die Zinsauszahlungen durchaus realistisch**.

Die erstmalig auftretenden Auszahlungen in der **UG 51** stehen in Zusammenhang mit den Negativzinsen, die für Guthaben aus dem kurzfristigen Liquiditätsmanagement derzeit fällig sind.

6. ANHANG

Abbildung 28: Auszahlungen 2015-2020

Auszahlungen 2015-2020 in Mio Euro	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017-20	2015-20
	vorl. Erfolg	BFRG	BFR/Strategiebericht 2017 -2020				Ø Ver.JJ.	Ø Ver.JJ.
1 Präsidentschaftskanzlei	8,1	7,9	8,0	8,2	8,3	8,5	2,0%	1,0%
2 Bundesgesetzgebung	160,6	192,8	211,3	225,9	264,5	267,0	8,1%	10,7%
3 Verfassungsgerichtshof	14,6	14,9	15,2	15,4	15,7	16,0	1,7%	1,8%
4 Verwaltungsgerichtshof	19,3	19,3	19,8	20,2	20,7	21,1	2,1%	1,8%
5 Volksanwaltschaft	10,3	10,3	10,5	10,6	10,8	11,0	1,6%	1,3%
6 Rechnungshof	31,5	30,8	31,7	32,4	33,1	33,9	2,3%	1,5%
10 Bundeskanzleramt	480,9	450,2	452,9	445,5	446,7	435,5	-1,3%	-2,0%
11 Inneres	2.850,4	3.648,0	3.459,0	3.095,2	2.954,4	2.943,8	-5,2%	0,6%
12 Äußeres	441,6	472,7	530,0	472,7	478,4	495,5	-2,2%	2,3%
13 Justiz	1.477,2	1.378,8	1.399,1	1.416,7	1.435,4	1.455,6	1,3%	-0,3%
14 Militärische Angelegenheiten u. Sport	2.079,4	2.267,9	2.318,3	2.279,5	2.351,7	2.584,5	3,7%	4,4%
15 Finanzverwaltung	1.126,0	1.173,1	1.187,6	1.203,7	1.222,8	1.243,3	1,5%	2,0%
keiner UG zuordenbar		56,8	10,0	10,0	10,0	10,0		
Rubrik 0,1 - Recht und Sicherheit	8.699,9	9.723,5	9.653,3	9.236,0	9.252,5	9.525,7	-0,4%	1,8%
20 Arbeit	7.905,4	8.396,9	8.803,1	9.034,9	9.299,3	9.541,0	2,7%	3,8%
21 Soziales u. Konsumentenschutz	3.041,7	3.123,0	3.121,7	3.126,0	3.195,7	3.351,4	2,4%	2,0%
22 Pensionsversicherung	10.174,0	10.772,4	11.279,8	11.850,0	12.514,0	13.258,3	5,5%	5,4%
23 Pensionen - BeamtInnen	9.011,4	9.099,3	9.520,7	9.703,0	10.104,0	10.414,9	3,0%	2,9%
24 Gesundheit	963,2	1.029,0	1.048,9	1.080,5	1.127,6	1.160,8	3,4%	3,8%
25 Familie u. Jugend	7.023,3	7.073,1	6.875,9	7.035,1	7.059,3	7.098,2	1,1%	0,2%
keiner UG zuordenbar		15,1	10,0	10,0	10,0	10,0		
R. 2 - Arbeit, Soziales, Gesundheit u. Fam.	38.119,1	39.508,8	40.660,1	41.839,5	43.309,9	44.834,5	3,3%	3,3%
30 Bildung und Frauen	8.260,1	8.138,3	8.361,2	8.470,5	8.553,4	8.759,9	1,6%	1,2%
31 Wissenschaft und Forschung	4.106,5	4.283,3	4.315,0	4.401,3	4.421,9	4.443,8	1,0%	1,6%
32 Kunst und Kultur	425,1	446,6	449,1	452,0	452,4	453,0	0,3%	1,3%
33 Wirtschaft (Forschung)	109,6	101,6	101,6	101,6	101,6	101,6	0,0%	-1,5%
34 Verkehr, Innovation u. Techno. (Forschung)	429,2	428,1	428,1	428,1	428,1	428,1	0,0%	-0,1%
keiner UG zuordenbar		28,0	10,0	10,0	10,0	10,0		
R. 3 - Bildung, Forschung, Kunst u. Kultur	13.330,5	13.425,9	13.664,9	13.863,4	13.967,4	14.196,4	1,3%	1,3%
40 Wirtschaft	361,1	332,1	336,6	326,8	330,1	333,8	-0,3%	-1,6%
41 Verkehr, Innovation u. Technologie	3.492,7	3.528,8	3.716,2	3.913,4	4.094,2	4.208,4	4,2%	3,8%
42 Land-, Forst- u. Wasserwirtschaft	1.715,8	2.135,4	2.138,6	2.155,9	2.160,2	2.164,8	0,4%	4,8%
43 Umwelt	678,7	615,5	608,2	600,5	591,7	582,5	-1,4%	-3,0%
44 Finanzausgleich	897,2	984,1	969,3	967,7	954,5	994,1	0,8%	2,1%
45 Bundesvermögen	549,7	1.035,4	1.043,2	1.043,9	1.049,7	1.019,4	-0,8%	13,1%
46 Finanzmarktstabilität	1.491,9	671,7	656,8	528,8	328,8	327,8	-20,7%	-26,1%
keiner UG zuordenbar		4,9	10,0	10,0	10,0	10,0		
R. 4 - Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt	9.187,1	9.307,9	9.478,9	9.546,9	9.519,1	9.640,8	0,6%	1,0%
51 Kassenverwaltung	4,0	19,8	15,3	13,3	9,3	4,2	-35,0%	1,0%
58 Finanzierungen, WTV	5.248,6	6.116,5	4.720,1	4.305,0	4.340,3	4.826,8	0,7%	-1,7%
keiner UG zuordenbar		5,0	10,0	10,0	10,0	10,0		
Rubrik 5 - Kassa und Zinsen	5.252,5	6.141,3	4.745,4	4.328,2	4.359,7	4.840,9	0,7%	-1,6%
Auszahlungsobergrenzen insg.	74.589,1	78.107,5	78.202,7	78.814,1	80.408,7	83.038,4	2,0%	2,2%

