

## 5. DETAILANALYSE DER AUSZAHLUNGEN 2013-15

Im Zentrum unserer Analyse steht die Finanzierungsrechnung. Wenn nicht ausdrücklich erwähnt, wird auf den Finanzierungsvoranschlag Bezug genommen.

### 5.1 Rubrik 0,1: Recht und Sicherheit

**Abbildung 23: Rubrik 1 Auszahlungen, in Mio Euro**

| Auszahlungen des Bundes, in Mio Euro<br>gemäß Budgetbericht | 2013<br>BVA | 2013<br>vorl. Erf. | 2014<br>BVA-E | 2015<br>BVA-E | 2013 Vgl.<br>Erf. zu BVA | 2013-2015<br>absolut | 2013-2015<br>in % |
|---|-------------|--------------------|---------------|---------------|--------------------------|----------------------|-------------------|
| Rubrik 0,1 - Recht und Sicherheit*                          | 8.091,7     | 8.219,9            | 8.141,6       | 8.002,7       | 128,2                    | -217,2               | -2,6%             |
| 01 Präsidentschaftskanzlei                                  | 7,8         | 8,0                | 7,6           | 8,2           | 0,2                      | 0,2                  | 2,4%              |
| 02 Bundesgesetzgebung                                       | 136,3       | 146,2              | 158,8         | 143,3         | 9,9                      | -2,9                 | -2,0%             |
| 03 Verfassungsgerichtshof                                   | 12,8        | 13,2               | 14,1          | 14,8          | 0,4                      | 1,6                  | 12,4%             |
| 04 Verwaltungsgerichtshof                                   | 18,1        | 18,0               | 18,8          | 19,4          | -0,1                     | 1,4                  | 7,5%              |
| 05 Volksanwaltschaft  | 10,2        | 9,4                | 10,0          | 10,5          | -0,8                     | 1,1                  | 11,4%             |
| 06 Rechnungshof   | 30,6        | 30,1               | 31,2          | 32,4          | -0,5                     | 2,3                  | 7,8%              |
| 10 Bundeskanzleramt*  | 335,8       | 335,6              | 396,0         | 387,6         | -0,2                     | 52,0                 | 15,5%             |
| 11 Inneres*   | 2.505,0     | 2.523,9            | 2.529,6       | 2.529,9       | 18,9                     | 6,0                  | 0,2%              |
| 12 Äußeres*   | 402,6       | 411,9              | 418,8         | 409,1         | 9,3                      | -2,8                 | -0,7%             |
| 13 Justiz   | 1.289,2     | 1.311,1            | 1.298,5       | 1.309,1       | 21,9                     | -2,0                 | -0,2%             |
| 14 Militärische Angelegenheiten und Sport                   | 2.149,4     | 2.273,0            | 2.157,0       | 1.981,7       | 123,6                    | -291,3               | -12,8%            |
| 15 Finanzverwaltung   | 1.193,8     | 1.139,5            | 1.101,1       | 1.156,6       | -54,3                    | 17,1                 | 1,5%              |
| 16 Öffentliche Abgaben                                      | 0,0         | 0,0                | 0,0           | 0,0           | 0,0                      | 0,0                  |                   |

Quelle: BMF, eigene Berechnungen. \*Eingeschränkte Vergleichbarkeit durch Neuzusammensetzung dieser UGs per 1.3.2014.

Durch das Bundesministeriengesetz (BMG) ergeben sich einige Änderungen in der Rubrik 1. Die Frauenagenden wechseln vom Bundeskanzleramt (BKA) zum Bildungsministerium (-10 Mio Euro), das BKA übernimmt die Kultusangelegenheiten (+57,1 Mio Euro), die Integrationsagenden wandern vom Innen-, zum Außenministerium (20 Mio Euro). Dadurch sind diese Untergliederungen nicht zu 100 % vergleichbar. Auch die Entwicklung der Auszahlungsobergrenze der Rubrik 0,1 im BFRG ist deshalb nur beschränkt aussagekräftig. Diese steigt insgesamt bis 2018 im Vergleich mit dem vorl. Erfolg 2013 um 0,3 % an, über die Periode 2015-2018 etwas mehr (2,1 %).

Den größten Rückgang hat das Verteidigungsministerium zu verzeichnen. Einerseits gab es 2013 deutliche Budgetüberschreitungen. Geplante Rüstungsinvestitionen wurden hier um 125 Mio Euro rücklagenfinanziert getätigt. Andererseits ergeben sich durch den erstmaligen Entfall der Eurofighter Rate 2015 Minderauszahlungen von 132 Mio Euro. Auch beim übrigen Militärgerät wird noch rund 80 Mio Euro eingespart. Im Sportbereich gibt es Mehrausgaben für die Entwicklung des Sportstätten-Masterplans, der 2014-2018 realisiert werden soll. Ansonsten wirkt die Kürzung der Ermessensauszahlungen in dieser UG.

Beim Bundeskanzleramt entstehen Mehrauszahlungen durch die Errichtung des Bundesverwaltungsgerichts ab 01.01.2014 (47,6 Mio Euro 2015) und die Übernahme der Kultusauszahlungen von 57,1 Mio Euro jährlich. Die Auszahlungen für Bezüge und Ruhebezüge der Regierungsmitglieder werden um 3 Mio Euro niedriger veranschlagt. Letztes Jahr wurden die Auszahlungen durch nicht veranschlagte Rücklagen finanziert. 2015 weist das BKA auch eine niedrigere Parteienförderung aus: Die Besondere Parteienförderung für die EU Wahl fällt weg.

Ein Anstieg der Auszahlungen ist hingegen beim Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof, der Volksanwaltschaft und dem Justizministerium zu verzeichnen. Dieser ist auf Ausnahmen beim

Aufnahmestopp (siehe Abschnitt Personalplan) zurückzuführen. Außerdem werden in beiden Jahren Rücklagen von rund 40 Mio Euro in der UG 13 aufgelöst.

In der UG 11 Inneres kommt es in den Jahren 2014 und 2015 zu umfangreicheren Rücklagenauflösungen von 90,5 Mio Euro bzw 83 Mio Euro bei nur leicht ansteigendem Budget. Bis 2018 soll es 1.000 Planposten mehr im Exekutivbereich geben, die aber durch Einsparungen in der Verwaltung finanziert werden sollen (siehe Ausführungen im Abschnitt Personalplan).

In der UG 12 – Äußeres wandern ab 2014 die Integrationsagenden aus der UG 11 hin (22 Mio Euro). Die operativen Budgetmittel für die blamabel niedrigen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) werden im Jahr 2015 massiv von 68 auf 52,8 Mio Euro gekürzt (und dies im Budgetbericht verschwiegen). Diese Kürzungen lehnt die Bundesarbeitskammer entschieden ab. Die Ausgaben für die Vertretungsbehörden wachsen in den nächsten beiden Jahren hingegen um 11,2 Mio Euro. 2014 und 2015 sind Auflösungen von Rücklagen (Stand Ende 2013: 104 Mio Euro) in Höhe von 18,3 Mio Euro bzw 10 Mio Euro geplant, die im Budget bereits veranschlagt wurden. Allen politischen Ansagen zum Trotz hat im Äußeren immer die EZA 100 % der Konsolidierung zu tragen. Die Vertretungsbehörden werden verschont, obwohl inzwischen parallel ein europäischer diplomatischer Dienst aufgebaut wurde.

UG 15 Finanzverwaltung: Der Personalabbau wurde partiell gestoppt, ab 2014 gibt es deutlich mehr Personal gegenüber dem alten Stellenplan (siehe Abschnitt Personalplan). Rücklagenauflösungen von 11,6 und 31,6 Mio Euro sind in den nächsten beiden Jahren in der Finanzverwaltung geplant.

## 5.2 Rubrik 2: Soziales

**Abbildung 24: Rubrik 2 Auszahlungen, in Mio Euro**

| Auszahlungen des Bundes, in Mio Euro<br>gemäß Budgetbericht | 2013<br>BVA     | 2013<br>vorl. Erf. | 2014<br>BVA-E   | 2015<br>BVA-E   | 2013 Vgl.<br>Erf. zu BVA | 2013-2015<br>absolut | 2013-2015<br>in % |
|---|-----------------|--------------------|-----------------|-----------------|--------------------------|----------------------|-------------------|
| 20 Arbeit   | 6.405,8         | 6.707,5            | 7.028,3         | 7.147,2         | 301,7                    | 439,7                | 6,6%              |
| 21 Soziales und Konsumentenschutz                           | 2.900,8         | 2.930,1            | 2.923,3         | 3.000,2         | 29,3                     | 70,2                 | 2,4%              |
| 22 Pensionsversicherung                                     | 9.966,2         | 9.793,1            | 10.194,0        | 10.680,0        | -173,1                   | 886,9                | 9,1%              |
| 23 Pensionen - BeamtInnen                                   | 8.693,9         | 8.611,1            | 8.973,6         | 9.288,4         | -82,8                    | 677,3                | 7,9%              |
| 24 Gesundheit   | 925,8           | 968,6              | 953,3           | 957,0           | 42,8                     | -11,6                | -1,2%             |
| 25 Familien und Jugend*                                     | 6.566,4         | 6.570,3            | 6.805,4         | 7.023,5         | 3,9                      | 453,2                | 6,9%              |
| <b>Rubrik 2 - Arbeit, Soziales, Gesundheit u. Familie*</b>  | <b>35.458,8</b> | <b>35.580,5</b>    | <b>36.877,9</b> | <b>38.096,3</b> | <b>121,7</b>             | <b>2.515,8</b>       | <b>7,1%</b>       |

Quelle: BMF, eigene Berechnungen. \*Eingeschränkte Vergleichbarkeit durch Neuzusammensetzung dieser UGs per 1.3.2014.

Die Rubrik 2 ist die größte Rubrik, in der für 2014 36,9 Mrd Euro bzw 38,1 Mrd Euro vorgesehen sind. Gegenüber dem Jahr 2013 wird die Rubrik bis 2015 um 7,1 % steigen. Einzig die kleinste Untergliederung (Gesundheit) ist rückläufig. Hingegen soll die größte Untergliederung (Pensionsversicherung) um 9,1 % oder 886,9 Mio Euro wachsen.

### 5.2.1 UG 20 Arbeit

Der Untergliederung Arbeit steht ein Budget von über 7 Mrd Euro zur Verfügung. Gegenüber dem Jahr 2013 ist dies eine Steigerung von 6,6 %. Die Untergliederung Arbeit ist in zwei Globalbudgets aufgeteilt: Arbeitsmarkt und Arbeitsinspektion. Über 99 % der Gelder entfallen auf das Globalbudget Arbeitsmarkt. Beinahe  $\frac{3}{4}$  der Gelder sind variabel im Sinne des Bundeshaushaltsrechts. Diese variablen Mittel sind im Wesentlichen für die passive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosenunterstützung) vorgesehen.

**Abbildung 25: Auszahlungen und Einzahlungen UG 20 Arbeit**

| Untergliederung 20 Arbeit in Mio Euro gemäß Budgetbericht | 2013 BVA | 2013 vorl. Erf. | 2014 BVA-E | 2015 BVA-E | 2013 Vgl. Erf. zu BVA | 2013-2015 absolut | 2013-2015 in % |
|---|----------|-----------------|------------|------------|-----------------------|-------------------|----------------|
| Auszahlung 20 Arbeit                                      | 6.405,9  | 6.707,5         | 7.028,4    | 7.147,4    | 301,6                 | 439,9             | 6,6%           |
| <i>Auszahlung fix</i>                                     | 1.441,7  | 1.793,7         | 1.851,5    | 1.904,1    | 352,0                 | 110,4             | 6,2%           |
| <i>Auszahlung var</i>                                     | 4.964,1  | 4.913,7         | 5.176,8    | 5.243,2    | -50,4                 | 329,5             | 6,7%           |
| Einzahlungen 20 Arbeit                                    | 5.351,8  | 5.852,8         | 6.034,6    | 6.282,2    | 501,0                 | 429,4             | 7,3%           |

Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Laut den neuesten Prognosen des Wirtschaftsforschungsinstitutes (WIFO) ist für 2014 und 2015 eine Erholung der Konjunktur zu erwarten. Die Beschäftigungsdynamik nimmt zu, jedoch steigt die Arbeitslosigkeit weiterhin. Laut WIFO ist mit einer Arbeitslosigkeit von 8,1 % der Erwerbspersonen (nat. Definition) oder 314.200 Personen im Jahresdurchschnitt für 2015 zu rechnen. Dies ist trotz des Rekordhochs 2013 eine weitere Steigerung um 27.000 Personen.

