

3. BUDGETSTRATEGIE BIS 2018

3.1 Budgetpolitische Zielsetzungen der Bundesregierung

Im Strategiebericht der Bundesregierung werden die Hauptziele der Budget- und Wirtschaftspolitik im wesentlichen aus dem Vorjahr übernommen. Im Einklang mit den problematischen europäischen Vorgaben – insbesondere im Rahmen der jährlichen Schwerpunktsetzung des Europäischen Semesters – zielen sie ab auf:

- **Fortsetzung der Budgetkonsolidierung**, insbesondere einen strukturell ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt ab 2016, wobei „Bund, Länder, Gemeinden und SV-Träger gemeinsam in der Pflicht stehen“
- **Forcieren von Investitionen**, vor allem in Bildung, Wissenschaft, F&E und Infrastruktur
- **Fortsetzung von Strukturreformen**, insbesondere in den Bereichen Pensionen, Gesundheit, Verwaltung, Förderungen, Arbeitsmarkt und Steuern

Die AK warnt bereits seit Jahren vor den **verheerenden Folgen einer einseitigen Priorisierung der Sparpolitik in der Eurozone**, die vergisst gleichzeitig Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung zu setzen. Zumindest für das erst- und letztgenannte Regierungsziel ist es daher teilweise durchaus zu begrüßen, dass **bis zu einem gewissen Grad alle drei Ziele Makulatur** bleiben:

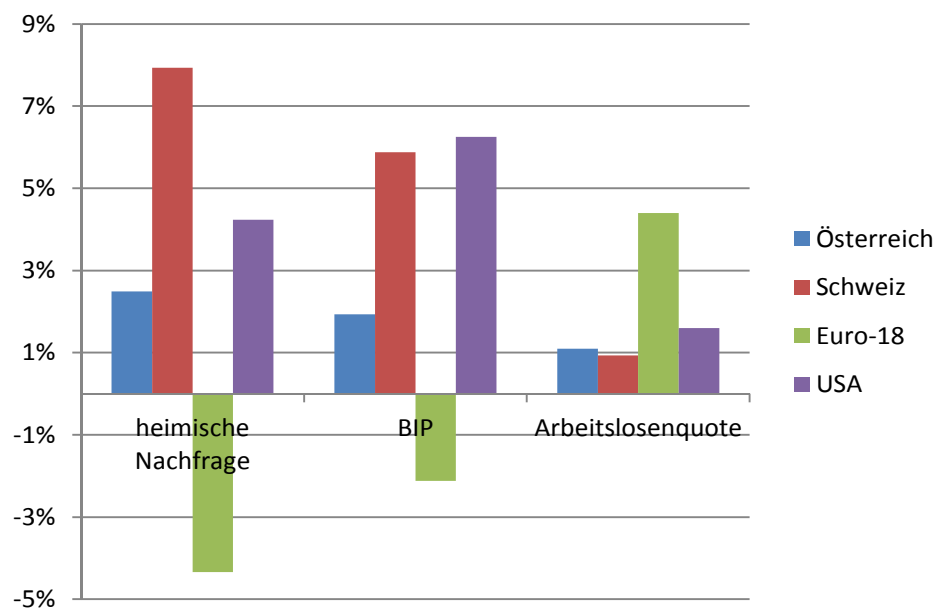
- Ein tatsächlich strukturell ausgeglichener Haushalt wird – durchaus aus gutem Grunde – gerade auf Bundesebene nicht erreicht, während das bei Ländern, Gemeinden und SV-Träger insgesamt bereits der Fall ist.
- Gleichzeitig werden Länder und Gemeinden kaum in die Pflicht genommen, nachdem sowohl der Finanzausgleich unangetastet bleibt als auch die gesamtstaatliche wirtschaftspolitische Steuerungsarchitektur unangetastet bleibt.
- Im Bildungsbereich finden ebenso Kürzungen statt wie in einigen Infrastrukturbereichen (zB Breitband-Internet, Wohnbau).
- Insgesamt sinkt der Anteil der Bundesausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Rubrik 3) zumindest im Bundesfinanzrahmen kontinuierlich.
- Strukturreformen gibt es kaum bzw. bereits angekündigte (Förderreform) wurden wieder aufgegeben. Anzumerken ist hier allerdings, dass das angesichts der europäischen Entwicklung nicht unbedingt ein Nachteil sein muss: Dort sind Strukturreformen ein Synonym für Sozialabbau und krisenverschärfende Maßnahmen, die keinesfalls erstrebenswert sind.
- Eine wichtige Strukturreform bleibt die Regierung schuldig, nämlich die von allen Seiten geforderte Steuer- und Abgabenstrukturreform zu Gunsten des Faktors Arbeit

Gleichzeitig finden sich **auch eine Reihe von tatsächlichen Verbesserungen** in den Budgetunterlagen wieder, wie beispielsweise die Wiedereingliederungshilfe für ältere ArbeitnehmerInnen, höhere Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur oder mehr Mittel für Universitäten und Grundlagenforschung.

Abermals wird auf die im Vergleich zur Eurozone zwar passable, für die jüngere Geschichte Österreichs jedoch **schlechte Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Konjunktur nur unzureichend eingegangen**, da der Budgetkonsolidierung eine höhere Priorität zugemessen wird. In der Eurozone äußert sich die falsche Politikausrichtung noch viel dramatischer in Form einer nach wie vor sehr hohen Arbeitslosigkeit von nahezu 12 % und einer auch noch 2014 hinter dem Vorkrisenniveau zurück-

bleibenden Wirtschaftsleistung. Vergleicht man die ökonomische Entwicklung in Österreich, der Eurozone, der Schweiz und in den USA seit 2008, so zeigen sich die Auswirkungen der unterschiedlichen Wirtschaftspolitiken ziemlich deutlich. Während in der Eurozone der Spar- und Lohndruck zu einer Schrumpfung der realen heimischen Nachfrage und damit der realen Wirtschaftsleistung geführt hat, war die Entwicklung in Österreich deutlich besser – wenn auch nicht so gut wie in den noch weniger restriktiv ausgerichteten Wirtschaftsräumen wie der Schweiz oder den USA. Diese Unterschiede spiegeln sich dann im Anstieg im unterschiedlich starken Anstieg der Arbeitslosenquote (abgebildet als Anstieg in Prozentpunkten) wider:

Abbildung 2: Veränderung makroökonomischer Variablen 2013 gegenüber 2008



Quelle: EU-Kommission (AMECO-Datenbank 6.5.2014), eigene Berechnungen.

Auch wenn es derzeit den Anschein hat, dass die seit Mitte des Vorjahres zu beobachtende tendenzielle Lockerung der restriktiven Budgetpolitik festgehalten wird und sich damit die Situation entspannt, so bleibt die Unsicherheit groß, da diese Lockerung eigentlich den verschärften Europäischen Vorgaben widerspricht. Es ist nicht auszuschließen, dass die nach den Europäischen Wahlen hervorgerahende neue Kommission die Spar- und Wettbewerbspolitik neuerlich verschärfen wird. Eine Zurücknahme der Wirtschaftsprognosen oder gar eine neuerliche Zuspitzung der Krise in der Eurozone wäre damit wieder wahrscheinlicher.

Diese wirtschaftspolitische Ausrichtung birgt überdies die Gefahr einer Verfehlung des Ziels der Reduktion von Staatsdefiziten und Staatsschulden in sich. Eine **erfolgreiche Sanierung der Staatsfinanzen setzt eine günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung voraus – nicht umgekehrt**. Es wäre daher insbesondere auf europäischer Ebene **zielführend**, wenn kurzfristig **Offensivprogramme** mit dem Schwerpunkt der Beschäftigungsförderung initiiert werden würden und die Konsolidierung erst mittelfristig mit der konjunkturellen Erholung erfolgt. Gleichzeitig ist auf eine bessere Abstimmung der Regionen zu achten, indem gerade Länder mit bereits stabilisierten Staatsfinanzen und gleichzeitig hohen Leistungsbilanzüberschüssen für eine höhere gesamtwirtschaftliche Nachfrage in der Eurozone sorgen. Gefragt ist hier insbesondere die deutsche Bundesregierung, ferner aber auch jene in Österreich, wo ein Anstieg des Leistungsbilanzüberschusses von 2,7 auf 4,7 % gemäß Stabilitätsprogramm Handlungsbedarf signalisiert.

3.1.1 Zum Verhältnis von Budget- und Beschäftigungspolitik

Der Staatshaushalt ist, was das strukturelle Budgetdefizit betrifft, konsolidiert; allerdings ist die Staatsschuldenquote weiterhin deutlich zu hoch. Die relativ günstige Lage der öffentlichen Finanzen ist erstaunlich, wenn man die anhaltenden Belastungen für die Staatsausgaben durch das Bankensystem und die merklichen Nachwirkungen der realwirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise auf die Staatseinnahmen bedenkt. Hingegen ist **Österreich weiter denn je vom wirtschaftspolitischen Ziel der Vollbeschäftigung entfernt**. Die Zahl der Arbeitslosen liegt auf Rekordniveau, eine Folge der krisenbedingt schwachen Ausweitung des Arbeitsvolumens, bei gleichzeitig kräftigem Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Abbildung 3: Magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik



Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Kurt W. Rothschild (1996).

Angesichts dieser Fakten muss der **Wirtschaftspolitik mangelnde Ausgewogenheit** vorgeworfen werden. Das Ziel der Budgetkonsolidierung wird gegenüber dem Ziel der Vollbeschäftigung priorisiert. Dies ist unter anderem das Ergebnis einer völlig falschen und einseitigen Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Vorgaben auf europäischer Ebene. Dort wird die Verringerung von Defizit und Staatsschulden als alleiniges Ziel der Budgetpolitik postuliert und Massenarbeitslosigkeit geduldet. Dies ist weder politisch akzeptabel, noch kann es wirtschaftlich funktionieren. Es widerspricht auch der EU 2020 Strategie, die eigentlich die zentralen politischen Vorhaben widerspiegelt und die explizit ein Beschäftigungsziel vorsieht. Das Verfehlen dieses Ziels sollte politisch prioritär behandelt werden, denn wie die Erfahrung lehrt, kann eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur dann gelingen, wenn Beschäftigung und Einkommen steigen und die Arbeitslosigkeit zurückgeht. Die österreichische Wirtschaftspolitik hat die falsche Prioritätensetzung auf europäischer Ebene kritiklos akzeptiert und im Rahmen der Ministerratstreffen zumindest auch passiv mitgestaltet, ohne an eigenen Erfahrungen anzuknüpfen und eine Politik voranzutreiben, die das Ziel der Senkung der Arbeitslosigkeit politisch in den Vordergrund stellt. Ansonsten verliert das Postulat eines sozialen Europas weiter an Glaubwürdigkeit.

Trotz der falschen Weichenstellungen auf europäischer Ebene bleiben **auf nationalstaatlicher Ebene genügend Spielräume, um der Rekordarbeitslosigkeit erfolgreich entgegenzuwirken**. In den Regierungsvorlagen zum BFG und zum BFRG ist ein gewisses Bemühen zur Ausnutzung dieser Spielräume zwar zu erkennen, es bleibt aber zu wenig konsequent. Eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik muss auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Eine **konsequente Ausrichtung der Staatsausgaben und der Staatseinnahmen an den Beschäftigungswirkungen** würde eine deutliche Umschichtung zugunsten der Sachleistungen im Bereich der sozialen Dienstleistungen gebieten; im Familienbudget hätte es dafür mehr Spielraum gegeben. Hohe Beschäftigungseffekte kommen auch den

Investitionen im Wohnbau zu, die gleichzeitig dem Ziel des leistbaren Wohnens dienen; hier bleibt die Politik viel zu zaghaft. Schließlich besteht hohes beschäftigungspolitisches Potential durch eine Entlastung der Leistungseinkommen aus Arbeit bei stärkerer Belastung von Vermögensbeständen und Vermögenseinkommen.

Neben der Stimulierung der Arbeitskräftenachfrage besteht eine wichtige Aufgabe der Beschäftigungspolitik in der **Intensivierung von Vermittlungstätigkeit und Qualifizierung von Arbeitslosen und Beschäftigten**. Hier wurden in den letzten Jahren anerkennenswerte und große Fortschritte erzielt. Das Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik wurde wesentlich ausgeweitet, die Instrumente geschärft und ganz besonders im Bereich der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen unter 19 Jahren bemerkenswerte Erfolge erzielt. Die Kürzung des Bundeszuschusses zur Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderung ist hingegen ein falsches Signal. Angesichts steigender Arbeitslosigkeit darf es hier kein Nachlassen geben.

