

Margit Schratzenstaller

Zwischen Konsolidierung und Wachstum

Bundesfinanzrahmen 2013-2016, "Konsolidierungspaket II" und Stabilitätsprogramm

In Österreich haben die quantifizierbaren Kosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise in Form von Bankenhilfen, Konjunkturpaketen und Maßnahmen im Rahmen des Krisenmanagements in der Eurozone die Staatsschuldenquote bis 2012 um gut 7¼ Prozentpunkte erhöht. Weitere diskretionäre Maßnahmen ("Anti-Teuerungspaket" und Nationalratsbeschlüsse 2008) sowie statistische Revisionen tragen mit knapp 9 Prozentpunkten zur Schuldenquote bei, die 2012 gut 74% des BIP erreichen wird. Vor dem Hintergrund der Verschärfung der EU-Vorgaben zur Senkung von Budgetdefizit und Verschuldung sowie der Herabstufung der Bonität österreichischer Staatsanleihen durch die Ratingagentur Standard & Poor's wurde im Frühjahr 2012 ein zweites Konsolidierungspaket im Umfang von kumuliert knapp 28 Mrd. € bis 2016 beschlossen. Damit soll bis 2016 ein ausgeglichener Haushalt des Gesamtstaates nach Maastricht-Definition erreicht werden. Das strukturelle Defizit soll gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm auf 0,4% des BIP und die Schuldenquote auf 70,6% des BIP gesenkt werden.

Begutachtung: Karl Aiginger, Hans Pitlik • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at, Andrea.Sutrich@wifo.ac.at

Die österreichische Schuldenquote wird 2012 über 74% des BIP erreichen. Die quantifizierbaren Kosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise tragen gut 7¼ Prozentpunkte bei, weitere diskretionäre Maßnahmen sowie statistische Revisionen der letzten Jahre knapp 9 Prozentpunkte. Das im Frühjahr 2012 beschlossene Konsolidierungspaket soll bis 2016 für einen ausgeglichenen Haushalt des Gesamtstaates nach Maastricht-Definition sorgen. Auch wird die Senkung des strukturellen Defizits auf 0,4% des BIP und der Schuldenquote auf 70,6% des BIP angestrebt.

Die weltweite Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise belastete die öffentlichen Haushalte in den betroffenen Ländern merklich. So erhöhte sich die Staatsschuldenquote in fast allen EU-Ländern seit Ausbruch der Krise teilweise erheblich. Der jüngste Anstieg geht zum überwiegenden Teil auf die budgetären Kosten der Krise zurück, die Schuldenquote hatte allerdings in einer Reihe von Ländern schon vor der Krise ein beträchtliches Niveau erreicht (Tichy, 2011). Gemäß der aktuellen Prognose der Europäischen Kommission vom Frühjahr 2012 dürfte die Schuldenquote im Durchschnitt der EU 27 bis 2013 auf 87,2% des BIP steigen und damit um 28,2 Prozentpunkte höher sein als vor der Krise (2007: 59%). Für Österreich, dessen Schuldenquote bis 2007 auf etwa 60% gesunken war, erwartet die Europäische Kommission einen Anstieg 2007/2013 um gut 14 Prozentpunkte.

Die Kosten von Finanzmarkt- und Wirtschaftskrisen für die öffentlichen Haushalte resultieren im Wesentlichen aus dem Wirken der automatischen Stabilisatoren (rezessionsbedingter Rückgang der öffentlichen Einnahmen und Anstieg der öffentlichen Ausgaben, z. B. Arbeitslosenunterstützung), diskretionären Maßnahmen zur Konjunkturbelebung, Hilfen für den Finanzsektor sowie zusätzlichen Zinszahlungen aufgrund eines Anstieges des Schuldenstandes und gegebenenfalls des Zinssatzes für die Staatsschuld (Pitlik – Schratzenstaller, 2009). Gemäß einer Schätzung des Internationalen Währungsfonds (IWF, 2011) erhöht sich die Staatsschuldenquote der Industrie-