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Zu den Autoren:

Romana Brait ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien.

Georg Feigl ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien.

Markus Marterbauer ist Abteilungsleiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien.

Tobias Schweitzer ist stellvertretender Abteilungsleiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien.

„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“

Die Working Paper-Reihe der AK Wien sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Ab Heft 80 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet

<http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/index.html>

Heft 126:	Vermögen in Österreich - Bestände, Verteilung, Besteuerungsoptionen, Jänner 2014
Heft 127	Die Freizeitoption in Kollektivverträgen, April 2014
Heft 128	Indikatoren bedarfsorientierter Mittelverteilung im österreichischen Pflichtschulwesen, Mai 2014
Heft 129	Vermögensunterschiede nach Geschlecht, Mai 2014
Heft 130	Budgetanalyse 2014-2018, Mai 2014
Heft 131	Zugangsbeschränkungen und Chancen(un)gleichheit im österreichischen Hochschulsystem, Juli 2014
Heft 132	Die Berufslandschaft im Strukturwandel einer urbanen Ökonomie: Wien 2001-12, August 2014
Heft 133	Die Sachgüterproduktion Österreichs: Entwicklung und gesamtwirtschaftliche Bedeutung im internationalen Vergleich, Oktober 2014
Heft 134	Chancengleichheit in Österreich - Bildungs- und Einkommenskorrelationen von Geschwistern, November 2014
Heft 135	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Zeitreihen 1995-2013, Dezember 2014
Heft 136	Sozioökonomische Charakteristika der Vermögensverteilung in Österreich – Eine Analyse des HFCS 2010, Dezember 2014
Heft 137	Drivers of wealth inequality in euro area countries, Februar 2015
Heft 138	Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe – Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery; März 2015
Heft 139	Haben und Nichthaben in der Vermögensgesellschaft - Vermögensarten und Vermögentypen: Eine Auswertung des European Household Finance and Consumption Survey (HFCS); März 2015
Heft 140	Der Berufs- und Branchenstrukturwandel der Beschäftigung in Österreich 1991-2012, April 2015
Heft 141	Of Proprietors and Proletarians - Inequality, Household Indebtedness, Macroeconomic Imbalances and the Ownership Society, April 2015
Heft 142	Analyse des Bundesfinanzrahmengesetzes 2016 bis 2019 - Spielraum für Beschäftigungspolitik; Juni 2015
Heft 143	Freizeitoption - Evaluierungsupdate einer arbeitszeitpolitischen Innovation, Juni 2015
Heft 144	Wissens-Spillovers und regionale Entwicklung, Juli 2015
Heft 145	Strukturwandel und regionales Wachstum – Wissensintensive Unternehmensdienste als „Wachstumsmotor“?, September 2015
Heft 146	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Zeitreihen 1995 – 2014, Oktober 2015
Heft 147	Budgetanalyse 2016, Wichtigste Budgetpolitische Herausforderung: Arbeitslosigkeit senken, November 2015
Heft 148	Arbeitszeiten in Österreich: Zwischen Wünschen und Realität, Dezember 2015
Heft 149	Bequests and the Accumulation of Wealth in the Eurozone, Februar 2016
Heft 150	Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen, April 2016
Heft 151	Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung, April 2016
Heft 152	Budgetanalyse 2016-2020, Mai 2016