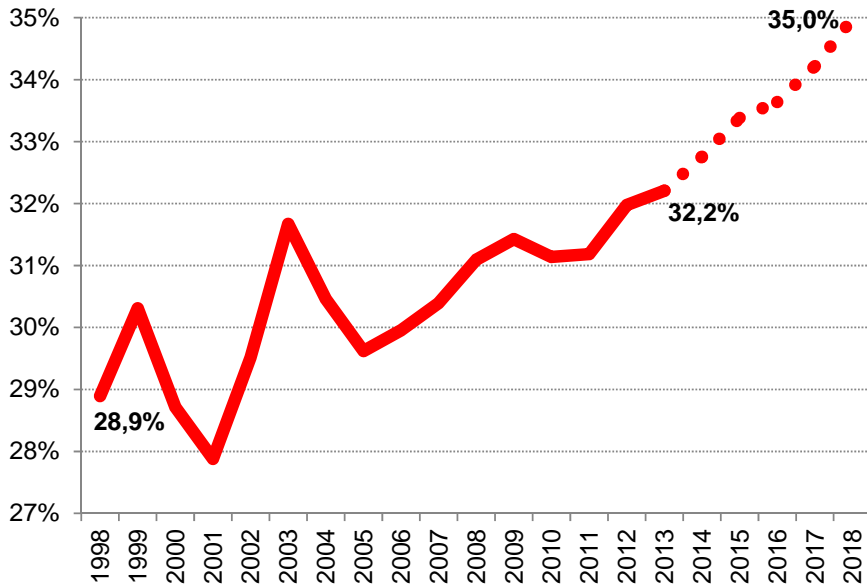
Schließlich kann angesichts der kräftigen Ausweitung des Angebots an Arbeitskräften **die Beschäftigungspolitik nicht erfolgreich sein, wenn sie nicht auch auf eine deutliche Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit setzt**. Die Erfahrungen in der unmittelbaren Finanzkrise 2008/09 lehren, in welchem hohem Ausmaß etwa Kurzarbeit und Bildungskarenzen in der Lage sind, die Beschäftigung zu stabilisieren und das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu verhindern. Die Arbeitsmarktpolitik muss auch angesichts der steigenden Lebensarbeitszeit bestehende Instrumente wie die Bildungskarenz ausweiten, rasch weiter entwickeln und die Anreize für Überstunden verringern. Eine Verkürzung der Arbeitszeit im Bereich der Vollzeitbeschäftigung würde nicht nur eine Verringerung der Arbeitslosigkeit mit sich bringen, sondern auch den teilzeitbeschäftigten Frauen eine Ausweitung der Arbeitszeit ermöglichen und wäre eines der wichtigsten Instrumente sozialen Fortschritts für alle zu ermöglichen.

Das Ziel der Vollbeschäftigung und jenes stabiler Finanzlage der öffentlichen Haushalte bilden zwei Seiten einer Medaille. Das Scheitern der europäischen Politik zeigt wie verheerend es ist, wenn sie gegeneinander ausgespielt werden.

3.1.2 Die Steuerstrukturreform

Die österreichische **Steuerstruktur belastet den Faktor Arbeit in einem zu hohen und immer höheren Ausmaß**. Dies wird nicht nur von internationalen Studien angeführt, sondern zeigt sich auch deutlich an der Entwicklung des Anteils der Lohnsteuer an den Steuereinnahmen. Der Anteil stieg von 28,9 % (1998) auf 32,2 % (2013) und wird nach Schätzungen des BMF auf 35 % (2018) zunehmen. Diese 6,1 Prozentpunkte entsprechen 5,5 Mrd Euro. Der Anteil der anderen Steuern ist in diesem Zeitraum zurückgegangen. Insbesondere von Vermögenden würde es sich anbieten einen stärkeren Beitrag für die Finanzierung des Staates zu verlangen.

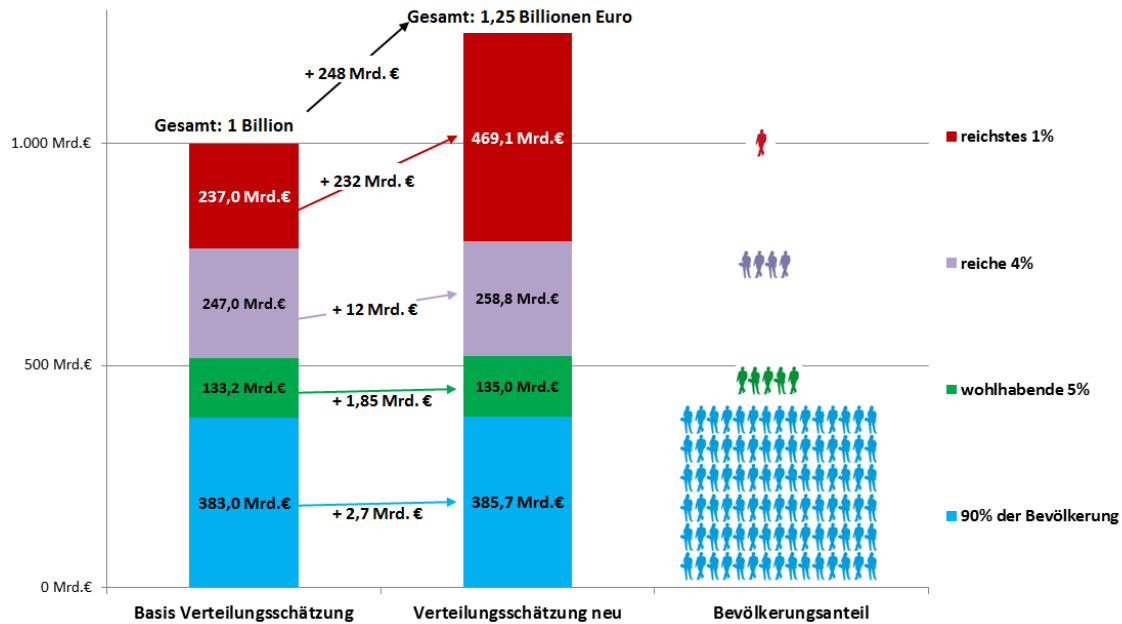
Abbildung 4: Anteil Lohnsteuer am Steueraufkommen



Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Jüngst präsentierte Zahlen und Hochrechnungen der Österreichischen Nationalbank bzw der Universität Linz belegen, dass das oberste Prozent der österreichischen Haushalte 469,1 Mrd Euro oder 37 % des Vermögens besitzen – dies ist mehr als 90 % der ÖsterreicherInnen¹ gemeinsam besitzen.

Abbildung 5: Verteilung des Vermögens in Österreich



Quelle: Basisdaten: ÖNB (HFCS); neue Schätzung: JKU

¹ Alle ÖsterreicherInnen mit Ausnahme der obersten 10 %

In den vorgelegten Budgetunterlagen sucht man vergeblich nach Plänen für eine Steuerstrukturreform. Die Rechtfertigung, dass man sich diese derzeit aufgrund der Budgetsituation nicht leisten könne, geht ins Leere, da diese umfassende **Steuerreform nach Vorstellungen der AK zu 100% gegenfinanziert** werden soll. Erste **Priorität** bei der notwendigen Reform soll die **Senkung des Eingangsteuersatzes auf 25 %** haben. **Darüber hinaus** müssen Möglichkeiten ausgelotet werden, wie **ArbeitnehmerInnen unter der steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage** von 11.000 Euro (zB Negativsteuer) entlastet werden können. Im Fokus der Entlastung haben die niedrigen und mittleren Einkommen zu stehen. Die **Gegenfinanzierung** soll **durch vermögensbezogene Steuern** wie einer reformierten Erbschafts- und Schenkungssteuer, Grundsteuer sowie einer Vermögensteuer für Spitzenvermögen erfolgen.

Eine solche Steuerreform würde das österreichische Steuersystem nicht nur fairer und leistungsgerechter machen, sondern auch positive Beschäftigungseffekte und Konjunkturimpulse auslösen. Die Stimulierung würde insbesondere durch eine gesamtwirtschaftlich höhere Konsumquote erfolgen, nachdem NiedrigverdienerInnen eine höhere Konsumneigung haben als Reiche. Jedenfalls muss die kommende Reform mit einer entsprechenden Gegenfinanzierung versehen sein, denn Spielraum für eine reine Steuersenkung steht aufgrund der selbst auferlegten Budgetregeln sowie künftig notwendiger Investitionen in Bildung, Pflege und Kinderbetreuung nicht zur Verfügung.

Leider wurde mit der **Novelle der Grunderwerbsteuer** die Chance vertan, ein faires Wertermittlungsverfahren für Grund und Boden zu etablieren. Der vorliegende Entwurf wird von der AK abgelehnt und ist zudem aller Wahrscheinlichkeit nach verfassungswidrig. Es ist auf ein System auf Basis der Verkehrswerte umzustellen.

Die Zukunft der **Finanztransaktionssteuer** ist weiterhin offen, da die Verhandlungen auf europäischer Ebene sehr schleppend verlaufen und es aus heutiger Sicht wenig realistisch erscheint, dass 2016 500 Mio Euro aus diesem Titel zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund ist einerseits über einen **Ersatz aus dem Finanzsektor (Börsenumsatzsteuer)** nachzudenken, **und** andererseits die **Bankenabgabe** in ihrer bisherigen Höhe **beizubehalten**. Angesichts der Verteilung der Kosten der Bankenrettung und dem Umstand, dass die meisten Bundesländer direkt oder indirekt über ihre Landesbanken davon besonders profitieren, ist die **Bankenabgabe raschest in eine reine Bundesabgabe umzuwandeln**.

3.1.3 Budget und Sozialpolitik

In Zeiten knapper budgetärer Mittel wird beim Sozialstaat gern der Rotstift angesetzt. Diese einäugige Wirtschaftspolitik übersieht, dass der Wohlstand der Menschen auch die Kaufkraft für die Wirtschaft darstellt. Gerade in der Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich gezeigt, dass der Sozialstaat, anders als in den 1930er Jahre, die Krise und die sozialen Folgen für die Menschen abfedern konnte. Arbeitslosen-, Kranken- und Pensionsversicherung bieten den Menschen Schutz und Unterstützung und sichern die Nachfrage für die Wirtschaft. Denn über zwei Drittel des Wohlstandes wird nach wie vor im Inland erwirtschaftet.

Eine zusätzliche „Dividende“ wird mit Sachleistungen, also soziale Infrastruktur, geschaffen. Investitionen in soziale Dienstleistungen erfüllen in vielfältiger Weise den hohen Anspruch einer intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstumsstrategie – auf europäischer Ebene ebenso wie in Österreich. Wachstum und Verteilung sind kein Widerspruch – vielmehr fördert Verteilungsgerechtigkeit das Wachstum, wie auch Studien des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der OECD jüngst ergeben.

Obwohl Österreich zweifelsohne ein gut ausgebauter Sozialstaat ist, gibt es dennoch in manchen Bereichen nach wie vor Herausforderungen:

Leistbares Wohnen: Aus Sicht der Bundesarbeitskammer unterschätzt die Politik dieses Problem. Ein Wohnpaket muss rasch und zügig umgesetzt werden. Die von der Regierung fixierten 276 Millionen Euro für zusätzliche Wohnbauförderungsmittel aus dem Verkauf der Mobilfunklizenzen sind weiterhin dem Wohnbau bereitzustellen. Die Kürzung um beinahe 100 Mio Euro, wie jetzt in den Offensivmaßnahmen vorgesehen, ist rückgängig zu machen. Die Bundesländer sind aufgefordert in den sozialen Wohnbau zu investieren und mehr Wohnungen zu fördern als im Schnitt der letzten Jahre. Falls Gelder von einzelnen Bundesländern nicht benötigt werden sollten, sind diese auf die anderen Bundesländer nach Bedarf aufzuteilen. Österreich braucht in den nächsten Jahren 50.000 neue Wohnungen pro Jahr, rund 35.000 davon gefördert.

Im kommenden Finanzausgleich sind die Wohnbaumittel inklusive der Darlehensrückflüsse wieder Zweck zu widmen, eine bedarfsorientierte Mittelverteilung einzuführen und sicherzustellen, dass eine automatische Valorisierung über Verknüpfung mit der Steuerentwicklung oder Inflation erfolgt.