**Kosten der Krise und
Notwendigkeit der
Konsolidierung**

**Belastung der öffent-
lichen Haushalte
durch die Krise**

länder krisenbedingt zwischen 2008 und 2015 um 38,6 Prozentpunkte. Die Hälfte dieses Anstieges (18,4 Prozentpunkte) geht auf einen Rückgang der öffentlichen Einnahmen zurück (automatische Stabilisatoren), die andere Hälfte zu ungefähr gleichen Teilen auf Zinssatzsteigerungen (6,8 Prozentpunkte), diskretionäre Konjunkturprogramme (6,4 Prozentpunkte) und Hilfen für den Finanzsektor einschließlich Bewertungsverluste (7 Prozentpunkte). Dabei gelten als direkte Kosten der Finanzmarktkrise lediglich die Hilfen für den Finanzsektor, die anderen genannten Positionen, die die öffentlichen Haushalte belasten, werden als indirekte Krisenkosten betrachtet.

Die gesamte Belastung der öffentlichen Haushalte durch die direkten und indirekten Kosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise kann auch für Österreich nicht exakt quantifiziert werden (Staatsschuldenausschuss, 2011). Im Folgenden wird versucht, die direkten Krisenkosten für die öffentlichen Haushalte in Österreich und so weit wie möglich auch die indirekten Krisenkosten in Form von Konjunktur- und Arbeitsmarktpaketen sowie Maßnahmen im Rahmen des Krisenmanagements in der Eurozone (Kreditaufnahme für Griechenland, Portugal, Irland und den Europäischen Stabilitätsmechanismus) zu beziffern. Das gesamte Ausmaß der indirekten Kosten kann nicht bestimmt werden, es dürfte aber ein Mehrfaches der direkten Kosten betragen (Köhler-Töglhofer – Reiss, 2010).

Neben der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise (Bankenpaket, Konjunktur- und Arbeitsmarktpakete – einschließlich des Vorziehens der ursprünglich für 2010 geplanten Steuerreform auf 2009, Krisenmanagement Eurozone; Auswirkungen auf die Schuldenquote 2012 +7,6 Prozentpunkte) belasten weitere diskretionäre Maßnahmen ("Anti-Teuerungspaket" 2008, Nationalratsbeschlüsse vom September 2008, Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge, Steuerreform ab 2010; Schuldenquote 2012 +2,8 Prozentpunkte) den Bundeshaushalt nachhaltig. Auch durch die (Wieder-)Eingliederung außerbudgetärer Schulden im März 2011 erhöhte sich der Schuldenstand in den letzten Jahren (Schuldenquote 2012 +3,2 Prozentpunkte). Übersicht 1 fasst die bezifferbaren Kosten der Krise und weiterer diskretionärer Ausgaben-erhöhungen bzw. Abgabensenkungen sowie die Auswirkungen der (Wieder-)Eingliederung außerbudgetärer Schulden auf den Schuldenstand zusammen. Insgesamt erhöhte sich die Staatsschuldenquote durch die verschiedenen diskretionären Maßnahmen seit 2008 (unter der Annahme, dass sie vollständig aus einer Erhöhung der Neuverschuldung finanziert werden und unter Vernachlässigung expansiver Effekte und damit positiver Rückwirkungen auf BIP und Verschuldung) um 16,5 Prozentpunkte.

Übersicht 1: Wichtige Ursachen des Anstieges der Schuldenquote in Österreich seit 2008

Stand 2012

	Mio. €	In % des BIP
Bankenpaket	9.151	3,0
Konjunktur- und Arbeitsmarktpakete ¹⁾	6.884	2,2
Krisenmanagement Euro-Raum	.	2,4 ²⁾
(Wieder-)Eingliederungen und sonstige statistische Revisionen (ÖBB) ³⁾ , Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften, Wohnbau Burgenland GmbH, Cash Collaterals)	9.852	3,2
Steuerreform ab 2010 ⁴⁾	8.918	2,9
Sonstiges (Nationalratsbeschlüsse 24. August 2008, "Antiteuerungspaket", Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge) ⁵⁾	8.552	2,8
Summe		16,5

Q: Bundesministerium für Finanzen, Statistik Austria, WIFO-Zusammenstellung und -Berechnungen. – ¹⁾ Kumuliert 2009/2012, einschließlich Einnahmeausfälle durch Vorziehen der Steuerreform auf 2009. – ²⁾ Steigt bis auf 3% des BIP 2014 und geht dann allmählich leicht zurück; nicht relevant für Haushaltsüberwachung, sondern wird herausgerechnet, sodass unter diesem Titel kein Verfahren wegen übermäßigen Defizits eröffnet werden kann. – ³⁾ Stand 2011; künftig 1,3 bis 1,5 Mrd. € p. a. – ⁴⁾ Einnahmeausfälle ab 2010, kumuliert 2010/2012. – ⁵⁾ Kumuliert 2008/2012.