Mit 7,3 % entwickeln sich die Einzahlungen in der UG 20 Arbeit dynamischer als die Auszahlungen. Bereits 2013 hat die bessere Entwicklung auf der Einzahlungsseite erlaubt, zusätzliche Maßnahmen um 352 Mio. Euro insbesondere für aktive und aktivierende Maßnahmen zu setzen.

**Abbildung 26: Arbeitslosigkeit in Österreich**

| Arbeitslose Österreich             | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Arbeitslose in Tsd.                | 222,2 | 212,3 | 260,3 | 250,8 | 246,7 | 260,7 | 287,2 | 306,2 | 314,2 |
| <i>Arbeitslosenquote nat. in %</i> | 6,2   | 5,9   | 7,2   | 6,9   | 6,7   | 7,0   | 7,6   | 8,0   | 8,1   |
| <i>Arbeitslosenquote EU in %</i>   | 4,4   | 3,8   | 4,8   | 4,4   | 4,2   | 4,4   | 4,9   | 5,2   | 5,3   |

Quelle: BMF.

In den Detailbudgets des fast die gesamten Auszahlungen der UG 20 umfassenden Globalbudget 20.01 (Arbeitsmarkt) sind die Entwicklungen recht unterschiedlich: Während das Detailbudget „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ (DB 20.01.02) um beinahe 10 % (100 Mio Euro) von 2013 auf 2015 zurückgeht, steigt jenes der Arbeitsmarktadministration im BMASK (DB 20.01.01) um fast 20 % (129 Mio Euro). Im Vollzug kann dies, wie die Vergangenheit gezeigt hat, dann deutlich anders sein. Größtes Detailbudget ist naturgemäß jenes der Leistungen (DB 20.01.03), indem steigende Auszahlungen (409 Mio) vorgesehen sind.

Um sich ein Bild über die Entwicklung bei der Aktiven bzw aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu machen, wird auf die Tabelle 13 im Budgetbericht verwiesen, da die Detailbudgets nicht mit dieser Darstellung korrespondieren. Leider ist sie auch nicht mit den Vorjahren vergleichbar, da sie erweitert wurde und neue Maßnahmen wie das Fachkräftestipendium oder auch die Beschäftigungsinitiative 50+ neu hinzugekommen sind. In Summe steigen die Mittel von 2013 bis 2015 um 10 %. Dies ist erfreulich, jedoch entspricht dies gerade der Entwicklung der Arbeitslosen und den zu erwartenden SchulungsteilnehmerInnen.

**Abbildung 27: Auszahlungen für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, in Mio Euro**

| Auszahlungen für AMP in Mio  | 2012         | 2013 vorl Erf | 2014 BVA-E   | 2015 BVA-E   | 2013-2015 absolut | 2013-2015 in % |
|--|--------------|---------------|--------------|--------------|-------------------|----------------|
| aktive Arbeitsmarktpolitik   | 1.175        | 1.269         | 1.368        | 1.390        | 121               | 9,5%           |
| aktivierende Arbeitsmarktpolitik   | 910          | 1.031         | 1.086        | 1.132        | 101               | 9,8%           |
| Gesamt   | 2.085        | 2.300         | 2.454        | 2.522        | 222               | 9,7%           |
| <b>pro ArbeitsloseR bzw. KursteilnehmerIn aktive und aktivierende Mittel in Euro</b> | <b>6.370</b> | <b>6.376</b>  | <b>6.362</b> | <b>6.357</b> | <b>-19</b>        | <b>-0,3%</b>   |

Quelle: Teilheft UG 20 und Budgetberichte 2014/2015, WIFO Prognose.

Das Leistungsniveau dürfte also gesichert sein, jedoch dringend notwendige Leistungsverbesserungen sind wohl kaum möglich. In den vergangenen Jahren wurde das Personal beim Arbeitsmarktservice aufgestockt, jedoch sind diese Steigerung zu gering, um den zunehmenden Andrang und die neuen Herausforderungen (Mindestsicherung, Umstellungen bei der Invaliditätspension) zu meistern. In manchen Bundesländern stehen pro Arbeitslosen und Monat unter 10 Minuten für persönliche Beratung zur Verfügung. Dies ist nicht ausreichend um Arbeitssuchende mit entsprechender Qualität zu betreuen und ihnen die notwendige Unterstützung zu geben, möglichst schnell gemäß ihren Qualifikationen wieder in den Erwerbsprozess zurückzukehren. Eine zusätzliche Aufstockung beim Personal wäre daher dringend notwendig.

Positiv erwähnt werden muss der inzwischen relativ hohe Mitteleinsatz für Aktive Arbeitsmarktpolitik im europäischen Vergleich. Ein Grund für die weitere Steigerung ist die Initiative für ältere ArbeitnehmerInnen. Hierfür sind bis zu 100 Mio Euro (2014), 120 Mio Euro (2015) und 150 Mio Euro (2016) vorgesehen. Unerfreulich in diesem Zusammenhang ist jedoch, dass die Mittel unter jenen des Regierungsübereinkommens liegen und es besteht das Problem, dass die Mittelverwendung zu stark determiniert ist. Dies verunmöglicht, dass sie regional adäquat eingesetzt werden können, was teilweise zu Mitnahmeeffekte führen wird. Im Bereich der Aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte man in den kommenden Jahren sich auftuende Spielräume in Richtung Qualitätsverbesserung nutzen.

Die dringenden Verbesserungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung (variabler Teil) werden leider wieder nicht angegangen. Anpassungen wie die Erhöhung der Nettoersatzrate und der Notstandshilfe wären ein wichtiger Beitrag zur Armutsbekämpfung, von welcher insbesondere Frauen profitieren würden.

Jedenfalls gilt für die Arbeitsmarktpolitik, dass sie auf die tatsächliche Konjunktorentwicklung, insbesondere bei Krisen, rasch und pragmatisch im Sinne von Beschäftigungsstabilisierung und der Verhinderung von langen Arbeitslosigkeitsperioden zu reagieren hat. Dafür sind die notwendigen Mittel umgehend zur Verfügung zu stellen. Dass dies möglich ist, wurde in den Jahren 2009 und 2010 durch Maßnahmen wie zB Kurzarbeit eindrucksvoll unter Beweis gestellt.

## 5.2.2 UG 21 Soziales und Konsumentenschutz - Pflegeleistungen

Im Jahr 2015 steigen die Mittel der UG 21 gegenüber 2013 um 70,2 Mio Euro (+2,4 %). Größter Bereich ist das Pflegegeld, das seit 2012 beim Bund konzentriert ist. Auf Grund dieser Kompetenzvereinbarung erfolgt eine Kostenerstattung durch die Länder und Gemeinden in Höhe der Kosten des Jahres 2010 (382,3 Mio Euro betraglich eingefroren bis zum Ende des Finanzausgleichs) für die Übernahme der LandespflegegeldbezieherInnen in Form von Kürzungen der Ertragsanteile der Länder.

In den Offensivmaßnahmen findet sich eine zusätzliche Dotierung des Pflegegeldes und der 24-Stunden-Pflege. Im Jahr 2018 wird das Budget für die Leistungen um 104 Mio Euro höher sein als im alten Finanzrahmen geplant war. Akkumuliert über die ganze Periode fallen Mehrkosten von insgesamt 311 Mio Euro an. Die Aufteilung der zusätzlichen Mittel zwischen den zwei Bereichen ist nicht aus den Unterlagen ersichtlich.

Das **Bundespflegegeld**, das an die SV-Träger im Jahr 2015 überwiesen wird, beträgt 2.306,2 Mio Euro. Die Auszahlungen beim Pflegegeld steigen damit gegenüber 2013 um 40,3 Mio Euro an. Zusätzlich wird noch in der UG 23 Pflegegeld für die Bediensteten in der Hoheitsverwaltung, ausgliederte Institutionen, Post, ÖBB und für die LandeslehrerInnen budgetiert. Diese Gelder werden mit 213 Mio Euro 2015 veranschlagt, was einer Steigerung um rund 6 Mio Euro entspricht.

Weniger Mittel gibt es hingegen im Jahr 2015 für die **24-Stunden-Pflege**. Diese werden mit 62,4 Mio Euro um 13,9 Mio Euro weniger als 2013 betragen.

Zusätzlich sind auch im neuen **Pflegefonds** 2014 230 Mio Euro (lt. Pflegefondsgesetz sollten es 235 Mio sein) und 2015 300 Mio Euro (+80,9 Mio Euro) zum Ausbau des Betreuungs- und Pflegedienstleistungsangebotes in der Langzeitpflege dotiert. Laut Regierungsprogramm sind im Haushaltsplan bis 2018 für die Verlängerung des Pflegefonds 2017 und 2018 insgesamt 700 Mio Euro vorgesehen.

Erstmalig wird zudem das **Pflegekarenzgeld** 2014 mit 4,5 Mio Euro, 2015 mit 5 Mio Euro veranschlagt und die Mittel an den Fonds für pflegende Angehörige um 2 Mio Euro auf 12 Mio Euro 2015 erhöht.

Die Einrichtung des Pflegefonds ist zu begrüßen, allerdings fordert die AK, dass die Vergabe der Pflegefondsgelder an die Länder an einheitliche Qualitätsstandards in der Pflege gebunden wird. Die **AK** fordert den **raschen Abbau von Unterversorgungen** und von regionalen Versorgungsdiskrepanzen. Zur Frage der zukünftigen Finanzierung muss eine Dauerlösung gefunden werden. Die AK fordert zur Bedeckung des künftigen Mehrbedarfs die Einführung vermögensbezogener Steuern.

Seit 2013 wird die **Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderung** über den Ausgleichstaxfonds (ATF) abgewickelt. Finanziert wird die Beschäftigungsoffensive aus drei Töpfen: ATF, ESF, UG 21 (vormalige „Behindertenmilliarde“). Mit einem Budget von rund 160 Mio Euro sollten die Mittel lt. Angaben des BMASK stabil bleiben. Die Zuschüsse des Bundes aus der UG 21 an den Fonds sinken in den nächsten Jahren um 7,6 Mio Euro. Insgesamt gehen die Förderprogramme und Maßnahmen im Bereich Menschen mit Behinderung bis 2015 um 9,4 Mio Euro auf 55 Mio Euro zurück. Angesichts der sich insgesamt verschlechternden Arbeitsmarktsituation im laufenden und nächstem Jahr, erscheint eine substanzielle Höherdotierung der Mittel für die sogenannte „Beschäftigungsoffensive“ für Menschen mit Behinderung dringend notwendig, da ambitioniertere Beschäftigungsziele für diese benachteiligte Gruppe am Arbeitsmarkt mit den bestehenden Mitteln kaum realisierbar erscheinen. Die Kürzungen sind deshalb abzulehnen.

Die Subventionen an Einrichtungen des **Konsumentinnenschutzes** (VKI, Schuldnerberatung uvm.) gehen von 2,7 Mio Euro 2013 auf 2 Mio Euro 2015 zurück. Diese Kürzung ist völlig unverständlich, nicht zuletzt da - im Regierungsübereinkommen im Gegenteil sogar vereinbart wurde, zusätzlich *"Bußgelder zweckgewidmet für Konsumentenschutz an den Verein für Konsumenteninformation"* zu verwenden. Der Höhe nach wäre eine Zweckwidmung im Ausmaß von 30 % der jährlichen Geldbußen aus Kartellverfahren (mit einer Deckelung) sinnvoll. Jedenfalls sollte dadurch gewährleistet sein, dass die Finanzierungsgrundlage des VKI gesichert ist – budgetiert ist derzeit das genaue Gegenteil.

### 5.2.3 UG 22 u. 23 –Pensionen

Die Pensionsausgaben des Bundes teilen sich auf zwei Untergliederungen auf: Einerseits die Zuschüsse an die Pensionsversicherungsanstalten der selbständig und unselbständig privat Beschäftigten sowie deren Angehörige (inklusive Ausgleichszulagen und Beiträge für Teilpflichtversicherungszeiten) in der UG 22; Andererseits auf die Auszahlungen für BeamtInnen im Ruhestand – sowohl aus der Hoheitsverwaltung, aus ausgegliederten Einheiten (inkl. Post und ÖBB) sowie ehemalige LandeslehrerInnen – in der UG 23. Im Unterschied zur UG 22 enthält die UG 23 auch die Pflegegelder für diese Gruppen, während jene für die in die UG 22 fallenden PensionistInnen separat in der UG 21 veranschlagt werden.