Pensionen: Die miserable Performance der privaten Pensionsvorsorge in den Krisenjahren hat gezeigt, dass sie keine Alternative zu einem staatlichen, umlagefinanzierten Systems darstellt. Dieses System zu sichern hat oberste Priorität. Wer will, dass die Menschen länger arbeiten, muss auch die Rahmenbedingungen hierfür schaffen. Es wird also entscheidend sein, wie die Wirtschaft ihrer gesellschaftspolitischen Verantwortung nachkommt, altersgerechte Arbeitsplätze schafft und die betriebliche Gesundheitsförderung ausbaut. Es gibt Betriebe mit mehr als hundert Beschäftigten, die überhaupt keine Älteren beschäftigen. Das ist unakzeptabel – hier ist die Politik gefordert, klare Rahmenbedingungen vorzugeben. Das Ziel, das Pensionsantrittsalter bis 2018 auf 60,1 Jahre anzuheben, ist aus Sicht der Bundesarbeitskammer sehr ambitioniert. Sollte das gesetzte Ziel nicht erreicht werden, dürfen jedenfalls nicht die ArbeitnehmerInnen dafür zahlen. Jetzt sind die Unternehmen gefordert sicherzustellen, dass ausreichend Arbeitsplätze für Ältere zur Verfügung stehen.

Die Gleichstellung von **Menschen mit Behinderungen** in Beschäftigung und Beruf sowie im Leben in der Gesellschaft sollte ambitionierter (als im Nationalen Aktionsplan Behinderung vorgesehen) vorangetrieben werden: Ein durchsetzbarer Rechtsanspruch von Menschen mit Behinderungen auf Barrierefreiheit im Betrieb sowie „im täglichen Leben“ wäre anzustreben. Angesichts der sich insgesamt verschlechternden Arbeitsmarktsituation im laufenden und nächsten Jahr, erscheint eine substanzielle Höherdotierung der Mittel für die sogenannte „Beschäftigungsoffensive“ für Menschen mit Behinderung dringend notwendig.

Bekämpfung von Armut: die Heranführung der Höhe der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) an das Niveau der Armutsgefährdungsschwelle und der Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes, um erwerbsfernen Menschen den (Wieder-)Einstieg ins Arbeitsleben zu erleichtern, sind anzustreben.

3.1.4 Budget und Bildungspolitik

Bildung gilt in der Wissensgesellschaft als zentrales Moment. Sie hat sowohl individuell, gesellschaftlich als auch ökonomisch einen hohen Wert. Alle gesellschaftlichen Kräfte sind sich einig, dass Bildungspolitik auch in Zukunft eine bedeutende Rolle spielen wird und auch die Zukunft des Landes und der Menschen prägen wird. Die AK sieht Bildungspolitik als öffentliche Aufgabe, deswegen braucht es öffentliche Bildungseinrichtungen, die auch ausreichend finanziert werden. Als öffentliches Gut muss Aus- und Weiterbildung an Schulen, im Hochschulsektor und auch die berufliche Weiterbildung allen Menschen zugänglich sein.

In Österreich werden Bildungskarrieren noch immer stark vererbt, abhängig vom Einkommen des Elternhauses, vom Bildungs- und Migrationshintergrund sowie anderen sozialen Faktoren. Auch das Geschlecht beeinflusst die Bildungskarriere. Im Rahmen des öffentlichen Bildungssystems muss die soziale Durchlässigkeit erhöht werden. Daher bedarf es bereits einer Frühförderung ab dem Kindergarten. Durch die Einführung eines zweiten verpflichtenden gebührenfreien Kindergartenjahres sollen 2 Jahre lang die frühkindliche Förderung forciert werden. Dieses Vorhaben der Bundesregierung harret noch einer Finanzierung.

Eine gemeinsame Schule mit ganztägiger Betreuung in verschränkter Form ist der wesentliche Schlüssel zur Bekämpfung der hohen sozialen Selektivität des österreichischen Bildungssystems.

Im tertiären Bereich fehlt insbesondere eine umfassende Stipendienreform. Die fehlende Valorisierung verschlechtert die Studienchancen von Studierenden aus weniger begüterten ArbeitnehmerInnen-Familien. Hinzu kommt die Benachteiligung bei der Einkommensberechnung gegenüber Selbstständigen und LandwirtInnen. Darüber hinaus können aufgrund der derzeitigen Altersgrenze viele Berufstätige kein Studium auf dem Zweiten Bildungsweg aufnehmen, da sie vom Stipendienbezug ausgeschlossen sind.

3.1.5 Die neuen Steuer-, Spar- und Offensivmaßnahmen

Eine Darstellung der Einsparungen, der steuerlichen Maßnahmen und der Offensivmaßnahmen ist in den vorgelegten Unterlagen schwer zu finden. Entweder wurde nur mit dem Vorjahr verglichen oder es wurden Summen über fünf Jahre dargestellt. Mit gewissen Einschränkungen ist Tabelle 13 aus dem Stabilitätsprogramm am geeignetsten. In nachstehender Tabelle wurden die neuen Maßnahmen im Vergleich zum alten Pfad dargestellt. Es ist jedoch zu beachten, dass immer noch mehrere frühere Konsolidierungspakete und Offensivprogramme (Loipersdorf, Stabilitätsgesetze I und II) in den Jahren 2014 bis 2016 gelten. Allein die Stabilitätsgesetze I und II sollten 2014 und 2015 jeweils zwischen 3 und 4 Mrd Euro an gesamtstaatlicher Saldoverbesserung bewirken. Durch das nun vorgelegte Paket wird das Volumen pro Jahr im Durchschnitt noch zusätzlich um beinahe eine weitere Milliarde erhöht.

Abbildung 6: Übersicht über die neue Maßnahmen

Maßnahmen in Mio Euro gemäß Stabilitätsprogramm	2014	2015	2016	2017	2018	in Summe absolut
Einsparungen (Bund)	500,0	300,0	300,0	300,0	300,0	1.700,0
<i>Kürzung Ermessensauszahlungen</i>	500,0	300,0	300,0	300,0	300,0	1.700,0
Steuerliche Maßnahmen (Gesamtstaat)	723,0	1.165,0	1.647,0	1.694,0	1.531,0	6.760,0
<i>Normverbrauchsabgabe</i>	30,0	50,0	50,0	50,0	50,0	230,0
<i>Tabaksteuer</i>	67,0	159,0	251,0	251,0	251,0	979,0
<i>Auswirkungen der Tabaksteuer auf UST</i>	13,0	31,0	49,0	49,0	49,0	191,0
<i>Alkoholsteuer</i>	13,0	21,0	21,0	21,0	21,0	97,0
<i>Auswirkungen der Alkoholsteuer auf UST</i>	3,0	5,0	5,0	5,0	5,0	23,0
<i>Schaumweinsteuer</i>	21,0	29,0	29,0	29,0	29,0	137,0
<i>Auswirkungen der Schaumweinsteuer auf UST</i>	4,0	6,0	6,0	6,0	6,0	28,0
<i>Motorbezogene Versicherungssteuer und KFZ</i>	200,0	230,0	230,0	230,0	230,0	1.120,0
<i>Einschränkung Gruppenbesteuerung</i>	0,0	50,0	50,0	50,0	50,0	200,0
<i>KEST, Erweiterung der beschränkten Steuerpflicht</i>	0,0	5,0	5,0	5,0	5,0	20,0
<i>Solidarabgabe, Aufhebung der Befristung</i>	0,0	0,0	0,0	75,0	75,0	150,0
<i>Golden Handshake</i>	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	150,0
<i>Profit-Shifting (Zinsen und Lizenzzahlungen)</i>	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0	400,0
<i>Abschaffung der Gesellschaftsteuer</i>	0,0	0,0	-100,0	-100,0	-100,0	-300,0
<i>Begrenzung steuerl. Abzugsfähigkeit von Gehaltszahlungen über 500.000 €</i>	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	300,0
<i>Rückstellungen</i>	0,0	90,0	90,0	90,0	10,0	280,0
<i>GmbH-Reform (KESt)</i>	40,0	50,0	25,0	0,0	0,0	115,0
<i>GmbH-Reform (KÖSt)</i>	42,0	39,0	36,0	33,0	30,0	180,0
<i>Versicherungen: Anpassung der Voraussetzungen</i>	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	50,0
<i>Sonderbeitrag Banken</i>	90,0	90,0	90,0	90,0	10,0	370,0
<i>Betrugsbekämpfungsmaßnahmen</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	500,0
<i>Finanztransaktionssteuer geplant</i>	0,0	0,0	500,0	500,0	500,0	1.500,0
<i>Beiträge bei Sonderpensionen</i>	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	40,0
Offensivmaßnahmen laut Stabilitätsprogramm	494,0	787,0	1.030,0	1.004,0	1.063,0	4.378,0
<i>Ausbau schulischer Tagesbetreuung</i>	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	400,0
<i>Ausbau Kinderbetreuungseinrichtungen</i>	100,0	100,0	100,0	50,0	0,0	350,0
<i>Wohnbau, Erhöhung der Zweckzuschüsse</i>	0,0	30,0	50,0	50,0	50,0	180,0
<i>Erhöhung der Familienbeihilfe</i>	65,0	130,0	192,0	192,0	254,0	833,0
<i>Pflegegeld und 24 Stunden-Pflege</i>	41,0	46,0	49,0	70,0	104,0	310,0
<i>Erhöhung der Förderungen für Landwirtschaft</i>	45,0	85,0	110,0	110,0	120,0	470,0
<i>Handwerkerbonus</i>	10,0	20,0	0,0	0,0	0,0	30,0
<i>Hochwasserschutzmaßnahmen</i>	107,0	96,0	86,0	86,0	86,0	461,0
<i>Zusatzmittel für Grundlagenforschung</i>	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0	300,0
<i>Dotierung des Zahngesundheitsfonds</i>	0,0	20,0	80,0	80,0	80,0	260,0
<i>Senkung Beitrag zur gesetzl. Unfallversicherung</i>	46,0	95,0	98,0	101,0	104,0	444,0
<i>Senkung Beitrag zum Insolvenzentgeltfonds</i>	0,0	85,0	85,0	85,0	85,0	340,0
Auszahlungen	-169,0	191,0	461,0	432,0	488,0	1.403,0
Einzahlungen	667,0	965,0	1.464,0	1.508,0	1.342,0	5.946,0
Saldo	836,0	774,0	1.003,0	1.076,0	854,0	4.543,0

Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

3.1.5.1 Einsparungen

Die Einsparungen sind im Wesentlichen auf die Kürzung der Ermessensauszahlungen zurückzuführen. Die sogenannten gestaltbaren Ermessensauszahlungen wurden um ca 500 Mio Euro 2014 und um 300 Mio Euro 2015f gekürzt. Die Aufteilung auf die Ressorts erfolgte anteilmäßig, wobei eine nachvollziehbare Gesamtübersicht fehlt. Zu betonen ist, dass die Definition der „gestaltbaren Ermessensausgaben“ nicht eindeutig ist. Diese Mieten sind, wie kolportiert wird, den Ermessensauszahlungen zugerechnet worden, obwohl es sehr fraglich ist, inwieweit diese kurzfristig gestaltbar sind. Einsparungen nach der „Rasenmäher-Methode“ sind willkürlich. Die Ressorts haben die Umsetzung dieser Einsparungen unterschiedlich deutlich dargestellt.

Aus dem Vorjahr wirken heuer noch zusätzlich die moderate Gehaltsanpassung mit 50 Mio, die moderate Pensionsanpassung mit 320 und die Anhebung des faktischen Pensionsalters mit 267 Mio Euro. In Summe ergibt sich alleine aus diesen drei Positionen eine strukturelle Konsolidierung von 637 Mio Euro.

3.1.5.2 Steuerliche Maßnahmen

Im Zug des Regierungsabkommens wurde auch ein umfassendes Steuerpaket beschlossen. Neben der Erhöhung der Verbrauchssteuern, insbesondere jener mit Lenkungswirkung, wurden zahlreiche Ausnahmeregelungen in der Unternehmens- und Kapitalbesteuerung geändert. In Summe war dies ein relativ ausgewogenes Paket mit geringen Effekten auf Wachstum und Beschäftigung. Im Zuge von Nachverhandlungen wurden die Änderungen bei der GmbH light und dem Gewinnfreibetrag aber wieder verwässert. Vom Volumen her war diese Verwässerung zwar nur von untergeordneter Bedeutung, jedoch ein Beispiel für die politischen Kräfteverhältnisse.

3.1.5.3 Offensivmaßnahmen

Unter dem Titel der Offensivmaßnahmen werden zahlreiche Maßnahmen angeführt. Der Titel ist missverständlich, da nicht alles, was sich Offensivmaßnahme nennt, besondere Wachstums- bzw Beschäftigungswirkungen aufweist. Eindeutiger wäre zB der Titel „Neue budgetsaldoverschlechternde Maßnahmen“. Nicht nachvollziehbar ist das Fehlen der Maßnahmen für Ältere ArbeitnehmerInnen in dieser Auflistung.