Direkte Krisenkosten: Finanzmarktstabilisierung ("Bankenpaket")

Ende Oktober 2008 wurde neben zwei Konjunkturpaketen sowie arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Milderung der realwirtschaftlichen Effekte der Finanzmarktkrise ein Maßnahmenpaket zur Sicherung und Stabilisierung des österreichischen Fi-

nanzmarktes verabschiedet. Dieses "Bankenpaket" war ursprünglich auf ein Gesamtvolumen von 100 Mrd. € angelegt. Bis zu 15 Mrd. € waren im Rahmen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes für Eigenkapitalmaßnahmen für Kreditinstitute und Versicherungsgesellschaften vorgesehen (Partizipationskapital, Erwerb von Gesellschaftsanteilen an Instituten durch den Bund, Haftungsübernahmen für ausfallgefährdete Kredite und Veranlagungen). Der bis Ende 2010 befristet zur Verfügung gestellte Haftungsrahmen für Wertpapieremissionen der Banken (Interbankmarktstärkungsgesetz) war ursprünglich mit 75 Mrd. € angesetzt. Davon wurden 2009 10 Mrd. € als Haftungen für Unternehmen (Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz) und 2010 15 Mrd. € als Griechenland-Hilfe und Euro-Schutzschirm (Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz) umgewidmet. Bis zu 10 Mrd. € umfasste die bis Ende 2009 befristete unbegrenzte Einlagensicherung für private Sparer sowie Klein- und Mittelbetriebe (Bankwesengesetz), die überhaupt nicht in Anspruch genommen wurde.

Übersicht 2 zeigt das Volumen der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung im Überblick (Stand Frühjahr 2012). An rückzahlbarem *Partizipationskapital*, das der Bund den Banken gegen die Zahlung von Dividenden zur Stärkung der Eigenkapitalbasis temporär zur Verfügung stellt, stehen derzeit 4,1 Mrd. € aus. Von seiner Grundkonzeption her soll das Partizipationskapital mittelfristig zurückgezahlt werden und somit das Bundesbudget nicht definitiv belasten. Im Rahmen ihrer Teilverstaatlichung wird das an die Österreichische Volksbanken AG (ÖVAG) übertragene Partizipationskapital (1.000 Mio. €) 2012 um 700 Mio. € herabgesetzt; diese Summe belastet als Kapitalzuschuss das Bundesbudget endgültig. Bereits 2011 wurde das an die Hypo Alpe-Adria-Bank AG geleistete Partizipationskapital von ursprünglich 1.350 Mio. € um 625 Mio. € herabgesetzt, weitere 450 Mio. € wurden in Grundkapital umgewandelt. Somit wurde auch für die Hypo Alpe-Adria der größere Teil des Partizipationskapitals (1.075 Mio. €) in für den Bund verlorene Kapitalzuschüsse umgewandelt. Die ersten Rückzahlungen von Partizipationskapital von insgesamt 900 Mio. € (durch die Erste Group Bank AG und die Österreichische Volksbanken-AG) waren ursprünglich bereits für 2011 vorgesehen; sie konnten jedoch von beiden Banken nicht geleistet werden. Für 2012 ist die Rückzahlung von 300 Mio. € an Partizipationskapital im Bundesvoranschlag budgetiert.

Übersicht 2: Volumen der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Stand Frühjahr 2012

	Partizipations- kapital ¹⁾	Kapitalzuschuss	Garantie, Haftung, Bürgschaft	Garantien für Wertpapier- emissionen ²⁾
		Mio. €		
Hypo Alpe-Adria-Bank International AG	275 ³⁾	1.075 ⁴⁾	200	598
Erste Group Bank AG	1.224			2.500
Österreichische Volksbanken-AG	300 ⁵⁾	950 ⁶⁾	100	3.000
Raiffeisen Bank International AG	1.750			2.750
Kommunkredit Austria AG einschließlich KA Finanz AG		1.459 ⁷⁾	2.500 ⁸⁾	5.601
BAWAG	550		1.268 ⁹⁾	
Summe	4.099	3.484	4.068	14.449