Die **Auszahlungsobergrenzen steigen in beiden Untergliederungen an**: von 18,4 Mrd Euro 2013 auf 20 Mrd Euro 2015 (+8,5 %). Damit werden ab 2014 bereits mehr als ein Viertel des Bundesbudgets für PensionistInnen aufgewandt. Erwähnenswert ist allerdings erstens, dass die Ausgaben in der UG 22 variabel sind, sprich automatisch im Ausmaß des tatsächlichen Finanzierungsbedarfs angepasst werden. Zweitens ist hervorzuheben, dass im Vorjahr der Bundesvoranschlagsentwurf letztlich um eine Viertelmilliarde untertroffen wurde. **2013** war somit bereits das **dritte Jahr in Folge mit einem deutlich zu hoch veranschlagten Pensionsaufwand**, wovon wir bereits damals ausgegangen sind. Das hängt mit der allgemeinen Tendenz der Pensionskommission zusammen die „Pensionslast“ in ihren Prognosen zu überzeichnen<sup>11</sup>. Für den Zeitraum bis 2015 wird die (über)vorsichtige Sicht der Pensionskommission durch den Entwurf zum Bundesvoranschlag konterkariert; dh der Bundesvoranschlag enthält bis 2015 Ansätze, die selbst bei optimistischen Annahmen nur schwer zu erreichen sein werden.

Hinsichtlich der Auswirkungen **für das gesamtstaatliche Defizit** sollte betont werden, dass die **Ausgaben der UG 22 gänzlich irrelevant** sind: Sie stellen lediglich Transfers zu anderen öffentlichen Haushalten – den Pensionsversicherungsanstalten – dar und führen dort zu höheren öffentlichen Einnahmen in gleicher Höhe. Aus gesamtstaatlicher Perspektive sind deshalb die Gesamtausgaben der Pensionsversicherung sowie die Ausgaben der UG 23 (exklusive Pflegeleistungen) ins Blickfeld zu nehmen, nicht der Bundesbeitrag. Ob diese dann aus SV-Abgaben, allgemeine Steuermitteln oder Fremdfinanzierung bedeckt werden ist eine nachgelagerte Frage, die vor allem unter Berücksichtigung von Verteilungsaspekten zwischen ärmeren und reicheren Haushalten, zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Generationen und unter Gleichstellungsgesichtspunkten zu führen ist.

Betrachtet man nun diese Gesamtausgaben, so ergibt sich gemäß den Übersichten des Budgetberichts folgendes Bild: Der Pensionsaufwand aus öffentlichen Haushalten wird parallel zur Wirtschaftsleistung von 41,1 Mrd Euro 2013 auf 44 Mrd Euro 2015 steigen. Die **Pensionsausgaben stabilisieren sich bei 13,1 % des BIP**, obwohl die Zahl der ausbezahlten Pensionen (Pensionsversicherungsträger und BeamtInnen) um 1,7 % bzw. von 2,426 auf 2,469 Mio steigt. Die **Ausgabenschätzung ist ähnlich zu jener der Pensionskommission** vom Oktober 2013, auch wenn das BMF sowohl von einem schwächeren Wachstum der Anzahl der Pensionen (2015 rund -7.500) als auch des Pensionsaufwandes ohne Ausgleichzulagen (-0,2 Mrd Euro) für den Bereich der UG 22 ausgeht.

Diese **gedämpfte Entwicklung der Ausgaben beruht nicht zuletzt auf die zahlreichen bereits umgesetzten Sparmaßnahmen** wie die realen Pensionskürzungen, die 2013 und 2014 die größte Sparmaßnahme der Bundesregierung darstellten. Nach wie vor wirksam ist der erschwerte Zugang zur Korridor-Frühpension (40 Versicherungsjahre statt 37,5 bis 2017), Anhebung des Eintrittsalters beim Tätigkeitsschutz von 57 auf 60 bis 2017, Anhebung des Zugangsalters zur „Hacklerregelung“ (bei Männern von 60 auf 62, bei Frauen von 55 auf 62), Abschaffung der befristeten I-Pensionen etc.

Eine weitere Dämpfung der Ausgabenentwicklung ist im Zusammenhang mit den ambitionierten Zielsetzungen im Regierungsprogramm zum faktischen Zugangsalter (Anstieg von 58,4 2012 auf 60,1 2018) und zum Anstieg der Beschäftigungsquoten Älterer (Männer 55-59 von 68,1 % auf 74,6 % zu erwarten. So sollen die Beschäftigungsquoten der Männer im Alter 55-59 von 68,1 % (2012) auf 74,6 % (2018), die der 60-64jährigen Männer von 21,6 % (2012) auf 35,3 % (2018) und die der 55-59jährigen Frauen von 47,9 % (2012) auf 62,9 % (2018) ansteigen.

Obwohl 2013 eine Erhöhung der Pensionsbeiträge in der **Pensionsversicherung der Selbständigen (GSVG/FSVG) bzw. der BäuerInnen (BSVG)** erfolgte, ist die **Deckungsgrad der Ausgaben dieser PV-Träger nach wie vor deutlich unter jenem in der ASVG**. Während er gemäß Daten des BMASK

---

<sup>11</sup> Vgl. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/pensionen-spurensuche-nach-kostenexplosion-und-milliardenloch/>

im ASVG-Bereich von 2012 auf 2014 von 81,5 auf 81,1 % zurückging, stieg er im GSVG/FSVG-Bereich um 0,1 Prozentpunkte auf 49,1 % bzw. um 0,2 Prozentpunkte auf immer noch nur 22,0 % im BSVG-Bereich. In Absolutbeträgen ergaben sich 2013 folgende monatliche Bezuschussungen durch Bundesmittel zur jeweiligen Durchschnittspension:

- ASVG: 216 Euro Zuschuss zur Durchschnittspension von 1.066 Euro
- GSVG/FSVG: 549 Euro Zuschuss zur Durchschnittspension von 1.223 Euro
- BSVG: 592 Euro Zuschuss zur Durchschnittspension von 738 Euro

Bei der Gegenüberstellung des Bundesbeitrages und der Anzahl der Pensionen, also der Ermittlung des Bundesbeitrages pro Pension, darf weiters nicht übersehen werden, dass (auch) der Bundesbeitrag nicht gänzlich als Finanzierungsbeitrag für laufende Pensionen gewertet werden kann. Dem Bundesbeitrag steht eine Reihe von weiteren Ausgaben (Rehabilitation, Krankenversicherungsbeiträge für PensionistInnen etc) gegenüber, die vorrangig durch Budgetmittel aus anderen Bereichen abzudecken wären.

Auch die Beiträge für Teilpflichtversicherungszeiten aus der UG22 sind im engeren Sinn Beiträge zu anderen Verwaltungsbereichen (insb. FLAF, Krankenversicherung, Landesverteidigung/Zivildienst, etc.) und können daher nicht als Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung gezählt werden.

Die **Ausgleichszulagen** in der Höhe von **jeweils einer Milliarde** Euro pro Jahr sind zentrale **Mittel zur Bekämpfung von Altersarmut** und damit nicht als Kosten des Pensionssystems zu sehen.

#### 5.2.4 UG 24 Gesundheit

Die Gesundheitsauszahlungen sinken im Jahr 2015 um 11,6 Mio Euro bzw 1 % gegenüber den tatsächlichen Ausgaben 2013.

Das Budget teilt sich in drei Globalbudgets, 2015 wurden in den GB 1 Steuerung und Services (113,4 Mio Euro), GB 2 Gesundheitsfinanzierung (777,6 Mio Euro) und GB 3 Gesundheitsvorsorge (66,1 Mio Euro) budgetiert. Der größte Betrag im Gesundheitsbudget ist die Krankenanstaltenfinanzierung mit 648 Mio Euro (+44,5 Mio Euro) 2015 (veranschlagt im GB 2). Diese variable Auszahlung wird am Steueraufkommen bemessen und valorisiert. Im Jahr 2015 wird es zur erstmaligen Dotierung des Zahngesundheitsfonds (20 Mio Euro) kommen. Dieser soll im Vollausbau ab 2016 80 Mio Euro betragen, und dafür wurde der BFRG auch nach oben korrigiert. Der Krankenkassen-Strukturfonds in der Höhe von 40 Mio Euro ist hingegen 2015 nicht mehr dotiert. Mehrausgaben gibt es auch bei der Veranschlagung der Zahlungen an die Krankenversicherung im Rahmen der Mindestsicherung (6,5 Mio Euro), dem Kürzungen in den Ermessensausgaben gegenüberstehen.

Die Gesundheitspolitik soll sich aus Sicht der AK aus Effizienzgründen stärker der Gesundheitsvorsorge und -förderung – **Präventionsoffensive** – widmen und dafür **mehr Mittel** zur Verfügung stellen, was derzeit nicht geschieht. Zu diesem Zweck sind die Rahmengesundheitsziele mit entsprechenden Maßnahmen zu implementieren und Defizite in der psychosozialen und rehabilitativen Versorgung abzubauen. Die elektronische Gesundheitsakte ELGA soll rasch umgesetzt werden. Die Qualitätssicherung im Gesundheitswesen (Qualitätsberichterstattung, Qualitätsstandards) ist aufzuwerten. Die Gesundheitsreform 2013 zur Zielsteuerung im Gesundheitswesen sowie das Regierungsabkommen (gemeinsame Planung der Versorgungsbereiche insbesondere im Bereich der Primärversorgung – **integrierte Versorgung** – und Ausbau der Prävention und Verbesserungen im Bereich der Kinder- und Jugendgesundheit) müssen in den nächsten Jahren umgesetzt werden.

## 5.2.5 UG 25 Familienpolitische Leistungen

Die Ausgaben für familienpolitische Maßnahmen werden im Jahr 2015 7.023,5 Mio Euro betragen und damit um 6,9 % gegenüber 2013 ansteigen. Neben den untenstehenden Änderungen im Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) kommen die Mehrkosten durch die Etablierung eines eigenständigen Familienministeriums und die Verschiebung der entsprechenden Personal- und Sachkosten vom Wirtschaftsministerium (rund 10 Mio Euro) zu Stande. Von 2015-2017 sinkt die Ausgabenobergrenze der UG 25 gegenüber dem vorhergehenden BFRG, was mit niedrigen Einzahlungen und buchhalterischen Maßnahmen begründet wird (beispielsweise wird die Erhöhung der Familienbeihilfe als Minusbetrag bei den Einzahlungen verbucht).

**Abbildung 28: Gebarung des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen**

| Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, in Mio Euro                 | 2013<br>BVA-E  | 2013<br>vorl. Erf. | 2014<br>BVA-E  | 2015<br>BVA-E  | 2013 Vgl.<br>Erf. zu BVA | 2013-2015<br>absolut | 2013-2015<br>in % |
|--|----------------|--------------------|----------------|----------------|--------------------------|----------------------|-------------------|
| Familienbeihilfen  | 3.212,6        | 3.166,2            | 3.106,4        | 3.295,4        | - 46,5                   | 129,2                | 4,1%              |
| Kinderbetr.geld/Kleinkindbeihilfen/Mutter-Kind-Pass-Bonus          | 1.094,3        | 1.092,3            | 1.112,0        | 1.122,3        | - 1,9                    | 29,9                 | 2,7%              |
| SchülerInnen- und Lehrlingsfreifahrten sowie -beihilfen            | 443,7          | 406,8              | 453,7          | 470,6          | - 37,0                   | 63,9                 | 15,7%             |
| Schulbücher  | 112,0          | 105,8              | 110,0          | 110,0          | - 6,2                    | 4,2                  | 4,0%              |
| Sonstige Leistungen*   | 1.460,3        | 1.435,5            | 1.483,5        | 1.464,7        | - 24,8                   | 29,2                 | 2,0%              |
| <b>Auszahlungs-/Aufwandssumme</b>                                  | <b>6.322,9</b> | <b>6.206,6</b>     | <b>6.265,7</b> | <b>6.463,0</b> | <b>- 116,4</b>           | <b>256,5</b>         | <b>4,1%</b>       |
| <b>Dienstgeberbeiträge und sonstige Beiträge</b>                   | <b>6.480,7</b> | <b>6.511,3</b>     | <b>6.708,6</b> | <b>6.928,4</b> | <b>30,6</b>              | <b>417,2</b>         | <b>6,4%</b>       |
| <b>Abgang/Überschuss</b>   | <b>157,8</b>   | <b>304,7</b>       | <b>442,9</b>   | <b>465,4</b>   | <b>147,0</b>             | <b>160,7</b>         | <b>52,7%</b>      |
| <i>Anzahl der Kinder, für die Familienbeihilfen gezahlt werden</i> |                | 1.775.000          | 1.775.000      | 1.775.000      |                          |                      |                   |

Quelle: BMF, eigene Berechnungen. \*vor allem Pensionsbeiträge für Kindererziehungszeiten, Teilkostensersatz für Untersuchungen nach dem Mutter-Kind-Pass, Unterhaltsvorschüsse, Familienberatungsstellen, Beiträge zur Schülerunfallversicherung, Teilersatz der Aufwendungen für das Wochengeld und Ersatz der halben Aufwendungen für die Betriebshilfe, Beitrag zum In-vitro-Fertilisations-Fonds und Pflegepersonen.