Positiv hervorzuheben sind die Offensivmaßnahmen im Bildungsbereich und jene mit Beschäftigungseffekten. Insbesondere der Ausbau der Kinderbetreuung, der ganztägigen Schulform, des Hochwasserschutzes und des Wohnbaus sind hier zu erwähnen. Negativ ist jedoch zu erwähnen, dass die Pläne im Vergleich zu früheren (wie im Regierungsprogramm bzw im Konjunkturpaket vom 25.6.2013) zurückfallen – insbesondere wenn gleichzeitig Maßnahmen wie zusätzlichen Mittel für Landwirtschaft oder der Handwerkerbonus beschlossen werden. Diese zeichnen sich durch große Mitnahmeeffekte, geringe Beiträge zum sozialpolitischen Fortschritt und vernachlässigbare Beschäftigungseffekte aus.

Sozialpolitisch zu begrüßen sind die zusätzlichen Mittel für die Pflege und für die Gratis-Zahnspange.

3.1.5.4 Budgetäre Auswirkungen der ab 2014 neu wirksamen Maßnahmen

Nur im Jahr 2014 liegen die zusätzlichen Einsparungen betragsmäßig unter den Auszahlungen für Offensivmaßnahmen. Die neuen steuerlichen Maßnahmen entwickeln sich bis 2017 dynamisch, jedoch sei auf die Unsicherheit bezüglich der Finanztransaktionssteuer ab 2016 mit 500 Mio Euro pro Jahr hingewiesen.

Werden die Einsparungen, welche bereits in den Vorjahren beschlossen wurden, noch hinzugerechnet, erhöht sich strukturell wirkende Saldoverbesserung auf 1,5 Mrd Euro alleine von 2013 auf 2014.

3.2 Eckwerte des Budgetpfades

Während die **Staatseinnahmen** trotz Steuererhöhungen nur knapp schwächer wachsen (3,3 % p.a.) als die Wirtschaftsleistung (3,6 % p.a.), wachsen die **Staatsausgaben** nominell deutlich langsamer (2,8 % p.a.). Die Folge ist eine ab 2014 kontinuierlich sinkende Staatsausgabenquote wie dies bereits vor der Krise der Fall war (von über 56 % in den Jahren 1993-1995 auf unter 49 % 2007/08). Zu berücksichtigen ist an dieser Stelle, dass die konsolidierten Ausgaben des Bundes (daher zB ohne Bundeszuschuss zur Pensionsversicherung) deutlich weniger als die Hälfte der Staatsausgaben darstellen. Der Rest der Ausgaben wird auf Landes- und Gemeindeebene sowie von Sozialversicherungsträgern getätigt.

Abbildung 7: Gesamtstaatliche Eckwerte der mittelfristigen Budgetplanung, in % des BIP

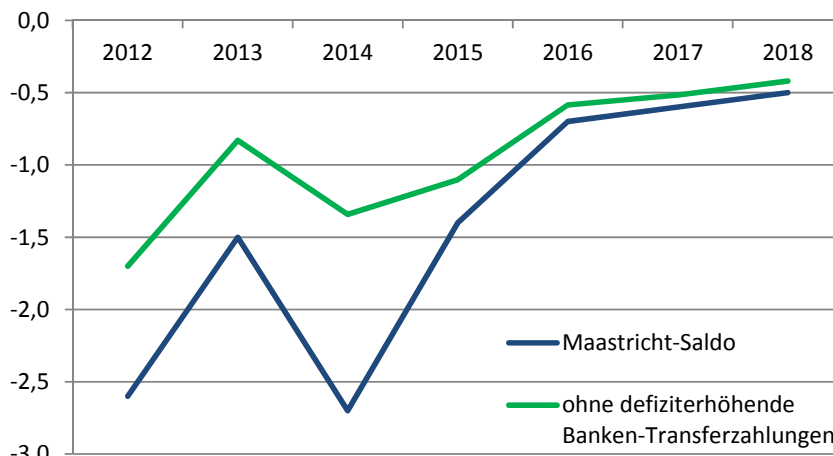
Eckwerte der staatlichen Haushalte, in % d. BIP	2012	2013 alt	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Staatsausgaben	51,6	51,3	51,2	52,4	50,7	50,0	49,7	49,4
Staatseinnahmen	49,1	48,9	49,7	49,7	49,3	49,3	49,1	49,0
<i>Steuern und Abgaben</i>	43,0	43,0	43,7	43,8	43,5	43,5	43,4	43,3
gesamtstaatlicher Maastricht-Saldo	-2,6	-2,3	-1,5	-2,7	-1,4	-0,7	-0,6	-0,5
<i>Bund</i>	-2,6	-1,9	-1,6	-2,8	-1,5	-0,9	-0,8	-0,6
<i>Länder und Gemeinden</i>	-0,1	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
<i>Sozialversicherungsträger</i>	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Maastricht-Saldo ohne zusätzl. Bankenausgaben	-1,7	-1,9	-0,8	-1,3	-1,1	-0,6	-0,5	-0,4
Strukturelles Defizit BMF	1,6	1,8	1,1	1,0	0,9	0,4	0,4	0,3
Maastricht-Staatsverschuldungsquote	74,4	73,6	74,5	79,2	77,6	75,6	73,4	71,5

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

Der im Vorjahr festgelegte **Pfad für das Maastricht-Defizit der Jahre 2014-2017 ändert sich mit dem aktuellen Strategiebericht deutlich** – und das nicht nur aufgrund des „HYPO-Effektes“. Angepasst wurde insbesondere die Ausgabenquote, die nun erst 2017 unter 50 % des BIP fallen soll, während das vor einem Jahr bereits 2015 erfolgen hätte sollen. Auch die Einnahmenquote wurde etwas nach unten korrigiert. Eine zweite Änderung betrifft die gesamtstaatliche Verteilung: Im alten Strategiebericht war für Länder und Gemeinden noch der unrealistische Pfad gemäß maximalen Defizit-Obergrenzen gemäß innerösterreichischen Stabilitätspakt enthalten, der nun auf einen realistischeren Verlauf angepasst wurde.

Zieht man die vom BMF erstmalig direkt ausgewiesenen defizitwirksamen Einmalausgaben für Banken von den Maastricht-Defizitwerten ab, so ist der **Konsolidierungsfortschritt in den öffentlichen Haushalten gut zu erkennen**.

Abbildung 8: Entwicklung des Budgetsaldos mit & ohne neue Bankenausgaben, in % des BIP



Quelle: BMF, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Ohne die neuerliche Belastung durch Bankenhilfen lag das Defizit 2013 nicht nur deutlich unter dem noch vor einem Jahr geplanten Wert, sondern sogar leicht unter den Ergebnissen der Jahre 2007 und 2008 mit Hochkonjunktur und merklich besserer Beschäftigungssituation. Auch wenn dieser Ausnahmewert ohne andere Einmaleffekte (wie die unerwartet hohen Erlöse aus der Versteigerung von Telekom-Lizenzen sowie das Steuerabkommen mit der Schweiz) so nicht möglich gewesen wäre, so zeigt sich doch dass die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte in Österreich alles andere als dramatisch ist.

Abbildung 9: Wachstumsprognose und Defizitpfad-Planung der letzten Jahre, in % des BIP

Zielwerte für den Pfad des Maastricht-Defizits	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtstaat, Strategiebericht 2009-2013 (April 2009)	4,7	3,9	-	-	-	-	-
<i>davon Bund</i>	4,2	3,7	-	-	-	-	-
<i>damals prognostiziertes nominelles Wachstum</i>	3,5	4,2	-	-	-	-	-
Gesamtstaat, Strategiebericht 2011-2014 (April 2010)	3,3	2,7	2,3	-	-	-	-
<i>davon Bund</i>	2,8	2,1	1,7	-	-	-	-
<i>damals prognostiziertes nominelles Wachstum</i>	3,4	3,6	3,5	-	-	-	-
Gesamtstaat, Strategiebericht 2012-2015 (April 2011)	3,9	3,3	2,9	2,4	-	-	-
<i>davon Bund</i>	3,1	2,7	2,4	1,9	-	-	-
<i>damals prognostiziertes nominelles Wachstum</i>	4,1	3,8	4,0	4,0	-	-	-
Gesamtstaat, Strategiebericht 2013-2016 (März 2012)	3,0	2,1	1,5	0,6	0,0	-	-
<i>davon Bund</i>	2,5	1,8	1,3	0,6	0,2	-	-
<i>damals prognostiziertes nominelles Wachstum</i>	2,2	2,9	3,6	3,6	3,8	-	-
Gesamtstaat, Strategiebericht 2014-2017 (April 2013)	2,5	2,3	1,5	0,6	0,0	-0,2	-
<i>davon Bund</i>	2,6	1,9	1,3	0,6	0,2	0,0	-
<i>aktuell prognostiziertes nominelles Wachstum</i>	3,1	3,0	3,6	3,8	3,5	3,5	-
Gesamtstaat, aktuelles Stabilitätsprogramm	2,6	1,5	2,7	1,4	0,7	0,6	0,5
<i>davon Bund</i>	2,6	1,6	2,8	1,5	0,9	0,8	0,6
<i>aktuell prognostiziertes nominelles Wachstum</i>	2,6	2,0	3,5	3,7	3,6	3,6	3,5

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Die nunmehr etwas höheren Werte für das Maastricht-Defizit ermöglichen immer noch die Einhaltung der wichtigsten nationalen wie europäischen Fiskalregel: die mittelfristige **Erreichung eines strukturellen Defizits² von max. 0,45 % des BIP**. Der alte Pfad war nämlich viel zu ambitioniert: Es wäre schlichtweg Ausdruck einer verfehlten Wirtschaftspolitik, wenn bereits relativ kurz nach der schwersten Wirtschaftskrise in der 2. Republik bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit der Staat einen Überschuss anstreben würde, so wie das im Vorjahr noch in der Budgetplanung für 2017 enthalten war. Der scheinbare Widerspruch aus höherem Maastricht-Defizit bei gleichzeitiger Erreichung des nationalen Zielwerts für das strukturelle Defizit lässt sich deshalb auflösen, weil das BMF endlich die ökonomisch besonders unsinnige Annahme der Überauslastung der Wirtschaft ab 2016 aufgegeben hat. Diese Annahme war jedoch weniger auf eine bewusste eigenwillige Interpretation der wirtschaftlichen Entwicklung zurückzuführen, sondern resultierte vor allem aus methodischen Schwierigkeiten bei der Schätzung des strukturellen Defizits. Diese Schätzprobleme dürften so gelöst worden sein, dass das BMF nun – wie wiederholt von der AK gefordert und auf europäischer Ebene vereinbart – die Prognosewerte für das sogenannte Produktionspotenzial (die wichtigste Größe für die Schätzung des strukturellen Defizits) zumindest für die Jahre ab 2016 von einem unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) übernimmt.

Das strukturelle Defizit soll nach dem Plan der Regierung nun von geschätzten 1,1 % des BIP 2013 auf 0,4 Prozentpunkte 2016 sinken, ehe es 2018 sogar nur mehr 0,3 % des BIP betragen soll. Damit einher geht ein **kontinuierlicher Rückgang sowohl des Maastricht-Defizits als auch der Staatsverschuldungsquote** ab dem kommenden Jahr. **Heuer** werden diese beiden Größen jedoch noch einmal **aufgrund der Bankenhilfen** – allen voran an die Hypo Alpe Adria – deutlich **steigen**. Insbesondere der konkrete Wert für die Staatschuldenquote ist dabei aber nicht so wichtig: Zum einen weil die Schuldenquote an sich wenig aussagekräftig ist, insbesondere wenn die den Schulden gegenüberstehenden Vermögenswerte nicht mitbetrachtet werden. Zum anderen wird im September eine konzeptionelle Änderung der Berechnungsgrundlage der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wirksam, die sich im Ausmaß von gut 2 % des BIP zu Buche schlagen wird.