Q: Bundesministerium für Finanzen, Medienberichte, WIFO-Zusammenstellung und -Berechnungen. Einschließlich Maßnahmen zur Teilverstaatlichung der Österreichische Volksbanken AG sowie neue Eigenkapitalmaßnahmen und Haftungen für KA Finanz AG im Frühjahr 2012. – ¹⁾ Dividende 8%: Hypo Alpe-Adria-Bank International AG, Erste Group Bank AG, Raiffeisen Bank International AG; Dividende 9,3%: Österreichische Volksbanken-AG, BAWAG. – ²⁾ Stand Ende 2011. – ³⁾ Ursprünglich 1.350 Mio. €. – ⁴⁾ Herabsetzung Partizipationskapital: 625 Mio. €, Wandlung Partizipationskapital: 450 Mio. €. – ⁵⁾ Ursprünglich 1.000 Mio. €. – ⁶⁾ Herabsetzung Partizipationskapital: 700 Mio. €, Kapitalerhöhung: 250 Mio. €. – ⁷⁾ Bis Ende 2011: Kapitalerhöhung bzw. Gesellschafterzuschuss Kommunkredit Austria AG: 250 Mio. €, Gesellschafterzuschüsse KA Finanz AG: 210 Mio. €; Frühjahr 2012: Gesellschafterzuschuss: 610 Mio. €, Erhöhung Grundkapital KA Finanz AG: 389 Mio. €; 2013 zusätzlich Tilgung der Bürgschaft von 1.000 € für die KA Finanz AG: 1.137 Mio. €. – ⁸⁾ Haftung für Commercial-Paper-Programm. – ⁹⁾ Bürgschaft im Rahmen der Ende 2009 zur Kapitalisierung der KA Finanz AG eingerichteten Besserungsscheinkonstruktion, die Ende 2011 gezogen wurde: 1.000 Mio. €; der Bund wird diese offene Forderung durch eine Zahlung von 1.137 Mio. € Mitte 2013 tilgen, sodass die Bürgschaft dann durch einen Kapitalzuschuss in entsprechender Höhe ersetzt wird; Haftung für Forderungen: zusätzlich 268 Mio. €.

Im Frühjahr 2012 stehen aus Sicht des Bundes verlorene *Kapitalzuschüsse* an Banken (Kapitalerhöhungen, Gesellschafterzuschüsse usw.) von insgesamt 3.484 Mio. € fest. Davon entfallen 1.075 Mio. € auf die Hypo Alpe-Adria. 1.459 Mio. € gehen an die Kommunalkredit Austria AG (einschließlich deren Bad Bank KA Finanz AG; an die Kommunalkredit Austria AG Kapitalerhöhung bzw. Gesellschafterzuschuss von insgesamt 250 Mio. €; an die KA Finanz AG bis Ende 2011 Gesellschafterzuschüsse 210 Mio. €, im Frühjahr 2012 Gesellschafterzuschuss weitere 610 Mio. € und Grundkapitalerhöhung 389 Mio. €). Anfang 2012 wurden darüber hinaus auch für die Österreichische Volksbanken-AG Kapitalzuschüsse von insgesamt 950 Mio. € beschlossen: 700 Mio. € in Form der erwähnten Herabsetzung des größeren Teils des Partizipationskapitals sowie weitere 250 Mio. € als Kapitalerhöhung. 2013 wird der Bund eine Bürgschaft für die KA Finanz AG in Höhe von 1.000 Mio. € tilgen, sodass diese dann ebenfalls in einen Kapitalzuschuss umgewandelt wird. Die Bürgschaft ist aufgrund einer Eurostat-Entscheidung bereits seit 2010 mit einem Umfang von 1.000 Mio. € in den Staatsschulden sowie im öffentlichen Defizit (gemäß Maastricht-Definition) enthalten. Aus heutiger Sicht werden damit die Kapitalzuschüsse der öffentlichen Hand an österreichische Banken im Jahr 2013 4.621 Mio. € erreichen (bereits feststehende Kapitalzuschüsse 3.484 Mio. €, Tilgung der Bürgschaft für die KA Finanz AG 1.137 Mio. €). Sofern sie nicht durch künftige Verkaufserlöse der (teilweise) notverstaatlichten Banken gedeckt werden können, bilden sie endgültige Kosten für den Bund. Ein weiterer möglicher Kapitalbedarf der Hypo Alpe-Adria ist hier noch nicht berücksichtigt.