Im Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) werden vor allem die Erhöhung der Familienbeihilfen ab dem Juli 2014 um 4 % (ganzjähriger Aufwand +129 Mio Euro) sowie der Freifahrten Mehrauszahlungen nach sich ziehen. Durch die Umstellung der Familienbeihilfe auf monatliche Auszahlung, ergeben sich im Jahr 2014 vorübergehend niedrigere Ausgaben. Es scheint, als ob diese technische Änderung, die zB in der Ergebnisrechnung auch zu keiner Änderung führt, unverständlicherweise als Konsolidierungsbeitrag der UG 25 gewertet wurde.

Die Einzahlungen des FLAF sind in den letzten Jahren stärker angestiegen als die Auszahlungen. Für die Jahre 2014 und 2015 werden Überschüsse von 443 Mio Euro bzw. 465 Mio Euro prognostiziert, die dem Reservefonds zur Verminderung seines Schuldenstands überführt werden. Der Reservefonds des FLAF wird damit seine Schulden Ende 2015 auf prognostizierte 2,4 Mrd Euro senken.

Die AK fordert seit langem, auch angesichts der Lohnnebenkostendebatte, eine andere Finanzierung des FLAF. Vom Aufkommen her ist der Fonds sehr ungleich verteilt: Die ArbeitnehmerInnen zahlen den Löwenanteil des Aufkommens über die Dienstgeberbeiträge (die aus einem Lohnverzicht heraus entstanden sind), währenddessen alle Berufsgruppen gleichermaßen profitieren. Hier wäre für eine Korrektur zu sorgen.

Positiv zu vermerken ist prinzipiell, dass die Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein Wirkungsziel des FLAF ist. Die Ausweitung des vorschulischen Kinderbetreuungsangebots, wird jedoch aus der UG 44 Finanzausgleich und nicht aus dem FLAF bezahlt. Es ist jedoch abzulehnen, dass der Zuschuss zum Ausbau der Kinderbetreuung, der laut Ministerratsvortrag ursprünglich 400 Mio Euro betragen hätte sollen, von dem nunmehr tatsächlichen 350 Mio Euro im Budgetentwurf vorgesehen sind, weiter auf 305 Mio Euro gekürzt werden soll, wie der jetzt in Begutachtung gesendeten 15a Vereinbarung zu entnehmen ist. Zudem sollten aus der auslaufenden 15a-Vereinbarung jene Mittel, die von einzelnen Bundesländern nicht verbraucht wurden, auf die restlichen Bundesländer aufgeteilt und weiterhin verfügbar gemacht werden.



Die Ausweitung der sprachlichen Frühförderung (+15 Mio Euro jährlich) ist zu begrüßen, sollte aber nicht aus den Mitteln des Ausbaus der Kinderbetreuungseinrichtungen und Elementarbildung erfolgen, wie jedoch zuletzt angekündigt wurde.

Die Fortführung und deutliche Erhöhung des Bundeszuschusses für den Ausbau der Kinderbetreuung und die Ausweitung zur Verbesserung der Qualität ist insgesamt zu begrüßen, jedoch sollte diese Förderung dazu genutzt werden, österreichweite Mindeststandards für die Betreuungsqualität zu etablieren. Weiters wird es zusätzlich zur Anstoßfinanzierung Lösungen für eine dauerhafte Finanzierung auf Gemeindeebene brauchen. Die AK plädiert daher für ein Pilotprojekt zum aufgabenorientierten Finanzausgleich im Bereich der Kinderbetreuung.

Substanzielle Mittel an Familien werden auch in Form von steuerlichen Förderungen (UG 16 Abgaben) ausgeschüttet, diese sind jedoch im Budget nicht gesondert ausgewiesen. Die AK hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass einige steuerliche Instrumente verteilungspolitisch problematisch sind (zB Kinderfreibetrag) bzw negative Erwerbsanreize setzen (Alleinverdienerabsetzbetrag). Es sollte daher überlegt werden, diese Gelder anders einzusetzen. Insbesondere eine Entlastung bei den Kinderbetreuungskosten für alle Eltern, auch jenen mit geringen Einkommen, ist dringend erforderlich. Wünschenswert wäre daher eine gesamthafte Evaluierung der Familienpolitik in Hinblick auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

### 5.3 Rubrik 3: Bildung, Forschung, Kunst und Kultur

**Abbildung 29: Rubrik 3 Auszahlungen, in Mio Euro**

| Auszahlungen des Bundes, in Mio Euro<br>gemäß Budgetbericht | 2013<br>BVA     | 2013<br>vorl. Erf. | 2014<br>BVA-E   | 2015<br>BVA-E   | 2013 Vgl.<br>Erf. zu BVA | 2013-2015<br>absolut | 2013-2015<br>in % |
|---|-----------------|--------------------|-----------------|-----------------|--------------------------|----------------------|-------------------|
| 30 Bildung und Frauen* **                                   | 8.060,3         | 8.086,7            | 8.078,7         | 7.992,7         | 26,4                     | -94,0                | -1,2%             |
| 31 Wissenschaft und Forschung*                              | 4.022,0         | 3.900,4            | 4.078,1         | 4.119,5         | -121,6                   | 219,1                | 5,6%              |
| 32 Kunst und Kultur* **                                     | 442,6           | 429,7              | 368,6           | 441,7           | -12,9                    | 12,1                 | 2,8%              |
| 33 Wirtschaft (Forschung)                                   | 97,9            | 99,5               | 101,6           | 101,6           | 1,6                      | 2,1                  | 2,1%              |
| 34 Verkehr, Innov. u. Techno. (Forschung)                   | 406,1           | 369,9              | 424,2           | 429,2           | -36,2                    | 59,3                 | 16,0%             |
| <b>Rubrik 3 - Bildung, Forschung, Kunst und Kultur*</b>     | <b>13.028,9</b> | <b>12.456,5</b>    | <b>13.051,2</b> | <b>13.084,7</b> | <b>-572,4</b>            | <b>628,2</b>         | <b>5,0%</b>       |

Quelle: BMF, eigene Berechnungen. \*Eingeschränkte Vergleichbarkeit durch Neuzusammensetzung dieser UGs per 1.3.2014.

\*\*2013 werden in dieser Tabelle die Globalbudgets für Kunst und Kultur der UG 30 (Werte gemäß vorl. Gebarungserfolg) in der UG 32 dargestellt.

Die Rubrik 3 ist die zweitgrößte Rubrik des Budgets. Gegenüber dem Erfolg 2013 steigen bis 2015 die Auszahlungen um 5,0 %. Aufgrund der Verschiebungen des Ministeriengesetzes sind die Jahre nur begrenzt vergleichbar. Es zeigt sich jedoch, dass die Ausgaben für Unterricht leicht zurückgehen, während Forschung und Wissenschaft mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden. Im Vergleich etwas überraschend, denn es werden jenen Untergliederungen, in welchen die Rücklagenstände steigen, höher budgetiert, während jene mit sinkenden Ständen gekürzt werden.

#### 5.3.1 Bildung, Schwerpunkt Schule einschließlich Lehrpersonal

Die UG 30 Bildung und Frauen hat im Vorfeld der Budgetrede für heftige Diskussion gesorgt. Unterschiedlichste Darstellungen über die Entwicklung der Auszahlungen und des Einsparungsvolumens wurden diskutiert. Die ursprünglichen Einsparungspläne wurden wieder zurückgenommen und mit den Ländern neue Maßnahmen vereinbart.

Aufgrund der Kompetenzverschiebungen zwischen Bundeskanzleramt und Unterrichtsressort sind die Zahlen im Budget zudem schwerer als in der Vergangenheit mit den Vorjahren vergleichbar. Nach-

vollziehbare Daten über die Effekte der eigenen Untergliederung für Kunst und Kultur sowie der Übernahme der Frauenagenden wurden nicht veröffentlicht. Dies erschwert eine Bewertung erheblich und gibt Spielraum für Interpretation. Zudem dürften die Dienstgeberbeiträge neu geschätzt werden, was um die 50 Mio Euro geringere Auszahlungen zur Folge hat. Dies wird jedoch nicht angeführt und nicht ausgewiesen.

**Abbildung 30: Ausgaben für Bildung nach der funktionellen Gliederung**

| Auszahlungen des Bundes, in Mio Euro<br>gemäß Budgetbericht | 2013<br>BVA    | 2013<br>vorl. Erf. | 2014<br>BVA-E  | 2015<br>BVA-E  | 2013 Vgl.<br>Erf. zu BVA | 2013-2015<br>absolut | 2013-2015<br>in % |
|---|----------------|--------------------|----------------|----------------|--------------------------|----------------------|-------------------|
| <i>Elementar- und Primärbereich</i>                         | 3.178,3        | 3.530,5            | 3.578,0        | 3.546,7        | 352,2                    | 16,2                 | 0,5%              |
| <i>Sekundarbereich</i>                                      | 4.010,0        | 3.971,9            | 3.874,4        | 3.900,1        | -38,1                    | -71,9                | -1,8%             |
| <i>Bildungswesen ohne Landwirtschaft</i>                    | 771,5          | 434,8              | 464,9          | 459,0          | -336,7                   | 24,2                 | 5,6%              |
| <b>Schule ohne Landwirtschaft</b>                           | <b>7.959,8</b> | <b>7.937,2</b>     | <b>7.917,3</b> | <b>7.905,7</b> | <b>-22,6</b>             | <b>-31,4</b>         | <b>-0,4%</b>      |

Quelle: BMF

Den besten Anhaltspunkt zum Vergleich bietet die funktionelle Gliederung im Budgetbericht (Übersicht 15). Diese zeigt, dass in Summe die Ausgaben für Unterricht stagnieren bzw leicht sinken, was aufgrund von Inflation und Gehaltserhöhung einer realen Kürzung des Budgets gleichkommt. Der Sekundarbereich geht gegenüber 2013 um 1,8 % zurück. Wie bereits im Abschnitt zu Ländern und Gemeinden erwähnt, ist es schwer nachvollziehbar, aus welchem Grund die Auszahlungen für LandeslehrerInnen trotz Personalsteigerungen rückläufig sein sollten. Zum einen waren diese bereits 2013 unterbudgetiert, zum anderen steigt der Personalstand heuer beinahe um 300. Ein strengeres Controlling über die unverständlicherweise zurückgenommene Landescontrollingverordnung (30 Mio Euro pro Jahr), wäre der Schritt gewesen, dieses Problem in den Griff zu bekommen.

Bezeichnend für den Bildungsbereich ist, dass in den vergangenen Jahren – entgegen dem Trend in den anderen Ressorts – der Rücklagenstand von Jahr zu Jahr sinkt: 2011 136,7 Mio Euro, 2012: 27,6 Mio Euro und 2013 71,4 Mio Euro. Knapp 60 Mio Euro sind noch vorhanden – der Spielraum ist inzwischen also beinahe aufgebraucht. Historisch gesehen dürfte nach dem Konflikt im Frühjahr 2009 über die Einsparungen (Erhöhung der Unterrichtsleistung um zwei Stunden) das Budget nachhaltig und weiterhin unterbudgetiert sein. Einerseits wurden Umschichtungen, die nachhaltigen budgetären Spielraum geschaffen hätten, scheinbar nicht angegangen, andererseits wurden gerade im Bildungsbereich neue notwendige Impulse wie die Neue Mittelschule und der Ausbau der ganztägigen Betreuung mit zusätzlichen budgetären Mittel gesetzt.