² Ausführlicher: <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2014/05/2014-04-25-Hintergrundinfo-strukturelles-Defizit.pdf>

Abbildung 10: Gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben nach VGR, in % des BIP

Eckwerte der staatlichen Haushalte, in % d. BIP	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Staatseinnahmen	49,7	49,7	49,3	49,3	49,1	49,0
<i>davon Steuern und Abgaben</i>	43,7	43,8	43,5	43,5	43,4	43,3
<i>Produktions- und Importabgaben</i>	14,5	14,5	14,4	14,3	14,1	14,0
<i>Einkommens- und Vermögenssteuern</i>	13,7	14,0	14,0	14,2	14,3	14,4
<i>Vermögenstransfers</i>	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Sozialbeiträge</i>	16,7	16,7	16,6	16,5	16,4	16,4
<i>Vermögenseinkommen</i>	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
<i>Sonstige</i>	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1
Staatsausgaben	51,2	52,4	50,7	50,0	49,7	49,4
<i>Arbeitnehmerentgelt</i>	9,4	9,3	9,2	9,1	9,0	9,0
<i>Intermediärverbrauch</i>	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3	4,2
<i>Sozialleistungen</i>	25,4	25,3	25,2	25,0	25,0	24,9
<i>davon für Arbeitslosenunterstützung</i>	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
<i>Zinszahlungen</i>	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
<i>Subventionen</i>	3,4	3,3	3,2	3,1	3,0	2,9
<i>Bruttoanlageinvestitionen</i>	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
<i>Vermögenstransfers</i>	2,8	3,6	2,5	2,3	2,3	2,4
<i>Sonstige</i>	2,3	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7
gesamtstaatlicher Maastricht-Saldo	-1,5	-2,7	-1,4	-0,7	-0,6	-0,5

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm), eigene Darstellung.

Betrachtet man die Staatseinnahmen und –ausgaben detaillierter, so lässt sich auf der Einnahmenseite nachvollziehen wie es zur **sinkenden Steuern- und Abgabenquote** kommt: Während die Einkommen- und Vermögensteuern durch einige der die Steuermaßnahmen der Regierung sowie die kalte Progression steigen, gehen die beiden noch größeren Kategorie der Sozialbeiträge sowie die indirekten Steuern zurück bzw. wachsen langsamer als die Wirtschaftsleistung. Der leichte Rückgang bei den Vermögenseinkommen des Staates spielt zwar keine große Rolle, ist dafür aber umso überraschender, da insbesondere die Beteiligungserträge für gewöhnlich stärker steigen als die Wirtschaftsleistung. Insgesamt setzt sich in den kommenden Jahren der seit Mitte der 1980er Jahre anhaltende Trend zur rückläufig bis stabilen Staatseinnahmenquote weiter fort (damals erreichte sie noch mehr als 50 % der Wirtschaftsleistung, was vor allem auf den größeren Beteiligungsbesitz zurückzuführen war). Einmal mehr sei an dieser Stelle erinnert, dass zwar die Steuer- und Abgabenquote in Österreich im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist, dies jedoch nur auf die **hohe Belastung des Faktors Arbeit** (insbesondere durch die Sozialabgaben) beruht, während Gewinne und Vermögen sogar einen unterdurchschnittlichen Beitrag leisten.

Abbildung 11: Anteil der Steuern und Abgaben im europäischen Vergleich

Anteil der Steuern und Abgaben am Gesamtaufkommen 2011	Österreich	Platz im EU-Ranking	Eurozone-17	EU-27
Steuern und Abgaben auf Arbeit	56,7%	2	53,0%	50,8%
Steuern von Kapitalgesellschaften	5,5%	21	6,3%	6,6%
vermögensbezogene Steuern	2,2%	25	6,2%	6,7%

Datenquelle: EU-Kommission (Taxation trends in the European Union 2013).

Innerhalb der Eurozone gibt es nach wie vor kein Land wo der Faktor Arbeit einen höheren Beitrag zum allgemeinen Steuer- und Abgabenaufkommen leistet. In der EU ist der Beitrag nur in Schweden noch höher. Zu beachten ist weiters, dass der zweite Platz im EU-Ranking nicht nur auf höhere Steuer- und Beitragssätze zurückzuführen ist, sondern auch auf die im europäischen Vergleich besonders gute Beschäftigungssituation und den gut ausgebauten Sozialstaat. Wenn nun eine **Steuerstrukturre-**

form in Angriff genommen wird ist deshalb **darauf zu achten**, dass das **Abgabenniveau insgesamt nicht sinkt, da sonst sozialer Fortschritt mittelfristig nicht finanzierbar sein wird**.

Ausgabenseitig überrascht, dass sich der **Rückgang quer durch alle Kategorien** zieht. Nicht einmal die Sozialleistungen, die in erster Linie Pensionsausgaben enthalten, würden demnach ihren Anteil an der Wirtschaftsleistung halten können. Einzige Ausnahme bilden die Zinszahlungen, was allerdings weder mit dem sinkenden Defizit noch dem allgemein niedrigen – und wohl auch mittelfristig unter der nominellen Wirtschaftsleistung liegenden – Zinsniveau übereinstimmt. Auch wenn die Schätzung des Bundes plausibler als zuletzt sein dürfte, so scheint in der gesamtwirtschaftlichen Darstellung noch ein kleiner Polster in der Defizitentwicklung vorhanden sein.

3.2.1 Unsichere Prognose der Wirtschaftsdaten und des strukturellen Defizits

Das größte interne Risiko für die öffentlichen Finanzen besteht nach wie vor bei den Banken, die schon in den letzten Jahren einen erheblichen Teil des Budgetdefizits verursacht haben und weiterhin in Osteuropa zu exponiert sind. Das größte externe Risiko besteht in der Fortsetzung der gescheiterten Austeritätspolitik in der EU, die Massenarbeitslosigkeit bei unseren Handelspartnern und so auch bei uns hohe Kosten verursacht. Diese hat bereits in den Vorjahren regelmäßig dazu geführt, dass die halbwegs passablen Wirtschaftsprognosen letztlich nicht eingetreten sind. Sowohl 2012 als auch 2013 schrumpfte die Wirtschaft der Eurozone, obwohl im Vorjahr noch jeweils ein Wachstum prognostiziert wurde.

Mittelfristige Wirtschaftsprognosen sind allgemein **mit** noch größerer **Vorsicht** zu genießen, vor allem wenn sie die öffentlichen Haushalte betreffen. Paradigmatisch war im Vorjahr die „Budgetloch“-Debatte: Damals wurde suggeriert, Budgetdefizite ließen sich bis 2018 auf 100 Millionen genau planen. Gleichzeitig stellte sich nun heraus, dass selbst die Prognosen des Defizits im Oktober des laufenden Jahres extrem schlecht sind. Ging man zu diesem Zeitpunkt im BMF noch von einem Defizit von 2,3 % des BIP aus und im WIFO sogar noch von 2,6 % des BIP, so lag es gemäß vorläufigem Ergebnis von Statistik Austria letztlich um über zwei Milliarden Euro niedriger bei nur 1,5 % des BIP.

Normalerweise liegt der Grund für derlei Abweichungen in der konjunkturellen Entwicklung: Mit der Wirtschaftsleistung steigen die Einnahmen nahezu parallel und gehen die Ausgaben insbesondere für Arbeitslosigkeit zurück. **Als Faustregel gilt, dass ein realer BIP-Zuwachs von einem Prozentpunkt den Budgetsaldo um 0,5 bis 0,6 Prozentpunkte verbessert**. Das ist auch der Grund warum gut zusammengestellte Konjunkturpakete mittelfristig sogar helfen können, die öffentlichen Haushalte wieder zu stabilisieren, auch wenn sie kurzfristig höhere Ausgaben verursachen.

2013 lag das letzten Endes geringere Defizit aber nicht an der konjunkturellen Entwicklung, sondern an der fast schon **traditionell** zu pessimistischen Budgetplanung in Österreich, bei der zumindest seit der Rezession 2009 die **Zinsausgaben des Bundes sowie die Defizite von Ländern und Gemeinden überschätzt und vor allem die Lohnsteuereinnahmen unterschätzt** werden.

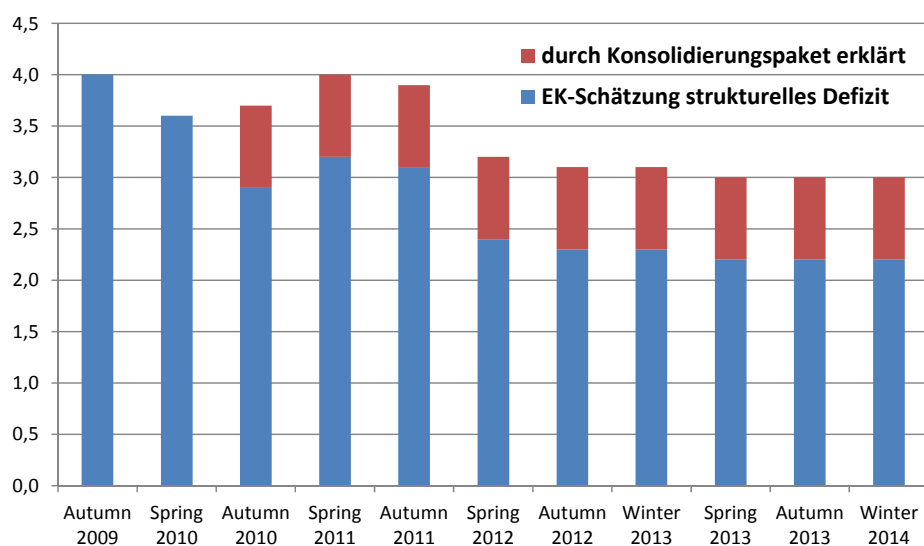
Spätestens seit dem Fiskalpakt auf europäischer Ebene geht für die Budgetplanung ein zusätzliches Risiko von der revisionsanfälligen Schätzung der Konjunkturbereinigung für das strukturelle Defizit aus³. Dieses wird auf Basis des Maastricht-Defizits berechnet, indem um Einmalmaßnahmen und um den konjunkturellen Einfluss bereinigt wird. Letzteres beruht in erster Linie auf der Schätzung des Produktionspotenzials bzw. Potentialoutput. Das Problem ist nun, dass für die **Schätzungen zum Potentialoutput die ungeeigneten Methoden der Europäischen Kommission verwendet werden**.

³ Vgl. zB http://www.fiskalrat.at/de/img/3-praesentation_truger_tcm163-261060.pdf

Diese führen in der gesamten Eurozone zu einer **systematischen Unterschätzung der wirtschaftlichen Möglichkeiten**, was schwerwiegende wirtschaftspolitische Probleme mit sich bringt: So wird ein unrealistisches Bild der wirtschaftlichen Lage gezeichnet, das Problem der Arbeitslosigkeit verharmlost **und das strukturelle Budgetdefizit markant überschätzt**, was in ganz Europa eine zu restriktive Orientierung der Budgetpolitik nach sich zieht. Die österreichische Bundesregierung muss deshalb auf europäischer Ebene darauf drängen, die Schätzungen von Potentialoutput, struktureller Arbeitslosigkeit und strukturellem Budgetdefizit auf realistischere Grundlagen zu stellen.

Eine solche **Änderung der Schätzmethode würde aber bestenfalls wenig an der Revisionsanfälligkeit ändern**. Betrachtet man beispielsweise die Schätzungen des strukturellen Defizits in Österreich 2011 durch die EU-Kommission im Zeitverlauf seit 2009, so ist zu erkennen dass die nicht durch diskretionäre Maßnahmen erklärbaren Schwankungen in etwa 1 % des BIP betragen. Das entspricht nicht nur mehr als das Doppelte des erlaubten Grenzwerts für das strukturelle Defizit. Es grenzt an Absurdität am Versuch der Planung eines Zielwerts auf die zweite Kommastelle genau festzuhalten, obwohl die dafür verwendete Messmethode gerade mal die Vorkommastelle richtig erfasst.

Abbildung 12: Schätzung für das strukturelle Defizit 2011 durch die EK im Zeitverlauf



Quelle: jeweilige Prognosen der EU-Kommission, eigene Berechnungen.

Vergleicht man die aktuelle Schätzung des mittelfristigen Produktionspotenzials mit jener aus dem letzten Strategiebericht, so ist bereits ein erster Schritt in die richtige Richtung zu erkennen: Das BMF stützt sich seit heuer nicht mehr auf eine intransparente eigenen Schätzungen für das mittelfristige jährliche reale Potenzialwachstum (zuletzt rund 1,3 %), sondern übernimmt nun auch bei dieser Größe die Prognose des WIFO von etwa 1,7 %. Auch wenn sich durch die unzureichende Methode der EU-Kommission eine Unterschätzung der **Outputlücke** und damit eine Überschätzung des strukturellen Defizits ergibt, so ist nun zumindest das ökonomisch Bild für die **mittelfristige Entwicklung stimmig**.