Daneben übernahm der Bund mit Stand Frühjahr 2012 *Garantien, Haftungen bzw. Bürgschaften für Aktiva oder Passiva* der (teilweise) notverstaatlichten Banken im Umfang von knapp 4,1 Mrd. €. Darunter ist eine Haftung von 200 Mio. € für die Hypo Alpe-Adria und von 100 Mio. € für die ÖVAG. Der Bund haftet zudem für ein Commercial-Paper-Programm der KA Finanz AG im Umfang von 2,5 Mrd. €. Für die KA Finanz AG besteht neben der erwähnten Bürgschaft (1 Mrd. €) eine weitere Haftung in Höhe von 268 Mio. €. Im Prinzip sind übernommene Haftungen, Garantien und Bürgschaften Eventualverbindlichkeiten und werden daher nicht budgetiert. Allerdings wird die Bürgschaft für die KA Finanz AG von 1.000 Mio. € den Bundeshaushalt 2013 insofern endgültig belasten, als der Bund eine Tilgung für diese Bürgschaft leisten muss. Auch für die anderen Haftungen an die (teilweise) notverstaatlichten Banken, die für notleidende Bankkredite usw. übernommen wurden, besteht ein gewisses Risiko, dass sie schlagend werden und dann für den Bundeshaushalt entsprechende definitive Kosten verursachen.

Die *Garantien für Wertpapieremissionen* der Banken, für deren Übernahme durch den Bund die Banken Haftungsentgelte leisten, erreichten Ende 2011 ein Volumen von 14,45 Mrd. €. Der Haftungsrahmen für diese Emissionen war bis Ende 2010 befristet, sodass seither keine neuen Garantien übernommen werden, sondern die bestehenden Haftungen allmählich auslaufen. Bis Ende März 2012 ging der Umfang der Garantien auf 9,7 Mrd. € zurück (*Bundesministerium für Finanzen, 2012B*).

Übersicht 3 fasst die Budgeteffekte (Einzahlungen und Auszahlungen)¹⁾ der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung in den Jahren 2008 bis 2011 sowie die erwarteten Einzahlungen und Auszahlungen gemäß Bundesvoranschlag 2012 zusammen. Dabei werden Auszahlungen und Rückzahlungen von Partizipationskapital nicht erfasst, da diese das Budget nicht dauerhaft belasten, sofern sie wie geplant zurückgezahlt werden. Auszahlungen sind Kapitalerhöhungen bzw. Gesellschafterzuschüsse sowie die Refinanzierungskosten für den Bund, der die Mittel zur Bankenhilfe auf dem Kapitalmarkt beschaffen muss. An Einzahlungen fallen Dividendenzahlungen der Banken für das Partizipationskapital an, sofern sie Gewinne erwirtschaften, sowie – gewinnunabhängig – Entgelte für die vom Bund übernommenen Haftungen und gegebenenfalls sonstige Einnahmen. Im Zeitraum 2008 bis 2011 übersteigen die kumulierten Auszahlungen (2,1 Mrd. €) die kumulierten Einzahlungen (1,4 Mrd. €); per

¹⁾ Zum Teil sind die hier als Auszahlungen bezeichneten Positionen – etwa die Herabsetzung von Partizipationskapital und seine Umwandlung in Gesellschafterbeiträge oder die Umwandlung von Partizipationskapital in Grundkapital – nicht mit direkten Auszahlungen im engeren Sinne verbunden.

Saldo entstanden dem Bundeshaushalt in diesem Zeitraum Kosten für die Bankenhilfen von 0,7 Mrd. €. Gemäß Bundesvoranschlag 2012 wird im laufenden Jahr (einschließlich erwarteter Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen der KA Finanz AG von 250 Mio. €)²⁾ mit einem Überschuss der Einzahlungen über die Auszahlungen von 0,6 Mrd. € gerechnet, der fast für einen Ausgleich von Auszahlungen und Einzahlungen seit 2008 sorgen sollte.