In dieser verfahrenen Situation besteht nur noch die Hoffnung, dass es entweder zu einer Nachbudgetierung spätestens 2015 kommt oder die Ministerin kann eine Schulverwaltungsreform auch gegen die Interessen der Länder durchsetzen. „Abstriche beim Ausbau der ganztägigen Schulform sind aus Sicht der AK jedenfalls nicht akzeptabel. Der zügige Ausbau von Ganztagsbetreuungsangebote vor allem in verschränkter Form und in guter Qualität hat oberste Priorität. Die zusätzlichen Mittel (80 Mio Euro) sollten eingesetzt werden, um ein qualitativ hochwertiges Angebot mit ausgewogenem Mittagessen, Lernhilfe und Förderangebote, das gemeinsame Machen von Hausaufgaben, Kreativ-Kurse sowie Sport- und Freizeitangebote zu ermöglichen. Das Angebot der schulischen Tagesbetreuung soll in zumutbarer Entfernung zum Wohnort - in allen Regionen, in der Stadt wie auf dem Land - bedarfsorientiert und flächendeckend ausgebaut werden. In einem ersten Schritt sollten mittelfristig alle Schulen der Primar- und Sekundarstufe I alle Schulen ganztägig geführt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass es in absehbarer Zeit gelingt sowohl die Ausbildungsqualität als auch die Durchlässigkeit des Bildungssystems zu erhöhen. Sollten einige Bundesländer diesen Ausbau nicht mittragen wollen, sollten das liegengebliebene Geld auf die „Willigen“ umverteilt werden. Zudem sollte der Öffentlichkeit bekanntgegeben werden, welche Bundesländer das Geld „beim Bund“ liegen gelassen haben.

Wie aus dem BVA-E 2015 ersichtlich, ist die mit dem Jahr 2012 in Kraft getretene und bis Ende 2014 befristete "Initiative Erwachsenenbildung" nicht budgetiert. Die AK warnt eindringlich davor, diese neue Initiative, die sich auf eine erstmalige § 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern stützt, auslaufen zu lassen: Denn einer stark benachteiligten Zielgruppe würde damit die Möglichkeit genommen, Nachqualifizierungen (Basisbildung, Pflichtschulabschluss) im österreichischen Bildungssystem öffentlich finanziert und gebührenfrei nachholen zu können."

Mittelfristig sollte eine Mittelzuteilung an Schulen über sozialindizierte Indikatoren<sup>12</sup> entwickelt werden, um die Chancengerechtigkeit im Bildungswesen zu erhöhen. Dies erhöht die Transparenz und sollte zudem die Effizienz des Schulsystems steigern. Dafür müssten jedoch jetzt Ziele, Kriterien und passende Indikatoren entwickelt werden. Kurzfristig könnte Spielraum ohne Qualitätsverlust in der Ausbildung durch die Definition von Mindestgrößen von Klassen bzw Schulen gewonnen werden.

Das **Budget der Frauenministerin** ist seit jeher stark unterdotiert, unabhängig ob im Bundeskanzleramt oder jetzt im Unterrichtsressort. Die Mittel für Frauenfragen wird in den nächsten beiden Jahren im Vergleich zu 2013 um 0,2 Mio Euro auf 10,2 Mio Euro sinken. Damit bleiben die Möglichkeiten der Frauenministerin weiterhin begrenzt.

### 5.3.2 Tertiärer Bereich: Universitäten, Fachhochschulen und LehrerInnenbildung

Der überwiegende Teil der Mittel für die tertiäre Bildung (Universitäten, Fachhochschulen) ist in der UG 31 Wissenschaft und Forschung veranschlagt, nur die Mittel für die LehrerInnenbildung sind in der UG 30 Bildung und Frauen dotiert. In der UG 31 sind neben der tertiären Bildung auch Mittel für Forschung und Entwicklung (Projekte und Programme sowie für die Basisfinanzierung von Instituten) veranschlagt. Vor allem die Mittel für die Basisfinanzierung von Instituten werden für 2014 und 2015 deutlich erhöht, aber auch jene für Projekte und Programme steigen überdurchschnittlich.

**Abbildung 31: Auszahlungen UG 31**

| UG 31 Wissenschaft und Forschung<br>Auszahlungen, in Mio Euro | 2013<br>BVA-E  | 2013<br>vorl Erfolg | 2014<br>BVA-E  | 2015<br>BVA-E  | 2013 Vgl.<br>Erf. zu BVA | 2013-2015<br>absolut | 2013-2015<br>in % |
|---|----------------|---------------------|----------------|----------------|--------------------------|----------------------|-------------------|
| Steuerung und Service   | 62,1           | 49,1                | 53,4           | 54,0           | -13                      | 4,9                  | 10,0%             |
| Tertiäre Bildung  | 3.613,0        | 3.436,0             | 3.548,0        | 3.569,0        | -177                     | 133,0                | 3,9%              |
| Forschung und Entwicklung                                     | 346,9          | 415,1               | 477,2          | 496,5          | 68                       | 81,4                 | 19,6%             |
| <i>Projekte u Programme</i>                                   | 49,4           | 40,0                | 62,1           | 55,8           | -9                       | 15,8                 | 39,6%             |
| <i>Basisfinanzierung von Instituten</i>                       | 297,6          | 375,1               | 415,2          | 440,7          | 78                       | 65,6                 | 17,5%             |
| <b>Auszahlungen UG 31</b>                                     | <b>4.022,0</b> | <b>3.900,4</b>      | <b>4.078,1</b> | <b>4.119,5</b> | <b>-122</b>              | <b>219,1</b>         | <b>5,6%</b>       |
| <i>Anteil nom BIP</i>   |                | 1,25                | 1,26           | 1,23           |                          |                      |                   |

Quelle: BMF, WIFO und eigene Berechnungen

Ein anderes Bild ergibt sich für die tertiäre Bildung in der UG 31. Ein Vergleich des Voranschlags 2013 mit dem vorläufigen Erfolg weist auf einen Rückgang von 177 Mio Euro in der Vollziehung hin. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass sich der Rücklagenstand um 115 Mio Euro gegenüber 2012 erhöht hat. Die Rücklagengebarung erschwert es, sich ein klares Bild über die tatsächliche Mittelausstattung zu verschaffen. Auch die Voranschlagsvergleichsrechnung im Rechnungsabschluss 2013 hat keine näheren Erläuterungen zu diesen Abweichungen. Die Mittel für die tertiäre Bildung steigen zwar in den Voranschlagsentwürfen 2014/15 gegenüber dem Erfolg 2013 wieder an, bleiben

<sup>12</sup> Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Hermann Kuschej und Karin Schönpflug: Indikatoren bedarfsorientierter Mittelverteilung im österreichischen Pflichtschulwesen, <http://media.arbeiterkammer.at/PDF/MaterialienWuG128.pdf>

jedoch unter dem Niveau des Voranschlags für 2013. In der UG 31 sind bis 2017 Kürzungen der Ermessensauszahlungen vorgesehen, für 2014 nach dem gesetzlichen Budgetprovisorium 42,2 Mio Euro und für die Jahre 2015-2017 sind es 76 Mio Euro. Wie hoch die Einsparungen in den einzelnen Jahren tatsächlich sind (auch für 2014), geht aus den Budgetunterlagen nicht hervor. In den Jahren 2014 und 2015 sind Rückauflösungen vorgesehen: 147 Mio Euro 2014 und 169,1 Mio Euro 2015. Die Auszahlungsobergrenze im Finanzrahmen 2015 liegt um genau diesen Betrag unter den veranschlagten Auszahlungen. Die **Rücklagenentnahmen** sind offensichtlich notwendig, **um die dargestellten Ausweitungen bei gleichzeitiger Kürzung der Ermessensauszahlungen budgetieren zu können**. Das geht am ursprünglichen Ziel der Rücklagenbildung völlig vorbei.

Die Fachhochschulen erhalten für den laut Regierungsprogramm angekündigten FH-Ausbau mit 50.000 Studienplätzen im Jahr 2018 zwar mehr Budgetmittel (2013-2015: +7,8 %), allerdings sieht der Finanzrahmen bis 2018 nur 56 Mio anstelle der benötigten 62 Mio Euro vor. Im Studienjahr 2015/16 sind lt. Wissenschaftsministerium 520 neue AnfängerInnenplätze geplant, was in etwa dem Ausbauvolumen der letzten Jahre entspricht. Zudem wurde nach dem Auslaufen des letzten FH-entwicklungs- und -finanzierungsplans Mitte letzten Jahres bislang kein neuer Plan entsprechend dem Regierungsübereinkommen erarbeitet und die im Regierungsprogramm verankerte Valorisierung der Fördersätze des Bundes pro Studienplatz ist ebenfalls offen.

**Von einem offensiven FH-Ausbau-Programm**, wie von der AK gefordert, **kann daher nicht gesprochen werden**, im Gegenteil: Es ist zu bezweifeln, ob der Ausbau mit rund 500 neuen AnfängerInnenplätzen in den Folgejahren überhaupt beibehalten wird und das Ziel von 50.000 bundesfinanzierten Studienplätzen erreicht werden kann.

Bei den Universitäten steigen die Budgetmittel mit +3,3 % geringfügig stärker als das nominelle BIP. Eine **bundesweite, mehrjährige strategische Planung des Universitätssektors ist ebenfalls nicht vorhanden**. Für den Aufbau der im Vorjahr beschlossenen medizinischen Fakultät in Linz sind ab 2015 Mittel vorgesehen (2015-2017: 33,3 Mio Euro). Bis 2018 sind dafür 61,6 Mio Euro budgetiert.

Das Detailbudget für die **Studienförderung** wird zwar im BVA-E 2014 im Vergleich zum vorläufigen Erfolg 2013 höher dotiert, verbleibt 2015 aber auf diesem Niveau. Die Stipendiennovelle im Zuge der Budgetbegleitgesetze mit einem Budgetvolumen von 5 Mio Euro bringt nur punktuelle Verbesserungen, die von der AK geforderte **umfassende Reform** inklusive einer Anpassung der Stipendienhöhen und des Einkommensschemas an die Lohn- und Preisentwicklung sowie strukturelle Reformen speziell für ältere Studierende ist nach wie vor **ausständig**.

**Abbildung 32: Auszahlungen Tertiärer Bereich**

| Tertiärer Bereich                       | 2013         | 2013         | 2014         | 2015         | 2013 Vgl.   | 2013-2015    | 2013-2015   |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| Auszahlungen, in Mio Euro               | BVA          | vorl Erfolg  | BVA-E        | BVA-E        | Erf. zu BVA | absolut      | in %        |
| UG 30: LehrerInnenbildung               | 186          | 206          | 216          | 213          | 21          | 7,2          | 3,5%        |
| UG 31: Tertiäre Bildung                 | 3.613        | 3.436        | 3.548        | 3.569        | -177        | 132,8        | 3,9%        |
| Universitäten                           | 3.133        | 2.981        | 3.067        | 3.079        | -152        | 98,3         | 3,3%        |
| Fachhochschulen                         | 246          | 246          | 255          | 265          | 0           | 19,1         | 7,8%        |
| Service und Förderungen für Studierende | 226          | 202          | 217          | 217          | -24         | 14,9         | 7,4%        |
| Studienbeihilfenbehörde                 | 7            | 7            | 8            | 8            | 0           | 0,6          | 7,5%        |
| <b>Auszahlungen Tertiärer Bereich</b>   | <b>3.798</b> | <b>3.642</b> | <b>3.763</b> | <b>3.782</b> | <b>-156</b> | <b>140,0</b> | <b>3,8%</b> |
| Anteil nom. BIP                         |              | 1,16%        | 1,16%        | 1,13%        |             |              |             |

Quelle: BMF, WIFO und eigene Berechnungen.

Wirft man einen Blick auf den Bundesfinanzrahmen für die Jahre 2016-2018, dann liegen die Mittel in allen Jahren unter dem BVA-E 2015. **Der Finanzrahmen trägt damit in keiner Weise den Erfordernissen für die neue Periode der Leistungsvereinbarungen 2016-2018 Rechnung**. Die Österreichische Universitätenkonferenz hat zusätzliche Mittel in Höhe von 1,4 Mrd Euro gefordert.

Wissenschaftsminister Mitterlehner hatte in den Budgetverhandlungen erklärt, dass der Finanzbedarf des tertiären Sektors mit 1,6 Mrd Euro ab 2016 im Bundesfinanzrahmengesetz abgebildet werden müsse.