Eine zweite Möglichkeit für eine Linderung des Problems wäre die Vergrößerung des Spielraums für eine sinnvolle Budgetpolitik, indem langfristige Investitionen in einem größeren Ausmaß wieder langfristig finanziert werden können. Entsprechend der sogenannten „**Goldenen Regel der Finanzpolitik**“ sollen sie deshalb weder auf europäischer noch auf nationaler in die Defizitberechnung eingehen.

Letztlich ist bezüglich der Entwicklung des strukturellen Defizits in den Budgetunterlagen **positiv hervorzuheben**, dass die Kritik an der intransparenten Darstellung der AK zum Teil aufgegriffen wurde, da nun zumindest die Einmalmaßnahmen je Planungsjahr und auch die Entwicklung der geschätzten Outputlücke ausgewiesen werden.

3.2.2 Bankenpaket: budgetäre Belastung, Abwicklung der Hypo Alpe Adria, Planung und Budgetierung

3.2.2.1 Budgetäre Kosten der Bankenpakete

Im Rahmen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes sind bis zu 15 Mrd Euro für Eigenkapitalmaßnahmen für Kreditinstitute und Versicherungsgesellschaften vorgesehen (Partizipationskapital, Erwerb von Gesellschaftsanteilen an Instituten durch den Bund, Haftungsübernahmen für ausfallgefährdete Kredite und Veranlagungen). Das Interbankenmarktstärkungsgesetz (IBSG) ist mit Jahresende 2010 ausgelaufen, gewährte Haftungen für Wertpapieremissionen der Banken bestehen jedoch noch weiter. Im Folgenden werden nur die Maßnahmen sowie die budgetären Auswirkungen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes dargestellt.

Die nachfolgende Übersicht gibt für die jeweiligen Kreditinstitute einen Überblick über die bisherigen Unterstützungsmaßnahmen gemäß FinStaG (Haftungen, Garantien, Kapitalzuschüsse, Partizipationskapital). Sie machten bis Ende April 2014 14,8 Mrd aus. Damit ist der **Rahmen für das Bankenpaket** in Höhe von 15 Mrd Euro **zu 98,5 % ausgeschöpft**. Darin bereits berücksichtigt sind die Rückzahlungen von Partizipationskapital. Die Erste Bank (1.224 Mio Euro) und die BAWAG PSK (550 Mio Euro) haben ihr Partizipationskapital zur Gänze getilgt. Berücksichtigt ist auch jene Kapitalerhöhung in Höhe von 750 Mio Euro, die die Alpe Adria Bank 2014 zur Erstellung der Bilanz 2013 benötigte (Konzerngeschäftsbericht 2013).⁴ Nicht enthalten ist jene Kapitalerhöhung, den die Hypo Alpe Adria Bank für die Erstellung der Abschlussbilanz bis zur Errichtung der Abbaugesellschaft Anfang September noch brauchen wird. Die Rede ist von rund 700 Mio Euro. Ein freier Rahmen für weitere Maßnahmen gemäß FinStaG ergibt sich aber nur dann, wenn die Raiffeisenbank International – wie angekündigt – das ihr gewährte Partizipationskapital in Höhe von 1,75 Mrd Euro zum Teil oder zur Gänze zurückzahlt.

Abbildung 13: Überblick Bankenhilfen je Kreditinstitut per 30.4.2014⁵

Unterstützungsmaßnahmen gem FinStaG je Kreditinstitut 2008- April 2014 in Mio Euro	
Hypo Alpe Adria Bank International AG	5.550
Kommunalkredit Austria AG	250
KA-Finanz AG	5.876
Österreichische Volksbanken AG	1.350
Raiffeisen Bank International AG	1.750
BAWAG PSK	0
Erste Group Bank AG	0
Gesamt	14.776

Quelle: Berichte des BMF an Hauptausschuss gem FinStaG, Hypo-Konzerngeschäftsbericht 2013; Stand: 30.4.2014.

⁴ <http://www.hypo-alpe-adria.com/de/content/finanzberichte-praesentationen>

⁵ Eine genaue Aufschlüsselung findet sich im Anhang

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 2008 bis April 2014 nach den Kriterien der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (periodengerechte Ertragsrechnung) dar. Damit erhält man einen Überblick über die Höhe der bisherigen budgetären Nettobelastung.

Abbildung 14: Auswirkungen des Bankenpakets auf das Maastricht-Defizit (2008-April 2014)

Nettobelastung durch das Bankenpaket gemäß ESVG 95 in Mio Euro	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 April	Summe 2008-14
Aufwendungen	0	257	1.961	966	3.069	2.359	750	9.362
Zinskosten	0	135	253	264	298	290		1.240
Kapitaltransfers (defiziterhöhend)	0	120	1.706	700	2.768	2.066	750	8.110
Inanspruchnahmen von Garantien	0	0	0	0	0	0		0
Sonstige (Aufwand für die FIMBAG)		2	2	2	3	3		12
Erträge	3	217	566	625	497	463		2.371
Dividenden aus Partizipationskapital	0	0	263	289	289	289		1.130
Haftungsentgelte	3	217	301	332	204	170		1.227
Sonstige, darunter Pönalezahlungen HAAG	0	0	2	4	4	4		14
Nettokosten Gesamtstaat	2	-40	-1.395	-341	-2.572	-1.896	-750	-6.992

Quelle: Bis 2013 [Eurostat](#), ab 2014 [Geschäftsbericht der Hypo Alpe Adria](#); Stand: 30.4.2014.

Die Aufwendungen aus verlorenen Zuschüssen, Gesellschafterzuschüssen sowie aus den Refinanzierungskosten durch die Bundesfinanzierungsagentur zur Finanzierung der Maßnahmen belaufen sich in den Jahren 2008-2014 auf rund 9,4 Mrd Euro. Von den Kapitaltransfers in Höhe von 8,1 Mrd Euro entfallen allein rund 5,5 Mrd Euro auf die Hypo Alpe Adria Bank. Den Gesamtaufwendungen stehen Erträge aus Haftungsentgelten und Dividenden aus Partizipationskapital in Höhe von knapp 2,4 Mrd Euro gegenüber. Daraus errechnet sich eine kumulierte budgetäre Nettobelastung von rund 7 Mrd Euro.⁶

3.2.2.2 Der Abwicklung der Hypo Alpe Adria Bank - Auswirkungen auf Defizit und Schuldenquote

Am 3. September 2013 erging der Bescheid der Europäischen Kommission zur Abwicklung der Hypo Alpe Adria Bank. Der Umstrukturierungsplan sieht für die Jahre 2013-2017 für den Abbauteil einen zusätzlichen Kapitalbedarf von rund 2,6 Mrd Euro vor (Basisszenario), der sich im pessimistischen Szenario auf 4,7 Mrd Euro und im Stressszenario auf 5,4 Mrd Euro erhöht. Für den Fall liquider Bereitstellung von Kapital würde der zusätzliche Liquiditätsbedarf im Basisszenario auf 2,5 Mrd Euro steigen und im pessimistischen Stressszenario auf 3,3 Mrd Euro steigen.

Die Bundesregierung entschied sich Anfang März 2014 für die Errichtung einer privatwirtschaftlich deregulierten Einheit ohne Staatshaftung (Abbaugesellschaft AMG) bis zum September 2014 und den raschen Verkauf des SEE-Netzwerks (südeuropäische Tochtergesellschaften). Die vorgeschlagene Abbaugesellschaft mit einem Volumen an Verbindlichkeiten in Höhe von 17,8 Mrd Euro ist dem Bericht zufolge dem Sektor Staat zuzurechnen. Damit erhöht sich die Staatschuldenquote 2014 um 5,5 % des BIP auf 79,2 % des BIP (mit dem ESVG 2010, das erstmals bei der budgetären Notifikation im September 2014 zur Anwendung gelangen wird, steigt die Quote um weitere 2 ¼ Prozentpunkte und wird damit die Marke von 80 % des BIP überschreiten). Wird das SEE-Netzwerk, das nicht zu den Abbau-Assets zählt und mit 8,3 Mrd Euro in den Büchern steht, bis Mitte 2015 nicht verkauft, dann ist es nach der derzeitigen Entscheidung der Europäischen Kommission beihilfenrechtlich zur Abwicklung zu stellen. Die Verbindlichkeiten der Südosteuropa-Tochtergesellschaften würden dann ebenfalls die

⁶ Für das 1. Quartal 2014 liegen noch keine Zahlen für die Erträge bzw die Refinanzierungskosten vor, so dass die Nettokosten für den Staat per 10.4. 2014 geringfügig überschätzt sein dürften.

Staatsschuld erhöhen. Damit ist der Verkaufsdruck hoch („firesale“), was sich negativ auf den möglichen Verkaufserlös auswirken dürfte. Der Beteiligungsbuchwert der Anteile an den sechs südosteuropäischen Tochterbanken wird derzeit mit 1,1 Mrd Euro angegeben. Jede Verringerung der Bilanzsumme der Abbaugesellschaft verringert auch den Schuldenstand, sofern der Erlös aus der Verwertung der Assets zum Abbau der Verbindlichkeiten der Abbaugesellschaft verwendet wird. Am Ende bleibt der aus der Abwicklung realisierte Verlust als schuldenwirksam übrig.

Nach den im Bericht der Task Force vorliegenden Informationen geht auch Statistik Austria davon aus, dass sich die vorgeschlagene Lösung 2014 mit bis zu 4 Mrd Euro (1,2% des BIP) Maastricht-defizitwirksam niederschlagen wird. Die vorgelegten Budgetunterlagen folgen den Schätzungen der Taskforce und Statistik Austria. Damit erhöht sich das Maastricht-Defizit 2014 auf 2,7 % des BIP. In diesem Gesamtbetrag sind der Abschreibungsbedarf beim SEE-Netzwerk und der Rekapitalisierungsbedarf für die Erstellung der Bilanz der HBInt für das Jahr 2013 (zusammen 750 Mio Euro) ebenso enthalten wie eine allenfalls notwendige Kapitalerhöhung für die Schlussbilanz 2014 (rund 700 Mio Euro). Ungeachtet dessen halten sich hartnäckig Gerüchte, dass das Verlustpotenzial aus der Abwicklung der Bank höher liegen könnten.⁷ Unklar ist, ob und welchen Anteil Kärnten zur Finanzierung der Hypo-Verluste leisten soll. Forderungen nach einer Auflösung des „Zukunftsfonds“ stehen im Raum.

Bei dem Kapitaltransfer in Höhe von bis zu 4 Mrd Euro handelt es sich um eine Einmalzahlung, daher ist das strukturelle Defizit davon nicht betroffen.

3.2.2.3 Darstellung der Banken in den aktuellen Budgetunterlagen

In der UG 46 Finanzmarktstabilität werden die Auswirkungen des Bankenpakets verrechnet. Im Bundesfinanzrahmen 2014-2017 waren die eingestellten Auszahlungsobergrenzen krass unterschätzt und Gegenstand heftiger Kritik. Es waren jeweils nur 133 Mio Euro eingesetzt, obwohl bereits im Frühjahr 2013 die Verhandlungen mit der Europäischen Kommission über die Abwicklung der Hypo Alpe Adria Bank im Laufen waren und daher klar sein musste, dass diese Obergrenzen nicht ausreichen würden. Zudem waren im Konzerngeschäftsbericht 2012 bereits interne „Bad Banks“ errichtet. Im neuen Finanzrahmen 2015-2018 sowie im BVA-E 2014 und 2015 wurden die Ansätze daher zum Teil deutlich erhöht.

Abbildung 15: Entwicklung der Ein- und Auszahlungen in der UG 46 – Finanzmarktstabilität

UG 46 Finanzmarktstabilität in Mio	2013 vorl Erfolg	2014 BVA-E	2015 BFR-E bzw BVA-E	2016 BFR-E	2017 BFR-E	2018 BFR-E
Auszahlungen	3.286,5	1.831,6	431,0	530,8	430,8	302,8
Bankenrekapitalisierung	3.283,7	1.700,0	300,0	400,0	300,0	300,0
Sonderabgabe Banken zweckgebunden	0,0	128,0	128,0	128,0	128,0	
Entgelt FIMBAG	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Einzahlungen	1.898,0	2.431,1	112,1			
Rückzahlungen Partizipationskapital	1.424,0	2.100,0				
Dividenden	289,6	243,5	42,9			
Haftungsentgelte	180,1	87,6	69,2			

Quelle: BMF, Strategiebericht 2015-2018, Teilhefte UG 46

Im Jahr 2013 waren sowohl die Auszahlungen als auch die Einzahlungen höher als veranschlagt. Für die Hypo Alpe Adria Bank waren nicht vorgesehene Kapitalzuführungen in Höhe von 1.500 Mio Euro sowie ein Zuschuss von 250 Mio Euro erforderlich. Die KA-Finanz AG benötigte für Zuschüsse und Haftungen 1.531,5 Mio Euro. In den Einzahlungen 2013 sind Rückzahlungen an Partizipationskapital in Höhe von 1.424 Mio Euro enthalten. Die Erste Bank hat ihr gesamtes Partizipationskapital (1.224 Mio Euro) zurückgezahlt, die BAWAG/PSK eine erste Tranche in Höhe von 200 Mio Euro, die zweite Tranche (350 Mio Euro) wurde 2014 an den Bund überwiesen.