Übersicht 3: Budgeteffekte des Bankenpakets 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2008 bis 2011	Bundes- vor- anschlag 2012 ¹⁾
	Mio. €					
Auszahlungen		444	288	1.371	2.103	75
Kapitalerhöhungen, Gesellschafterzuschüsse		310	75	1.150	1.535	75
Refinanzierungskosten		134	213	221	568	
Einzahlungen	3	217	564	621	1.405	668
Dividenden Partizipationskapital ²⁾		0	263	289	552	241
Haftungsentgelte	3	217	301	332	853	177
Sonstige Einnahmen						250 ³⁾
Saldo	3	- 227	276	- 750	- 698	593

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Zusammenstellung und -Berechnungen. Ohne rückzahlbares Partizipationskapital; ohne quantitativ vernachlässigbare Einnahmen aus Pönalezahlungen sowie Aufwendungen für die Finanzmarktbeteiligung Aktiengesellschaft des Bundes; ohne die für 2013 vorgesehene Tilgung für Bürgschaft für die KA Finanz AG. – ¹⁾ Ohne die für 2012 zugesagten weiteren Kapitalzuschüsse an KA Finanz AG und Österreichische Volksbanken-AG. – ²⁾ Dividendenausfall 2010 Hypo Alpe-Adria-Bank International AG 36 Mio. €, Österreichische Volksbanken-AG 93 Mio. €; 2011 Hypo Alpe-Adria-Bank International AG 72 Mio. €, Österreichische Volksbanken-AG 93 Mio. €, in Summe 294 Mio. €. – ³⁾ Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen.

Dabei sind allerdings weder die Refinanzierungskosten des Jahres 2012 noch die für 2012 bereits zugesagten weiteren Kapitalzuschüsse für KA Finanz AG (999 Mio. €) und ÖVAG (950 Mio. €) berücksichtigt, die erst nach Erstellung des Bundesvoranschlages beschlossen wurden. Nicht enthalten ist auch die 2013 anfallende Tilgung der Bürgschaft für die KA Finanz AG (1.137 Mio. €). Insgesamt dürften die definitiven Ausgaben des Bundes für Kapitalzuschüsse an die Banken sowie die Refinanzierung der erforderlichen Schuldaufnahmen für Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung die künftigen Einzahlungen von Dividenden und Haftungsentgelten deutlich übersteigen. Aus heutiger Sicht werden daher wahrscheinlich die Auszahlungen im Zusammenhang mit den Bankenhilfen (Kapitalzuschüsse an Banken, Refinanzierungskosten) höher sein als die Einnahmen (Dividenden, Haftungsentgelte, Verkaufserlöse von Hypo Alpe-Adria und Kommunalkredit Austria AG), sodass die verschiedenen Maßnahmen das Bundesbudget per Saldo mittelfristig endgültig belasten.

Die einzelnen Maßnahmen haben unterschiedliche Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit und den Schuldenstand. Die Vergabe von Partizipationskapital erhöht temporär (bis zur Rückzahlung) den Schuldenstand, ist aber defizitneutral. Die Rückzahlung von Partizipationskapital verringert den Schuldenstand entsprechend. Kapitalzuschüsse sind nur dann defizitneutral, wenn sie an "gesunde", nicht an (teilweise) notverstaatlichte Banken geleistet werden. Sie erhöhen jedenfalls den Schuldenstand. Haftungen und Bürgschaften sind grundsätzlich sowohl defizit- als auch schuldenneutral, da sie – solange sie nicht schlagend werden – nicht mit Auszahlungen verbunden sind. Werden sie allerdings für nicht "gesunde" Banken übernommen, sind sie gemäß den Eurostat-Vorgaben dem Schuldenstand und dem Maastricht-Defizit hinzuzurechnen. Übersicht 4 gibt einen Überblick über die (voraussichtlichen) Auswirkungen des Bankenpakets auf den Schuldenstand mit Stand Frühjahr 2012.

²⁾ Deren Realisierung noch im Jahr 2012 ist allerdings derzeit unsicher.