Das „2 % des BIP-Ziel für die tertiäre Bildung“ wird mit der projektierten Mittelausstattung **nicht erreicht** werden können. Bereits 2015 fällt der Anteil der Mittel für die tertiäre Bildung am nominellen BIP. Darin spiegelt sich die unzureichende Prioritätensetzung der Regierung in Bezug auf die Zukunftsbereiche. Sie definiert die Erreichung des ausgeglichenen strukturellen Defizits 2016 als oberstes Ziel und fordert von nahezu allen Ressorts Auszahlungskürzungen, die in der UG 31 nur durch Rücklagenentnahmen darstellbar sind.

### 5.3.3 Forschung

**Abbildung 33: Auszahlungen Forschung, in Mio Euro**

| Forschung und Entwicklung quotenwirksam<br>Auszahlungen, in Mio Euro | 2013<br>BVA-E   | 2014<br>BVA-E   | 2015<br>BVA-E   | 2013-2015<br>absolut | 2013-2015<br>in % |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------|-------------------|
| UG 31 BMWFW (Forschung Wissenschaft)                                 | 1.805,1         | 1.944,3         | 1.967,0         | 161,9                | 9,0%              |
| UG 33 BMWFW (Forschung Wirtschaft)                                   | 104,0           | 101,6           | 101,6           | - 2,4                | -2,3%             |
| UG 34,41 BMVIT   | 369,8           | 380,7           | 390,9           | 21,1                 | 5,7%              |
| übrige Ressorts  | 172,2           | 217,3           | 215,7           | 43,5                 | 25,3%             |
| <b>Gesamtauszahlungen F&amp;E quotenwirksam</b>                      | <b>2.451,10</b> | <b>2.643,86</b> | <b>2.675,30</b> | <b>224,20</b>        | <b>9,1%</b>       |

Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

In Summe gibt es bei den forschungs- und entwicklungsquotenwirksamen Auszahlungen sowohl 2014 als auch 2015 Erhöhungen. Den größten Anteil an den quotenwirksamen Ausgaben leistet mit 74 % die UG 31. Die Mittel für die Universitäten sind nur zum Teil quotenwirksam: die Universitäten und damit auch die Zusatzdotierung sind zu 48 % forschungswirksam. Die Zusatzmittel für die Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) in der UG 31 zu 100 %.<sup>13</sup> Zudem bekommt die Grundlagenforschung ab 2016 100 Mio Euro mehr Mittel, die in den Finanzrahmen eingepreist wurden.

Zu diesen Ausgaben sind steuerliche Erleichterungen noch zu addieren. Laut FuE-Beilage schätzt die Regierung, dass der steuerliche Ausfall durch die Inanspruchnahme der Forschungsprämie ab dem Jahr 2013 mindestens 375 Mio Euro jährlich betragen wird und damit eine starke Dynamik nach oben aufweist. Die Forschungsprämie für eigenbetriebliche Forschungsaufwendungen sowie für Auftragsforschung beträgt derzeit 10 %. Für die Auftragsforschung gilt eine Aufwandsobergrenze von 1 Mio Euro jährlich. Seit 1.1.2013 prüft die FFG die eingereichten Forschungsaktivitäten zur Qualitätssicherung. Allerdings ist der Lenkungseffekt der Forschungsprämie zweifelhaft und der Mitnahmeeffekt im Vergleich zur direkten F&E-Förderung deutlich höher. Eine eingehende Evaluierung der steuerlichen F&E-Förderung in Österreich wurde bisher nicht durchgeführt. Hinzu kommt noch, dass die F&E-Ausgaben im Unternehmenssektor in Österreich auf relativ wenige (große) Unternehmen konzentriert sind und daher ein geringer Teil der heimischen Unternehmen von der steuerlichen F&E-Förderung in einem überproportionalen Ausmaß profitiert (von knapp 3.400 F&E betreibenden Unternehmen sind die Top 10 für etwa 29 % der gesamten internen F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors verantwortlich).

<sup>13</sup> BMF, F&E Beilage zum BFG 2014/15

Österreich weist eine beeindruckende Steigerung der Mittel für Forschung und Entwicklung auf. Im letzten Jahrzehnt ist die österreichische F&E-Quote – außer 2011 – durchwegs gestiegen, wenn auch das bereits für 2010 angepeilte Ziel von 3 % des BIP aufgrund des Rückgangs der Dynamik bei den Unternehmen bisher nicht erreicht werden konnte. Sie wuchs von 1,9 % des BIP im Jahre 1999 auf voraussichtlich 2,81 % im Jahr 2013. Der Anteil der öffentlichen Hand ist mit einer öffentlichen F&E-Finanzierung von 40,4 % (2012) weit über dem OECD Durchschnitt von 29,8 %. Vom Ziel der Bundesregierung einer Drittfinanzierung durch die öffentliche Hand ist dies noch weit entfernt. Die Erhöhung der Hebelwirkung – eine gezielte Erhöhung privater Mittel mit den öffentlichen Ausgaben – bleibt weiterhin eine Herausforderung, insbesondere für den Unternehmenssektor, dessen F&E-Ausgaben bedeutende Wachstumsraten aufweisen müssten, um die Zielvorgaben zu erreichen.

Gerade die Wirkungsorientierung könnte auch eine Chance bieten, sich von der starken Input- in Richtung Outcome-Orientierung in der Forschungsdiskussion zu bewegen.

## 5.4 Rubrik 4: Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt

Abbildung 34: Rubrik 4, Auszahlungen, in Mio Euro

| Auszahlungen des Bundes, in Mio Euro<br>gemäß Budgetbericht | 2013<br>BVA-E   | 2013<br>vorl. Erf. | 2014<br>BVA-E   | 2015<br>BVA-E  | 2013 Vgl.<br>Erf. zu BVA | 2013-2015<br>absolut | 2013-2015<br>in % |
|---|-----------------|--------------------|-----------------|----------------|--------------------------|----------------------|-------------------|
| 40 Wirtschaft*  | 421,4           | 402,1              | 360,7           | 364,6          | -19,3                    | -37,5                | -9,3%             |
| 41 Verkehr, Innovation u. Technologie                       | 2.914,1         | 2.952,9            | 3.173,8         | 3.349,4        | 38,8                     | 396,5                | 13,4%             |
| DB 41.02.02 Schiene - Transferzahlungen                     | 1.765,0         | 1.766,1            | 1.972,0         | 2.075,9        | 1,1                      | 309,8                | 17,5%             |
| 42 Land-, Forst- und Wasserwirtschaft                       | 2.093,5         | 2.126,4            | 2.226,3         | 2.144,8        | 32,9                     | 18,4                 | 0,9%              |
| davon fixe Auszahlungen                                     | 773,9           | 865,6              | 939,0           | 865,8          | 91,7                     | 0,2                  | 0,0%              |
| 43 Umwelt   | 658,3           | 794,7              | 639,0           | 643,0          | 136,4                    | -151,7               | -19,1%            |
| 44 Finanzausgleich  | 804,0           | 880,3              | 1.014,0         | 988,7          | 76,3                     | 108,3                | 12,3%             |
| 45 Bundesvermögen   | 2.260,4         | 1.717,4            | 1.540,3         | 1.023,3        | -543,0                   | -694,1               | -40,4%            |
| davon Kapitaleinzahlung ESM                                 | 900,0           | 890,7              | 445,4           | 0,0            | -9,3                     | -890,7               | -100,0%           |
| 46 Finanzmarktstabilität                                    | 2.429,3         | 3.286,5            | 1.831,6         | 431,0          | 857,2                    | -2.855,5             | -87%              |
| <b>Rubrik 4 - Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt*</b>     | <b>11.580,9</b> | <b>12.160,2</b>    | <b>10.785,6</b> | <b>8.944,7</b> | <b>579,2</b>             | <b>-3.215,6</b>      | <b>-139,1%</b>    |

Quelle: BMF, eigene Berechnungen. \*Eingeschränkte Vergleichbarkeit durch Neuzusammensetzung dieser UGs per 1.3.2014.

Die Auszahlungen in der Rubrik 4 gehen in Summe stark zurück, was vor allem auf die Zahlungen im Zusammenhang mit der Hypo Alpe Adria bzw. die UG 46 sowie die 2014 abgeschlossene Kapitaleinzahlung im ESM zurückzuführen ist. Im geringeren Ausmaß kommt es auch in der UG 40 sowie in der UG 43 zu einem Auszahlungsrückgang.

Der **einzige größere Bereich mit relativ deutlich steigenden Mitteln ist der Schienenverkehr**. Betrachtet man die aussagekräftigere Ergebnis- anstelle der Finanzierungsrechnung, so ist die Ausgabensteigerung noch stärker (von 3,1 auf 4,4 Mrd Euro). Aufgrund der Zahlungsmodalitäten – der Bund trägt 75 % der laufenden Investitionskosten der ÖBB in Form von Annuitätzahlungen über 30 bis 50 Jahre – bildet der Ergebnishaushalt nämlich den Bundesanteil an den Investitionskosten im jeweiligen Jahr ab, während der Finanzierungshaushalt die Annuitätzahlungen für die Investitionen der Vergangenheit abbildet. Insgesamt bringen die Voranschlagsentwürfe im Verkehrsbereich keine Überraschungen, da sowohl die Investitionen in die Infrastruktur (bei ÖBB und ASFINAG) als auch die Bestellungen des Bundes für den Öffentlichen Verkehr über längerfristige Vereinbarungen fixiert sind. Im Zusammenhang mit dem Ziel eines integrierten Taktfahrplans auf der Schiene ist jedoch zu hinterfragen, ob dies mit den geringer veranschlagten Zahlungen für Verkehrsdienste vereinbar ist.

Im Detail sind es **mehrere Aspekte wert beleuchtet zu werden**. So kommt es in der **UG 40** zu einer Erhöhung der Förderungen an die Wirtschaftskammer im Rahmen der Internationalisierungsoffensive (von 7,8 auf 12,8 Mio Euro), obwohl das Regierungsprogramm nur von einer „Fortführung der Inter-

nationalisierungsoffensive“ und nicht von einer Ausweitung spricht, während es offenbar für die notwendigen Maßnahmen im Bereich der Erleichterungen beim Haftungszugang für Unternehmen und die Industrie keinen Spielraum gibt (dieser Bereich fällt allerdings budgetär in das Finanzministerium). Nicht angehoben werden - entgegen ursprünglicher Vereinbarungen und vor allem auch im Gegensatz zum Regierungsprogramm, das ausdrücklich festhält, dass der Förderrückstau im Bereich des Fernwärme- und Kälteleitungsausbaus abgebaut werden soll – die in beschäftigungspolitischer Hinsicht besonders wirksamen **Investitionszuschüsse im Energiewesen** (in erster Linie Fernwärme- und –kälteleitungsausbau), im Gegenteil, hier wird von 19 Mio Euro 2013 auf 3,2 Mio Euro **gekürzt**. **Ebenso** soll der **Klima- und Energiefonds** sowie die **Umweltförderung im Inland** deutlich gekürzt werden. Gleichzeitig dürfte ein **Budgettrick** 2013 zu einer kräftigen Aufstockung der ohnehin bereits hohen Rücklagen (knapp 400 Mio Euro Ende 2013) geführt haben: Weil die Mittel zur **Förderung der thermischen Sanierung** 2013 nur über die UG 43 statt zu je 50 Mio Euro in beiden UGs abgewickelt wurde, kam es zum Aufbau von Rücklagen in der UG 40 zu Lasten jener in der UG 43. Obwohl es sich dabei um eine relativ beschäftigungswirksame Offensivmaßnahme handelt, kam es zu einer Unterausschöpfung von rund 25 %, weshalb das Förderprogramm verstärkt für den mehrgeschoßigen Wohnbau geöffnet werden sollte.

Obwohl die **Landwirtschaftsförderungen** trotz eines Rückganges der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bereits bisher fast kontinuierlich gestiegen sind und sich die Regierung einen Abbau von Förderungen zum Ziel gesetzt hat, werden die national gestaltbaren Auszahlungen (en gros sind das die fixen Auszahlungen der UG 42) 2014 **abermals deutlich erhöht**, ehe sie anschließend auf das weit über den Voranschlagsentwurf gelegene tatsächliche Auszahlungsniveau 2013 zu senken. Für die sogenannte Ländliche Entwicklung wird national wieder mehr ausgegeben, als für die EU-Kofinanzierung notwendig ist. Das wird sogar als Offensivmaßnahme verkauft, obwohl diese Zahlungen nicht direkt zur Entwicklung des ländlichen Raums beitragen, sondern in erster Linie zusätzliche Fördermittel für die Landwirtschaft darstellen – und somit die ländliche Wirtschaftsstruktur eher konservieren statt weiterzuentwickeln. Positiv ist allerdings zu erwähnen, dass von der Ausweitung der Mittel für die ländliche Entwicklung zumindest ein kleiner Teil (3 %) nun **erstmalig auch für den Ausbau der sozialen Dienstleistung** reserviert ist. Der überwiegende Rest fließt jedoch nach wie vor primär in den landwirtschaftlichen Sektor anstatt in den ländlichen Raum allgemein.