⁷ <http://kaernten.orf.at/news/stories/2641137>

Im Jahr 2014 wird für Rekapitalisierungsmaßnahmen der Banken in Höhe von 1.700 Mio Euro vorgesorgt. Dieses Jahr ist geprägt von der Abwicklung der Hypo Alpe Adria Bank. Weiters budgetiert ist die zweckgebundene Sonderabgabe für Banken, die bis 2017 befristet ist. Bei den Einzahlungen sind Rückzahlungen an Partizipationskapital in Höhe von 2.100 Mio Euro budgetiert. 350 Mio von der BAWAG/PSK sind bereits geflossen. Die restlichen 1.750 Mio Euro betreffen die Raiffeisen Zentralbank. Die Rückzahlung wurde bereits angekündigt, ist aber noch nicht erfolgt. Es ist denkbar, dass die Krise in der Ukraine die Rückzahlung beeinflussen kann. Sowohl die Dividenden aus Partizipationskapital als auch die Haftungsentgelte werden gemäß dem BVA-E 2014 zurückgehen.

Im BVA-E 2015 sind sowohl die Einzahlungen als auch die Auszahlungen niedriger budgetiert. Bei den Einzahlungen entspricht das den Erwartungen, vorausgesetzt die Raiffeisen Zentralbank tilgt tatsächlich ihr Partizipationskapital. Mit den erfolgten Rückzahlungen von Partizipationskapital sind auch die Einzahlungen aus Dividenden rückläufig. Die Haftungsentgelte sinken ebenfalls, bedingt vor allem durch die Errichtung der Hypo-Abbaugesellschaft. Im BVA-E 2015 wird keine Vorsorge für den EU-Abwicklungsfonds getroffen, der ab diesem Jahr voraussichtlich mit 180 Mio Euro zu dotieren sein wird.

In den Jahren 2014 und 2015 sowie in den Jahren danach wird über die Hypo Alpe Adria Bank hinaus Vorsorge für die Inanspruchnahme von Rekapitalisierungsmaßnahmen getroffen (Österreichische Volksbanken AG und die „Bad Bank“ KA-Finanz AG). Das schlägt sich in den Voranschlagsentwürfen und im Finanzrahmen 2015-2018 nieder.

Abbildung 16: Maastricht-defizitwirksame Transfers an Banken gemäß BMF (2013-2018)

Banken nach Maastricht (2014 inkl Abbaugesellschaft)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio Euro	2.100,0	4.400,0	1.000,0	400,0	300,0	300,0
in % des BIP	0,7	1,4	0,3	0,1	0,1	0,1

Quelle: BMF, Strategiebericht 2015-2018, eigene Berechnungen

Die Auswirkungen der geplanten Abbaugesellschaft für die Hypo-Abbaugesellschaft wurden bereits dargestellt. Nach der Maastricht-Rechnung erhöht die Hypo-Abwicklung das Maastricht-Defizit 2014 um 4 Mrd Euro. Damit wird der Empfehlung der Task Force und der Statistik Austria gefolgt. Aus dem Strategiebericht geht hervor, dass für die (teil-)verstaatlichten Banken 2014 in Summe 4,4 Mrd Euro vorgesehen sind (1,4 % des BIP). Das Finanzministerium schließt damit weitere kapitalstützende Maßnahmen nicht aus. Das gilt auch für das Jahr 2015, in dem für die Banken 1.000 Mio Euro Maastricht-defizitwirksam vorgesehen sind. Als Einmalmaßnahmen schlagen sich diese Effekte nicht im strukturellen Defizit nieder.

3.2.3 Der Bundeshaushalt im Überblick

Gegenüber dem BFRG 2014-2017 bzw dem Strategiebericht des Vorjahres kommt es zu einigen deutlichen Änderungen, die zu insgesamt deutlich höheren Auszahlungen und geringeren Einzahlungen führen. In Summe ergibt sich daraus ein deutlich höheres geplantes Maastricht-Defizit des Bundes von 1,5 % des BIP im Jahr 2014 sowie 0,7 bis 0,9 % des BIP pro Jahr ab 2015. Unter Berücksichtigung der einmaligen Kosten für die Hypo Alpe Adria – die für das strukturelle Defizit somit nicht relevant sind – dürfte diese Änderung weitgehend mit dem medial kolportierten „Budgetloch“ in Höhe von 18,4 Mrd Euro bis 2018 korrespondieren.

Mangels Darstellung dessen Berechnung bleibt jedoch nach wie vor offen, wie dieses angebliche Loch nun genau verschwunden ist. Der wesentlichste Teil dürfte auf das „überraschend“ bessere Ergebnis 2013, eine realistischere Prognose der Zinszahlungen sowie die vernünftige Anpassung der

Zielwerte für den Defizitpfad des Bundes zurückzuführen sein. Letzteres wurde durch eine realistischere Schätzung des sogenannten Produktionspotentials und damit einer realistischeren Prognose des strukturellen Defizits ermöglicht (vgl. Abschnitt 3.2.1). Bildlich gesprochen hat sich die Regierung also weitgehend darauf geeinigt am Boden zu bleiben und nicht das imaginäre Loch zu füllen, das sich von einem imaginären Berg aus zu einem ebenso imaginären Ausgangsniveau aufgetan hatte.

Zu einem kleineren Teil ergab sich jedoch tatsächlich eine Lücke zwischen den indirekt auf europäischer Ebene bzw. direkt auf nationaler Ebene selbst auferlegten Sparvorgaben und dem geplanten Auszahlungsniveau, das sich nicht zuletzt durch die zusätzlichen Offensivmaßnahmen erhöhte. Diese Lücke wurde nun mit zusätzlichen Steuermaßnahmen, einer Kürzung der sogenannten Ermessensausgaben von dauerhaft 300 Mio Euro ab 2015 sowie Verschiebung von Vorhaben (Parlamentsumbau, Breitbandmilliarde, ...) geschlossen. Die Abweichungen sind in Abschnitt 4 näher erläutert.

3.2.4 Länder und Gemeinden

Abbildung 17: Ertragsanteile und Transfers an Länder und Gemeinden

Auszahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden in Mio Euro	2013 BVA	2013 vorl. Erf.	2014 BVA-E	2015 BVA-E	2013 Vgl. Erf. Zu BVA	2013-2015 absolut	2013-2015 in %
Ertragsanteile der Länder	14.544,5	14.486,7	15.063,7	15.524,3	-57,7	1.037,6	7,2%
Transferzahlungen an Länder	7.573,2	7.568,1	8.117,6	8.281,9	-5,2	713,8	9,4%
LandeslehrerInnen, Aktivausgaben (UG 30 und 42)	3.612,7	3.670,7	3.649,1	3.626,9	58,0	-43,8	-1,2%
LandeslehrerInnen, Pensionsausgaben	1.389,0	1.382,9	1.528,9	1.635,8	-6,1	252,9	18,3%
Zweckzuschüsse Krankenanstalten (UG 24)	607,0	603,9	629,7	648,4	-3,1	44,4	7,4%
Zuschüsse für Krankenanstalten (UG 44)	146,4	148,5	150,9	155,6	2,0	7,1	4,8%
Klinischer Mehraufwand (Investitionen)	62,9	31,1	61,6	48,6	-31,7	17,5	56,4%
Gesundheits- u. Sozialbereichs-Beihilfengesetz	1.130,8	996,3	1.165,0	1.215,0	-134,5	218,7	21,9%
Kostensersatz für Flüchtlingsbetreuung netto	55,7	87,0	76,1	75,8	31,3	-11,2	-12,8%
Wohnbauförderungs-Zweckzuschüsse	7,0	5,4	3,1	32,8	-1,6	27,4	510,4%
Zuschüsse für die Finanzierung von Straßen	0,0	5,0	0,0	0,0	5,0	-5,0	-100,0%
Kinderbetreuung u. Sprachförderung (UG 11+25+44)	93,0	89,0	190,0	175,0	-4,0	86,0	96,7%
Zuschüsse aus dem Pflegefonds (UG 21)	199,8	214,2	230,1	299,9	14,4	85,7	40,0%
Zuschüsse für schulische Tagesbetreuung (UG 30)	43,1	43,1	116,1	109,4	0,0	66,3	153,8%
Bedarfszuweisungen an Länder	20,0	4,0	25,0	25,0	-16,0	21,0	531,9%
Zuschüsse zur Theaterführung	13,0	13,0	12,0	18,0	0,0	5,0	38,5%
Katastrophenfonds	74,9	137,1	99,1	82,2	62,2	-54,9	-40,0%
Bundesbeitrag U-Bahnbau Wien	78,0	78,0	78,0	78,0	0,0	0,0	0,0%
Sonstige Transfers an Länder	39,9	59,0	103,0	55,4	19,0	-3,5	-6,0%
Ertragsanteile der Gemeinden	8.884,4	8.919,9	9.222,8	9.517,6	35,5	597,7	6,7%
Transferzahlungen an Gemeinden	297,3	294,3	350,9	347,8	-3,0	53,5	18,2%
Finanzkraftstärkung der Gemeinden	124,5	124,4	128,6	132,0	-0,1	7,6	6,1%
Polizeikostensersatz	2,5	2,3	2,4	2,4	-0,2	0,1	4,0%
Finanzzuw. in Nahverkehrsangelegenheiten	79,8	79,7	81,5	83,0	0,0	3,2	4,1%
Zuschüsse zur Theaterführung	10,5	10,5	10,5	10,5	0,0	0,0	0,0%
Bedarfszuweisungsgesetz	0,8	0,4	0,1	0,1	-0,4	-0,3	-76,5%
Katastrophenfonds	34,0	34,4	41,4	38,1	0,4	3,7	10,7%
Sonstige Transfers an Gemeinden	45,1	42,5	86,4	81,7	-2,6	39,2	92,1%
Ertragsanteile der Länder und Gemeinden	23.428,9	23.406,6	24.286,4	25.041,9	-22,2	1.635,3	7,0%
Transferzahlungen an Länder und Gemeinden	7.870,5	7.862,4	8.468,4	8.629,7	-8,1	767,3	9,8%
Ertragsanteile und Transferzahlungen	31.299,4	31.269,1	32.754,9	33.671,6	-30,3	2.402,6	7,7%

Datenquelle: BMF.

¹⁾ Ab dem BVA 2007 wird der laufende klinische Mehraufwand nicht mehr gesondert budgetiert, sondern ist im Gesamtbetrag gem. § 12 UG 2002 enthalten; die Investitionen werden weiterhin getrennt budgetiert.

Im BVA-E 2014 bzw 2015 ist in Summe ein Geldfluss von 32,8 bzw 33,7 Mrd Euro vom Bund an Länder und Gemeinden veranschlagt. Dies entspricht einer Steigerung 2015 gegenüber 2013 von 7,7 %. Die Transfers nehmen etwas stärker zu als jene Teile, die von der Steuerentwicklung abhängen.

Bei den Transfers machen die Zahlungen für LandeslehrerInnen (aktive und in Pension) mit über 60% den größten Anteil aus. Nicht nachvollziehbar erscheint deren budgetierte Höhe – die Aktivausgaben sind wohl unterbudgetiert. Zum einen sind sie dies bereits 2013, zum anderen steigt der Personalstand heuer beinahe um 300 (2015 wird kein Wert angegeben werden, aber Ausgaben). Ein geringerer budgetierter Wert ist also unplausibel. Hier besteht wahrscheinlich ein Zusammenhang mit einer zu

hohen Abrufung von LandeslehrerInnen von Seiten der Bundesländer, die vom Bund nur über ein funktionierendes Controlling inkl Verordnung in den Griff bekommen werden kann. Ansonsten bleibt der Bund weiterhin auf den Kosten sitzen.