Das Partizipationskapital erhöht, sofern es wie vorgesehen zurückgezahlt wird, den Schuldenstand temporär um 4.099 Mio. € (1,3% des BIP von 2012). Die bisher geleisteten Kapitalzuschüsse (Kapitalerhöhungen, Gesellschafterzuschüsse usw.) bewirken einen endgültigen Anstieg des Schuldenstandes um 3.484 Mio. € (1,1% des BIP von 2012). Die schuldenstandrelevanten Haftungen und Bürgschaften für die (teilweise) notverstaatlichten Banken dürften derzeit mit 1.568 Mio. € zu Buche schlagen (0,5% des BIP von 2012). Insgesamt entfallen somit 3 Prozentpunkte der Schuldenquote von 2012 auf verschiedene Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung, sind also durch die direkten Kosten der Finanzmarktkrise für die öffentlichen Haushalte bedingt.

Übersicht 4: Auswirkungen des Bankenpakets auf den Schuldenstand

Stand Frühjahr 2012

	Erhöhung des Schuldenstandes Mio. €	In % des BIP
Partizipationskapital	4.099	1,3
Kapitalzuschüsse	3.484	1,1
Haftungen, Bürgschaften	1.568 ¹⁾	0,5
Summe	9.151	3,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Zusammenstellung und -Berechnungen. – ¹⁾ Einschließlich Bürgschaft von 1.000 Mio. € für KA Finanz AG, die 2013 vom Bund getilgt wird (einschließlich Zinsen 1.137 Mio. €).

Der Bundesfinanzrahmen 2013-2016 im Überblick

Im März 2012 wurde der Bundesfinanzrahmen 2013-2016 verabschiedet. Er ist ebenso wie der vorhergehende Bundesfinanzrahmen vom April 2011 vom Bemühen geprägt, die öffentlichen Haushalte in Österreich wieder auf eine finanziell nachhaltige Basis zu stellen.

Übersicht 5: Bundesfinanzrahmen 2013-2016 im Überblick

	Bundesfinanzrahmen 2013-2016						Veränderungen gegenüber dem Bundesfinanzrahmen 2012-2015						
	2011 ¹⁾	2012 ²⁾	2013	2014	2015	2016	Ø 2011/2016	Ø 2013/2016	2011 ³⁾	2012 ²⁾	2013	2014	2015
	Mrd. €						Jährliche Veränderung in %		Mrd. €				
Einzahlungen	63,5	65,3	68,4	70,2	72,6	75,9	+ 3,7	+ 3,6	+ 0,9	+ 1,2	+ 2,1	+ 0,9	+ 1,5
Auszahlungsobergrenzen gemäß Bundesfinanzrahmengesetz	67,8	75,6	74,3	73,9	73,9	76,5	+ 2,4	+ 1,0	- 2,3	+ 2,0	+ 1,0	- 0,7	- 1,6
Recht, Sicherheit	7,7	8,1	8,0	7,9	7,7	7,9	+ 0,4	- 0,5	- 0,2	+ 0,0	+ 0,1	+ 0,0	- 0,1
Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie	32,8	35,6	35,7	36,3	36,8	37,8	+ 2,9	+ 2,0	- 0,4	+ 0,0	- 0,2	- 0,4	- 0,1
Bildung, Forschung, Kunst, Kultur	11,9	12,7	13,0	12,9	13,0	13,1	+ 1,9	+ 0,3	- 0,0	+ 0,4	+ 1,0	+ 0,8	+ 0,7
Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt	8,2	11,0	9,3	8,5	8,2	8,4	+ 0,5	- 3,5	- 0,6	+ 2,0	+ 1,0	+ 0,0	- 0,5
Kassa, Zinsen	7,2	8,3	8,3	8,4	8,4	9,3	+ 5,3	+ 4,0	- 1,2	- 0,4	- 0,9	- 1,1	- 1,5
Administrativer Saldo	- 4,4	-10,3	- 5,9	- 3,7	- 1,3	- 0,6	-33,0	-53,6	+ 3,3	- 0,9	+ 1,1	+ 1,5	+ 3,1

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. Rundungsdifferenzen. – ¹⁾ Vorläufiger Erfolg. – ²⁾ Einschließlich Vorlaufzahlungen von 1,25 bzw. 1,4 Mrd. €. Vorlaufzahlung sind Regelungen im neuen Haushaltsrecht, durch die Zahlungen für das Folgejahr bereits im Dezember budgettechnisch wirksam werden. Dies berührt nicht die Maastricht-Regelungen, wonach weiterhin die Zugehörigkeit zum jeweiligen Wirtschaftsjahr ausschlaggebend ist. – ³⁾ Vergleich Bundesvoranschlag mit dem vorläufigen Erfolg.