Einnahmenseitig ist die **neuerliche Erhöhung der Förderzinse positiv zu erwähnen**, die die OMV und die deutsche RAG für ihre Erdöl- und Erdgasförderung im Inland zu leisten haben, da damit Monopolgewinne abgeschöpft werden können.

#### 5.4.1 Infrastruktur

**Abbildung 35: Infrastrukturinvestitionen, in Mio Euro**

| Auszahlungen des Bundes, in Mio Euro<br>gemäß Budgetberichte und UG 14 | 2013<br>BVA-E | 2013<br>vorl. Erf. | 2014<br>BVA-E | 2015<br>BVA-E | 2013 Vgl.<br>Erf. zu BVA | 2013-2015<br>absolut | 2013-2015<br>in % |
|--|---------------|--------------------|---------------|---------------|--------------------------|----------------------|-------------------|
| Infrastrukturinvestitionen und -instandhaltungen                       | 758           | 907                | 753           | 602           | 149                      | -305                 | -34%              |
| <i>zivile Investitionen</i>  | 270           | 287                | 257           | 270           | 18                       | -17                  | -6%               |
| <i>militärische Investitionen (DB 14.02.01)</i>                        | 239           | 292                | 246           | 79            | 53                       | -213                 | -73%              |
| <i>Instandhaltung</i>  | 250           | 328                | 250           | 253           | 78                       | -75                  | -23%              |
| Infrastrukturinvestitionen ÖBB, ASFINAG, BIG                           | 3.404         | 3.109              | 3.599         | 4.142         | -295                     | 1.033                | 33%               |
| <i>Schiene (ÖBB)</i>   | 1.819         | 1.684              | 1.939         | 2.071         | -135                     | 387                  | 23%               |
| <i>Straßen (ASFINAG)</i>   | 1.055         | 704                | 1.009         | 1.312         | -351                     | 608                  | 86%               |
| <i>Hochbau (Bundesimmobilienges. - BIG)</i>                            | 530           | 721                | 651           | 759           | 191                      | 38                   | 5%                |
| <b>Gesamtvolumen</b>   | <b>4.162</b>  | <b>4.016</b>       | <b>4.352</b>  | <b>4.744</b>  | <b>-146</b>              | <b>728</b>           | <b>0%</b>         |

Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Nach wie vor ist eine Analyse einer der **volkswirtschaftlich besonders bedeutenden Budgetgrößen**, nämlich der vom Bund gesteuerten Investitionstätigkeit, schwierig. Das liegt insbesondere an der unvollständigen Informationen über die Investitionstätigkeit der Ausgliederungen. Zum einen wird für die drei wichtigsten Infrastrukturunternehmen ÖBB, ASFINAG und BIG nur eine aggregierte Zahl ausgewiesen, deren Zusammenhang mit den Investitionsförderungen aus dem Bundesbudget (ÖBB) bzw. Zusammensetzung sowohl hinsichtlich der konkreten Projekte als auch zwischen Investitionen und Instandhaltungen unklar bleibt. Zum anderen fehlt eine Prognose für die Investitionsausgaben der weiteren öffentlichen Unternehmen im Beteiligungsbericht, wenngleich diese aufgrund eines anderen Investitionsbegriffs ohnehin nicht direkt vergleichbar wären (zB decken sich die dort ausgewiesenen Werte für ÖBB, ASFINAG und BIG nicht mit jener aus der Tabelle des Budgetberichts). Damit fehlt dürfte aber ein beträchtlicher Ausmaß an vom Bund steuerbaren Investitionen untergehen: Für 2012 weist der aktuelle Beteiligungsbericht des Bundes etwa Investitionen von 4,9 Mrd Euro aus, sprich um 1,8 Mrd Euro mehr als ÖBB, ASFINAG und BIG gemäß Budgetberichten damals getätigt haben.

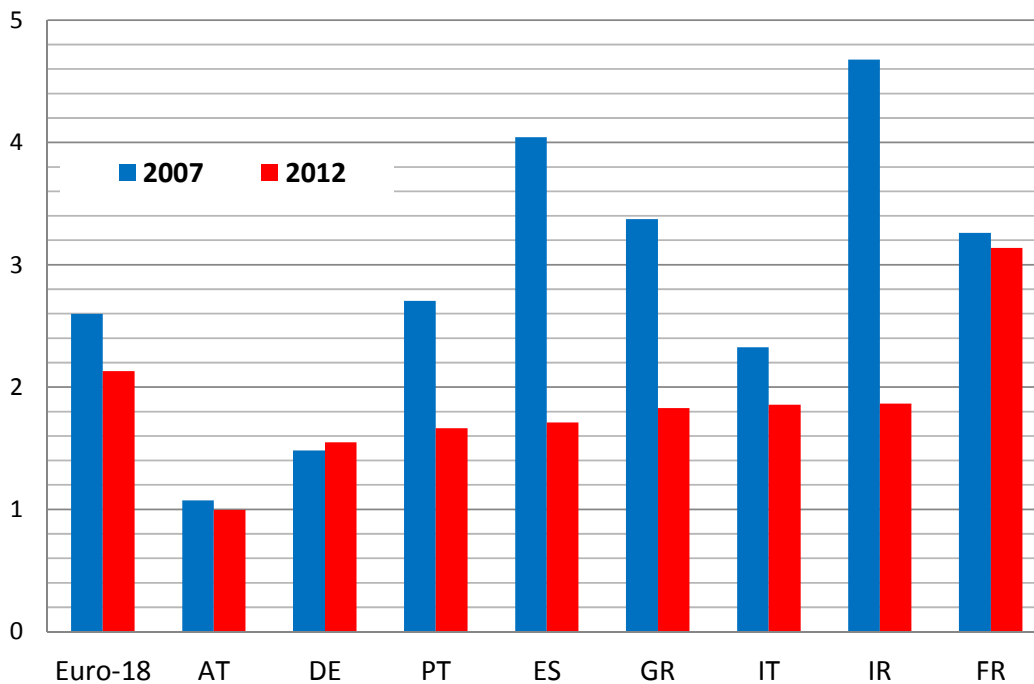
Nach wie vor erfolgt also die **Investitionssteuerung des Bundes über die ausgegliederten Einheiten**, allen voran über seine beiden Verkehrsunternehmen: Bis 2014 planen ÖBB und ASFINAG eine **beträchtliche Ausweitung des Investitionsniveaus** um rund 42 %. Ein Teil dürfte hier allerdings auf einen Rückstau der Investitionstätigkeit von 2013 geschuldet sein, wo in beiden Unternehmen die ursprünglich geplante Summe nach vorläufigen Daten des BMF weit unterschritten wurde. Die Ausweitung bei der ÖBB relativiert sich jedoch, wenn die längere Zeitreihe betrachtet wird, da selbst 2015 noch nicht das Niveau von 2009 erreicht wird – welches allerdings zum Zweck der Krisenbekämpfung auch besonders hoch war. Bei ASFINAG und BIG sind 2014 tatsächlich Investitionen in Rekordhöhe vorgesehen.

Zudem beeinflusst die Bundesregierung die **Investitionstätig mittels Förderungen** an Private und andere öffentliche Haushalte. Beispielhaft können hier die thermische Gebäudesanierung, der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen der Gemeinden bzw. von Fernwärme- und –kälteleitungen der Energieversorger genannt werden. **Zu kritisieren ist hier insbesondere die Streichung der angekündigten Milliarde für den Ausbau des Breitband-Internets**. Leider trifft die Konsolidierung aber auch kleinere Bereiche der Investitionsförderung, wie beispielsweise den Klima- und Energiefonds der vor allem Investitionsprojekte in diesem Bereich fördert oder die Unteraussschöpfung der thermischen Sanierung.

Die **direkten Investitionen des Bundes** exklusive militärische Investitionen und Instandhaltungsausgaben **stagnieren auf sehr niedrigem Niveau** und erreichen nicht einmal mehr 0,1 % des BIP. Im Wesentlichen finden öffentliche Investitionen gemäß Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung somit nur mehr auf Gemeindeebene statt (2013: 1,4 Mrd Euro), wo allerdings die Investitionsausgaben aufgrund knapper Finanzen ebenfalls einen rückläufigen Anteil an den Gesamtausgaben ausmachen. So erklärt sich der **letzte Platz der öffentlichen Haushalte in Österreich im Investitionsranking** der Mitgliedstaaten der Europäischen Union:



**Abbildung 36: öffentliche Investitionsausgaben im EU-Vergleich (Anteile am BIP)**



Quelle: EU-Kommission (AMECO-Datenbank März 2014).

Gleichzeitig zeigt diese Grafik aber auch, dass die europäischen Budgetvorgaben bzw. die dadurch erzwungene Sparpolitik gerade in den Investitionshaushalten ihre Spuren hinterlässt. Das ist bedenklich, da gerade diese öffentlichen Ausgaben sowohl hinsichtlich der kurzfristigen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als auch zur Bewältigung langfristiger gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Herausforderungen besonders wirksam sind. Auch wenn unter Einrechnung der außerbudgetären Investitionen die Entwicklung hierzulande deutlich besser als im Durchschnitt der Eurozone war, so ist aus dieser fatalen prozyklischen Investitionspolitik auf europäischer Ebene eine Lehre zu ziehen: Um zu verhindern, dass die strikten **Budgetvorgaben** abermals solche Folgeschäden produzieren, müssen **öffentliche Investitionsausgaben zukünftig grundsätzlich ausgenommen** werden.

#### 5.4.2 Umwelt

Zwischen der Auszahlungsobergrenze der UG 43 des alten BFRG und den BVA-Es ergeben sich Abweichungen. Diese Unterschiede sind Rücklagenauflösungen in den Jahren 2014 und 2015 von insgesamt 118 Mio Euro 2014 bzw 21,5 Mio 2015 Euro, die nicht detailliert ausgewiesen werden. Der Rücklagenstand der UG 43 betrug per 31.12.2013 beachtliche 812 Mio Euro, die freilich überwiegend zur Bedeckung bereits eingegangener Verpflichtungen erforderlich sind. Die tatsächlichen Zahlungen 2013 haben den BVA 2013 um 136 Mio Euro überschritten, sodass bis zum Jahr 2015 ein besonders starke Senkung der Umweltausgaben (-151,7 Mio Euro bzw 19,1 %) zu beobachten ist.

Zur nominellen Erfüllung der Kyoto-Verpflichtungen waren Ankäufe von Reduktionseinheiten aus dem Ausland im Rahmen des JI-CDM-Programms erforderlich. Da der größte Teil der erforderlichen Reduktionseinheiten bereits angekauft ist, sind für das JI-CDM-Programm kaum mehr Mittel erforderlich: Die veranschlagten Ausgaben sind somit um 77,4 Mio Euro geringer als der Erfolg 2013. Dies erklärt einen Teil des Rückgangs der Ausgaben. Die noch anfallenden Verpflichtungen werden auch in den

kommenden Jahren durch Auflösung von Rücklagen bedeckt (und sind noch nicht veranschlagt). Ebenso nicht veranschlagt sind die künftig erforderlichen Mittel für die „Internationale Klimafinanzierung“, die vorerst bis 2020 kumuliert 120 Mio Euro betragen. Auch sie sollen aus Rücklagen bedeckt werden.

Die Investitionszuschüsse zur Altlastensanierung werden 2014 um 33 Mio Euro auf 10 Mio Euro sinken, um dann wieder 2015 um 24 Mio Euro zu steigen. 2013 gab es eine Mittelüberschreitung von 31 Mio Euro wegen bereits genehmigter Förderanträge. 2014 wird ein Teil der Beiträge zur Altlastensanierung (18,4 Mio Euro) von der Zweckbindung ausgenommen, wie im BudgetbegleitG 2011 festgelegt wurde. Ab 2015 sind die Altlastensanierungsbeiträge wieder in vollem Umfang für die Altlastensanierung zweckgewidmet, was die AK begrüßt.