Mit den restlichen 40 % der Transfers werden Bereiche wie Gesundheit, Pflege und Katastrophenschutz von Seiten des Bundes unterstützt und zahlreiche Vorhaben wie zB Ausbau der Kindergärten oder der Ganztageschulen finanziert. Bezüglich des Ausbaus der ganztägigen Schulform ist das Strecken der Ziele und das Verzögern des Ausbaus nicht nur unerfreulich, sondern verstellt den Blick auf die Schuldigen für die schleppende Umsetzung. Es ist unverständlich, aus welchem Grund das Unterrichtsressort nicht darlegt, welche Bundesländer die Mittel nicht abrufen und daher verfallen lassen.

Ähnlich verhält es sich beim Wohnbau. Die früheren Wohnbauförderungsbeiträge werden nach dem gültigen Finanzausgleich den Ländern gänzlich ohne Zweckwidmung⁸ überwiesen. Der steigende Bedarf nach Wohnraum bei gleichzeitigem Rückgang an eingesetzten Landesmitteln zeigt eindeutig, dass diese Umstellung ein Fehler war. Im Frühsommer 2013 wurde eine Wohnbauinitiative von der Bundesregierung gestartet. 276 Mio Euro aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen sollten für zusätzlichen Wohnbau verwendet werden. Es ist absehbar, dass beinahe alle Bundesländer scheitern werden, die notwendige Anzahl an Wohnungen zu errichten, um die die Mittel abrufen zu können. Früh bestand Einigkeit unter den Bundesländern, dass nicht die eigene Passivität das Problem sei, sondern zu restriktive Kriterien des Bundes. Als Lösung werden nun einerseits die Mittel über die kommenden Jahre getreckt (der überwiegende Teil wäre sonst liegengeblieben, was Minderausgaben für den Bund bedeutet hätte), und andererseits werden die Mittel auf 180 Mio Euro reduziert. Im Mittelpunkt der Debatte steht jetzt die Reduktion der Mittel und nicht das Versagen der Länder. Statt die Mittel zu reduzieren, sollte der Bund jedoch lieber die nichtabgeholten Gelder über ein neues Programm bedarfsorientiert für den mehrgeschossigen Sozialen Wohnbau zur Verfügung stellen bzw die nicht abgeholten Mittel zu jenen Regionen umverteilen, die einen höheren Bedarf haben. Mit dem Budgetbegleitgesetz wurde ein kleiner Schritt in diese Richtung unternommen. Jene Länder, die die Voraussetzungen erfüllen, können nun bis zu 50 % zusätzlich abrufen, wenn Mittel liegenbleiben. Diese Änderung ist zu begrüßen, ändert jedoch nichts an der Kürzung von beinahe 100 Mio Euro.

Mittelfristig sollte ein neuer Finanzausgleich mit mehr Transparenz und klareren Verantwortlichkeiten Abhilfe schaffen. Da die Bundesregierung den Finanzausgleich wiederum verlängert hat, ist zu hoffen, dass bereits im laufenden Jahr mit ersten Verhandlungen begonnen wird. Die gewonnene Zeit sollte genutzt werden, Themen wie die Reduzierung von Mischfinanzierungen bzw -kompetenzen, die Stärkung der gemeindeeigenen Steuern (Reform der Grundsteuer) und Schritte in Richtung Ziel- und Aufgabenorientierung (Pflege, Kinderbetreuung, zentralörtliche Herausforderungen, Demografie) jetzt vorzubereiten, damit sie im kommenden Finanzausgleich auch Eingang finden können. Im nächsten Finanzausgleich ist jedenfalls die Zweckwidmung der Wohnbauförderung wieder einzuführen und über Reformen wie zB bei Kleinstschulen oder Landesmilitärkommandanten zu sprechen.

⁸ Zweckwidmung wurde über die Jahre immer mehr gelockert.

3.2.5 Finanzielle Verknüpfungen mit der Europäischen Union

Abbildung 18: EU-Beiträge und Rückflüsse, in Mio Euro

EU-Beiträge und Rückflüsse in Mio Euro	2013	2014	2015	2013	2014	2015
	v. Erfolg	BVA-E	BVA-E	v. Erfolg	BVA-E	BVA-E
	absolut			in % der Rückflüsse		
EU-Beiträge Zahlungen*	2.971	2.900	3.000			
Rückflüsse Bund	1.467	1.446	1.418	83,1%	82,8%	82,5%
<i>Direktzahlungen- Landwirtschaft</i>	720	728	719	40,8%	41,7%	41,9%
<i>Ländliche Entwicklung (ELER)</i>	527	558	559	29,8%	32,0%	32,5%
<i>Europ. Fischereifonds</i>	0	1	1	0,0%	0,1%	0,1%
<i>Europ. Regionalfonds (EFRE)</i>	90	83	83	5,1%	4,8%	4,8%
<i>Europ. Sozialfonds (ESF)</i>	120	75	55	6,8%	4,3%	3,2%
<i>Europ. Solidaritätsfonds</i>	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Europ. Globalisierungsfonds</i>	9	0	0	0,5%	0,0%	0,0%
<i>EU Kostenersätze (Dienstreisen)</i>	0	1	1	0,0%	0,1%	0,1%
Sonstige Rückflüsse**	300	300	300	17,0%	17,2%	17,5%
Rückflüsse gesamt	1.766	1.746	1.718	100,0%	100,0%	100,0%

Die voraussichtlichen Beiträge Österreichs zum EU-Haushalt werden 2014 und 2015 mit 2,9 Mrd Euro bzw. 3 Mrd Euro in etwa den Zahlungen von 2013 entsprechen. Da Österreich rund 2,4 % der Zahlungen (vom EU Budget 136 Mrd Euro 2014) zu leisten hat, erscheint der Ansatz knapp bemessen. Allerdings werden zu Beginn einer Finanzperiode auf Grund des Anlaufens neuer Programme weniger Gelder abgeholt. Die erwarteten Rückflüsse ins Bundesbudget aus der EU für 2014 und 2015 gehen in der neuen EU Finanzperiode 2014-2020 daher auch leicht zurück. Insgesamt betragen die Agrarmittel (Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung) in jedem Jahr rund 75 % der Rückflüsse nach Österreich. Jedoch stehen künftig jährlich 17 Mio Euro – das sind lediglich 3 % der Mittel – für den ländlichen Raum für Investitionen in soziale Dienstleistungen (einschließlich Gesundheit) zur Verfügung. Dies ist auch in Hinsicht auf die **rückläufigen Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds** (Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik) eine gute neue Maßnahme.

Die Programmperiode des mehrjährigen **EU-Finanzrahmens** endete mit 2013. Der neue Mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020 lässt jedoch die notwendigen Strukturreformen vermissen. Er ist in wesentlichen Teilen eine Fortführung des alten Rahmens, mit insgesamt real leicht sinkenden Mitteln. Die Landwirtschaft blockiert auch im neuen Vorschlag rund 38 % der Mittel. Die Arbeitslosigkeit ist in der Europäischen Union seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise um mehr als 50 % auf 10,5 % im März 2014 gestiegen, die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei fast 22,8 % 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 – 3 Mrd Euro insgesamt für die Jahre 2014 und 2015 – im EU-Budget verankert, was ein Bruchteil der tatsächlich benötigten Mittel ist.

Die soziale Dimension fehlt dem EU-Haushalt demnach 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. Letztlich ist das EU-Budget ein Spiegel der unentschlossenen und 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.

3.3 Wirkungsziele inklusive Gleichstellungsziele

Mit dem Inkrafttreten des neuen BHG im Haushalt 2013 sind die Ressorts verpflichtet, pro Untergliederung 3-5 Wirkungsziele inklusive eines Gleichstellungsziels anzuführen. Diese Wirkungsziele sollen die strategische Ausrichtung der Ministerien und insgesamt der Bundesregierung wiedergeben und zudem zur Umsetzung der Staatszielbestimmung einer tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen beitragen. Auch sollte es auf der Maßnahmenebene mindestens eine Gendermaßnahme geben. Das Bundeskanzleramt hat eine koordinierende Funktion im Wirkungscontrolling.

Tatsächlich finden sich in allen Untergliederungen diese Wirkungsziele wieder. Es findet aber weiterhin wenig Verknüpfung mit den wirtschafts- und budgetpolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung statt. Der Eindruck der damit entsteht, ist, dass hier ein Papiertiger im Entstehen ist und die Wirkungsziele nicht als Steuerungsinstrument genutzt werden.

Bei den vorliegenden Wirkungszielen fällt auf, dass diese in recht unterschiedlichem Ausmaß konkret sind. Die Maßnahmen erscheinen nicht immer geeignet, die Ziele zu erreichen.

Auf Basis des Strategie- und des Budgetberichts kann letztlich wenig über eine Gesamtstrategie aller Ressorts bzw eine konzise Gesamtsteuerung ausgesagt werden. Die finanzielle Gebarung und die Wirkungsorientierung wirken wie zwei Parallelwelten, die mediale Öffentlichkeit und auch die ExpertInnen nehmen kaum Bezug darauf. Um hier Fortschritte zu erzielen, müssen die ParlamentarierInnen, der Budgetdienst des Parlaments, der Rechnungshof und die Wirkungscontrollingstelle des Bundeskanzleramts eine Weiterentwicklung des Prozesses aktiv einmahnen. An der Umsetzung der Wirkungsorientierung muss weiterhin mit großer Beharrlichkeit gearbeitet werden.

3.3.1 Gender Budgeting

Durch die Haushaltsrechtsreform des Bundes ist nicht nur das Bekenntnis zu einer geschlechtergerechten Verteilung des Staatshaushaltes in der Verfassung verankert, sondern auch die verbindliche Umsetzung im Rahmen der Wirkungsorientierung. Mindestens ein Wirkungsziel pro Budgetuntergliederung soll ein Gleichstellungsziel beinhalten. Damit obliegt die Umsetzung des Gender Budgetings (GB) den einzelnen Ressorts.

Auf Anregung des Budgetdienstes sind die Wirkungsziele betreffend Gender Budgeting im Budgetbericht erstmals „gesamthaft und übersichtlich“ darzustellen. Dies passiert jedoch rein taxativ, sodass der Mehrwert dieser Übung begrenzt ist und einer inhaltlichen Überarbeitung bedarf.

In den vorliegenden Dokumenten findet sich nach wie vor keine strategische Zielsetzung zu Gender Budgeting und es ist weiterhin kein budgetpolitischer Schwerpunkt. Damit bleibt auch dieses Vorhaben mit der finanziellen Gebarung nur mangelhaft verknüpft.

Geplante Offensivmaßnahmen werden teilweise dahingehend genutzt die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männer voranzutreiben. Die Verlängerung der Dotierung des Pflegefonds ist ein wichtiger Schritt zum Abbau der informellen Pflege. Wichtig ist aber auch, dass die ArbeitnehmerInnen im Pflegebereich gute Rahmenbedingungen vorfinden, unter denen sie ihren Aufgaben nachkommen können. Begrüßenswert ist der Ausbau von Ganztageschule und Kinderbetreuung. Die Zusatzmittel können als Meilensteine bezeichnet werden, die zielgerichtet eingesetzt werden sollten. Dass diese Vorhaben aber mühsam erkämpft wurden, und hier allzu schnell wieder der Sparstift angesetzt wird, wurde auch im Budgetprozess deutlich.

Ein Grund hierfür ist auch, dass es eine Verantwortlichkeit für ressortübergreifende Themen fehlt. Obwohl das Unterfangen, alle MinisterInnen für die Umsetzung verantwortlich zu machen, grundsätzlich richtig ist, entbindet dies die Regierung nicht davon, für eine **Gesamtstrategie** zu sorgen. Denn obwohl einige der gewählten Gleichstellungsziele ambitioniert sind, wird damit die Umsetzung der Staatszielbestimmung nicht automatisch gewährleistet. Der Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst wirkt zB negativ, da Frauen im öffentlichen Dienst im Schnitt bessere Einkommens- und Aufstiegschancen vorfinden als in der Privatwirtschaft.

Die AK hält insbesondere an ihrer **Forderung** fest, Gender Budgeting als **budgetpolitischen Schwerpunkt** in die strategischen Zielsetzungen aufzunehmen. Zur besseren Umsetzung der Staatszielbestimmung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern wäre eine institutionelle Verankerung des Vorhabens begrüßenswert.

Als erster Schritt wäre die Einrichtung eines wissenschaftlichen **Beirats**, der Empfehlungen abgeben kann, und von der AK schon seit Beginn der Haushaltsrechtsreform gefordert wird, notwendig. Damit wäre auch eine Brückenfunktion zwischen Verwaltungs- und politischer Ebene gegeben. Da der Verwaltung per se eine Exekutivfunktion zukommt, sind neue Inputs, die von außen an die Politik herangetragen werden können, essenziell für die Weiterentwicklung zur Erreichung dieses lohnenden Ziels.