Im Vollzug des Jahres 2013 wurden alle Auszahlungen für die thermische Sanierung in der UG 43 zugerechnet, woraus sich Mehrauszahlungen von 30 Mio Euro gegenüber 2014 ergaben. 2014 und 2015 stehen weder in der UG 43 noch in der UG 40 die vereinbarten je 50 Mio Euro zur Verfügung, sondern um rund 10 % weniger. Die vorgesehene Fortführung des Programms zur thermischen Gebäudesanierung wird grundsätzlich begrüßt. Jedoch ist bei diesem Programm auf einen effizienteren Mitteleinsatz, eine klare Abgrenzung gegenüber der Wohnbauförderung der Länder sowie auf eine bessere regionale und soziale Mittelverteilung zu achten.

Auch wurden 2013 7 Mio Euro aus dem Umweltbudget an die AMA überwiesen (ELER Mittel), die nun entfallen werden.

Die Dotierung der Umweltförderung sinkt gegenüber dem vorl. Erfolg 2013 um 9 Mio Euro auf 49 Mio Euro. Gemäß dem UmweltförderungsG (§ 6 Abs 2f) dürfte der BMLFUW bis 2020 jährlich Förderungen mit einem Barwert von bis zu 90,2 Mio Euro zusagen. Diese Kürzung sieht die AK sehr kritisch, vor allem weil sich diese Förderungen – gerade im Vergleich zu anderen Förderungen im Tätigkeitsbereich des BMLFUW – bislang sowohl durch hohe Transparenz als auch durch effizienten Mitteleinsatz ausgezeichnet haben.

Der Klima- und Energiefonds – KLIEN (Anteil UG 43) fällt von 84,4 Mio Euro 2013 auf 49,2 Mio Euro 2015 nach einer Mittelüberschreitung im Jahr 2013 von 24,7 Mio Euro auf Grund von Rückständen aus dem Jahr 2012. Weitere Mittel für den Klima- und Energiefonds finden sich in der UG 41. Insgesamt sind damit für den Klima- und Energiefonds 2014 100 Mio. Euro und 2015 114,2 Mio Euro, gegenüber 125 Mio Euro im Jahr 2013 (BVA) veranschlagt

Mehrauszahlungen von 16 Mio Euro ergeben sich in den nächsten beiden Jahren im Bereich Nachhaltiger Natur- und Umweltschutz im Bereich der Projekte der Klimafinanzierung.

Auf der Einzahlungsseite ergeben sich Steigerungen. Der Emissionshandel wird nun auf EU-Ebene geregelt, die zukünftig hohen Versteigerungserlöse fließen den Mitgliedstaaten zu. 2014 und 2015 rechnet die Regierung mit Mehreinnahmen von je 155 Mio Euro, sodass die Einzahlungen in diesem Bereich 210 Mio Euro betragen sollten. Im letzten Jahr wurden aber im Voranschlag die erwarteten Einnahmen um über 50 % überschätzt, da der erzielte Zertifikatspreis 4 Euro anstatt der erwarteten 10 Euro betrug. Die AK hält es für vertretbar, dass die Versteigerungserlöse aus dem EU-Emissionshandel dem allgemeinen Budget zufließen. Sie gibt jedoch zu bedenken, dass die veranschlagten Einnahmen sich wieder als überschätzt herausstellen könnten, daher wäre es besser die Einnahmen entweder beim BMF zu budgetieren oder eine Vereinbarung zutreffen, was mit allfälligen Mehr- oder Mindereinnahmen zu passieren hat.

Im BVA-E 2014 sind für die Siedlungswasserwirtschaft um 84,8 Mio Euro weniger Einzahlungen als 2013 veranschlagt. Zur Bedeckung der Auszahlungen werden nun 2014 bestehende Rücklagen auf-

gelöst. 2015 steigen diese Steueranteile zur Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft wieder um 80 Mio Euro an.

Den Wirkungszielen in der UG 43 kann teils nicht gefolgt werden. Die Stärkung der Green Jobs stellt kein sinnvolles Ziel dar: Green Jobs können den Arbeitsmarkt nicht nachhaltig entlasten und leisten auch nicht notwendigerweise einen Beitrag zu mehr Umweltschutz oder höherer Qualität der Beschäftigung. Auch der Umsatz österreichischer Umwelt- und Energietechnologieunternehmen korreliert nicht notwendigerweise mit einem guten Zustand der Umwelt.

Vernünftige Umweltpolitik zielt vielmehr darauf ab, mit ökologischen Investitionen nicht nur sinnvolle Umweltschutzmaßnahmen durchzuführen, sondern auch sichere und gute Arbeitsplätze zu schaffen. Weiters wird aus Sicht der AK Verteilungsfragen – auch im Zusammenhang mit Umwelt- und Klimaschutz – zu wenig Augenmerk geschenkt.

### 5.4.3 Eurostabilisierung<sup>14</sup>

2014 wurde die **Kapitaleinzahlung in den ESM** (European Stability Mechanism) bereits **abgeschlossen** (80,2 Mrd Euro, davon 2,23 Mrd von Österreich), sodass der nun bis zu 500 Mrd Euro an Hilfskrediten vergeben kann. Derzeit ist jedoch davon auszugehen, dass dieses Volumen auch bei allfälligen weiteren Krediten an Griechenland nicht ausgeschöpft wird. Bisher wurde knapp 10 % der Vergabekapazität genutzt, konkret 41,3 Mrd Euro für Spanien und 4,75 Mrd Euro für Zypern. Weitere 4,25 Mrd Euro kann Zypern bis Ende 2016 noch abrufen.

Damit fallen **nach derzeitigem Wissensstand en gros keine weiteren Auszahlungen** aus dem Budget **für die Eurostabilisierung** an, sondern lediglich Einzahlungen in Form von Zinsen für die vergebenen Kredite aus dem ersten Griechenland-Programm, wo die Kredite noch direkt bilateral vergeben wurden (gesamt 52,9 Mrd Euro, davon Österreich 1,55 Mrd Euro). Eine Ausnahme bildet die Rückerstattung der Gewinne an Griechenland, die im Zuge des Anleihenkaufprogrammes der EZB indirekt über die Nationalbank lukriert wurden (61 Mio Euro 2013, 55 Mio 2014 und 42 Mio 2015).

Letztlich ist punkto mögliche direkte finanzielle Auswirkungen durch die Eurostabilisierung auf die EFSF (European Financial Stability Facility) hinzuweisen, die 183,6 Mrd Euro Kredite ausständig hat (Griechenland 139,9 Mrd Euro, Portugal 26 Mrd Euro und Irland 17,7 Mrd Euro), sodass sich für Österreich eine anteilige Haftungssumme von 5,5 Mrd Euro ergibt. Derzeit ist seitens der EFSF lediglich eine Vergabe von weiteren 2 Mrd Euro für Griechenland geplant, sodass auch hier nach derzeitigem Planungsstand die theoretische Vergabekapazität von 440 Mrd Euro nicht einmal zur Hälfte ausgeschöpft wird.

An indirekten finanziellen Auswirkungen ist einerseits zu berücksichtigen, dass Österreich über den Europäischen Haushalt bzw. den daraus gespeisten EFSM (European Financial Stabilisation Mechanism, max. 60 Mrd Euro Kreditvolumen, davon 46,4 Mrd Euro vergeben an Irland und Portugal) sowie den IWF (Internationaler Währungsfonds) an weiteren Kreditvergaben beteiligt ist. Andererseits ist all diesen Krediten gegenüberzustellen, dass die **Alternative „keine Kredite“** zu einem Zusammenbruch der Eurozone führen hätte können. In einem solchen Szenario wären sowohl für die privaten als auch die öffentlichen Haushalte in Österreich **weit höhere Kosten** im Ausmaß mehrerer Milliarden entstanden. So schätzte das WIFO im August 2012, dass innerhalb eines Jahres die Wirtschaftsleistung um 10 % geschrumpft wäre, was das öffentliche Defizit um grob 5 % des BIP bzw.

---

<sup>14</sup> Für weiterführende Information, insbesondere zum ESM, siehe <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/ist-die-kritik-am-europaischen-stabilitatsmechanismus-esm-berechtigt/>

15 Mrd Euro vergrößert hätte. Selbst wenn in Griechenland angesichts der rezessionsbedingt extrem hohen Schuldenquote nun ein weiterer Schuldenschnitt beschlossen werden würde, so wären die in erster Linie in anderen Eurostaaten entstehenden Kosten immer noch deutlich geringer als jene der Verkleinerung der Eurozone.

Gleichzeitig ist aber kritisch festzuhalten, dass die an die Kreditvergabe gekoppelten **Auflagen** nicht nur die wirtschaftliche und soziale **Krise in den „geretteten“ Staaten unnötig vertieft**, sondern auch die **Rückzahlungsfähigkeit eingeschränkt** haben. So ist die Arbeitslosigkeit in Griechenland, Portugal, Irland und Zypern weit über dem Vorkrisenniveau, während Produktion und Löhne deutlich darunter liegen. Somit sind die Sozialausgaben höher und die Steuereinnahmen – trotz zahlreichen Steuererhöhungen – niedriger. Allfällige zukünftige Hilskredite sollten auf diesen Erfahrungen aufbauen und daher auf einen beschäftigungsfreundlicheren, realistischeren Konsolidierungsplan setzen. Zudem ist es wichtig, dass die Europäische Zentralbank noch stärker unterstützend eingreift.

## 5.5 Rubrik 5: Kassa und Zinsen

Die Rubrik 5 umfasst zwei Untergliederungen, die Kassenverwaltung (UG 51) und die Finanzierungen/Währungstauschverträge (UG 58), die die Auszahlungen für die Schuldenverwaltung beinhaltet. **Entscheidend für die Entwicklung der Zinsauszahlungen sind mittelfristig die Zinshöhe, die Fristenstruktur und die Entwicklung der Finanzschulden.** Als Folge der Konsolidierung wird die Dynamik der Auszahlungen für den Zinsaufwand im Vergleich zu früheren Finanzrahmen gebremst, da geringere Defizite zu finanzieren sind. Andererseits ist anzumerken, dass der starke Anstieg der Staatsschulden (5,5 % des BIP) durch die Abwicklung der Hypo Alpe Adria Bank nur zum Teil zu finanzieren ist (siehe Abschnitt Bankenpaket). Die Zinssätze auf Staatsanleihen sind auf ein rekordtiefes Niveau gesunken. Dies bringt umfangreiche Einsparungen gegenüber früheren Jahren mit sich. Auch für die nächsten Jahre ist von einem niedrigen Zinsniveau auszugehen.

Nach dem vorläufigen Gebarungserfolg 2013 liegen die Auszahlungen für den Zinsaufwand bei 6.397 Mio Euro. Sie unterschreiten damit den Voranschlag um 111 Mio Euro. Von 2014 bis 2018 steigen die Auszahlungen der UG 58 von 6,9 Mrd Euro auf knapp 7,1 Mrd Euro nur moderat an, sie schwanken aber zum Teil erheblich. Das Absinken der Nettoauszahlungen von 2014 auf 2015 um 346 Mio Euro im Finanzierungshaushalt ergibt sich vor allem durch das Abreifen hochverzinsten Anleihen (-254 Mio Euro) und durch Mehreinzahlungen als Folge höherer Emissionsagien bei der Aufstockung von Bundesanleihen im sonstigen Aufwand (92,4 Mio Euro). Der Anstieg der Auszahlungen für den Zinsaufwand im Jahr 2016 um rund 1,3 Mrd Euro ist vor allem auf die Tilgung einer Nullkuponanleihe und der dazugehörigen Zinszahlungen zurückzuführen. In der Maastricht-Rechnung wurden die anteiligen Zinsen bereits in den Vorjahren verrechnet. Im Jahr 2017 sinken die Auszahlungen für den Zinsaufwand dann wieder ab.

Die Budgetierung der Auszahlungen für den Zinsaufwand erscheint realistisch und hebt sich damit von jener der Vorjahre ab. Gegenüber dem BFRG 2014-2017 liegen die Zinsauszahlungen im neuen Finanzrahmen 2015-2018 deutlich darunter. **Damit setzt sich die Überschätzung der Zinsauszahlungen durch das Debt Management des Bundes im neuen Finanzrahmen nicht fort.** Der in den letzten Jahren zum Teil erhebliche budgetäre Spielraum ist daher nicht mehr gegeben.