Der Bundesfinanzrahmen 2013-2016 enthält für diesen Vierjahreszeitraum die Auszahlungsobergrenzen³⁾ für die einzelnen Untergliederungen des Bundeshaushaltes sowie die in grobe Kategorien gegliederten geplanten Einzahlungen. Die Einzahlungen

³⁾ Mit Inkrafttreten der zweiten Stufe der Haushaltsrechtsreform des Bundes 2013 wird der Begriff "Ausgaben" durch den Begriff "Auszahlungen" und der Begriff "Einnahmen" durch den Begriff "Einzahlungen" ersetzt. Hintergrund ist die Umstellung der Haushaltsführung auf eine doppelte Buchführung ab 2013, mit der die bisherige Zahlungszuflussrechnung (Einzahlungen und Auszahlungen) durch eine zusätzliche Ergebnisrechnung (Erträge und Aufwendungen) ergänzt wird.

Übersicht 6: Makroökonomische Rahmenbedingungen									
	Strategiebericht 2012-2015					Strategiebericht 2013-2016			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2016
Bruttoinlandsprodukt									
Veränderung gegen das Vorjahr in %, real	+ 2,0	+ 2,1	+ 2,2	+ 2,2	+ 0,4	+ 1,6	+ 2,0	+ 2,2	+ 2,1
Veränderung gegen das Vorjahr in %, nominell	+ 4,1	+ 3,8	+ 4,0	+ 4,0	+ 2,7	+ 3,2	+ 3,6	+ 3,8	+ 3,8
Mrd. €, nominell	309,2	320,9	333,8	347,1	309,9	320,0	331,6	344,2	357,1
Lohn- und Gehaltssumme, brutto, nominell									
Veränderung gegen das Vorjahr in %	+ 2,8	+ 3,2	+ 3,4	+ 3,7	+ 3,7	+ 2,4	+ 3,7	+ 4,2	+ 4,1
Pro Kopf	+ 2,3	+ 2,6	+ 2,7	+ 3,0	+ 2,9	+ 1,8	+ 2,6	+ 3,0	+ 2,9
Unselbständig aktiv Beschäftigte									
Veränderung gegen das Vorjahr in %	+ 0,5	+ 0,6	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,6	+ 0,4	+ 1,0	+ 1,1	+ 1,1
Arbeitslose									
In 1.000	256,2	257,0	253,0	249,0	263,0	274,5	281,0	277,0	274,0
Arbeitslosenquote									
In % der Erwerbspersonen laut Eurostat	+ 4,5	+ 4,5	+ 4,4	+ 4,3	+ 4,5	+ 4,7	+ 4,7	+ 4,6	+ 4,4
Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO.									

	Vorläufiger Erfolg 2011	2012	Bundesfinanzrahmen 2013-2016				Jährliche Veränderung Ø 2013/2016 in %
			2013	2014	2015	2016	
			Mio. €				
<i>Rubriken 0, 1: Recht und Sicherheit</i>	<i>7.702,1</i>	<i>8.122,5</i>	<i>7.978,2</i>	<i>7.857,5</i>	<i>7.705,6</i>	<i>7.857,4</i>	<i>- 0,5</i>
Präsidentschaftskanzlei	7,5	8,1	7,8	7,5	7,4	7,6	- 0,9
Bundesgesetzgebung	136,3	173,0	136,3	137,6	138,3	142,3	+ 1,4
Verfassungsgerichtshof	11,8	12,6	12,8	14,0	14,8	15,1	+ 5,7
Verwaltungsgerichtshof	15,7	16,9	17,0	16,5	16,5	17,0	± 0,0
Volksanwaltschaft	6,3	7,3	10,2	10,0	10,1	10,3	+ 0,3
Rechnungshof	27,4	30,9	30,6	30,4	30,3	31,2	+ 0,6
Bundeskanzleramt	326,3	343,5	325,1	322,4	309,7	312,7	- 1,3
Inneres	2.294,9	2.470,2	2.505,0	2.494,7	2.473,9	2.536,3	+ 0,4
Äußeres	416,6	422,8	392,0	380,3	384,5	387,3	- 0,4
Justiz	1.201,7	1.185,9	1.199,2	1.209,7	1.203,6	1.222,9	+ 0,7
Militärische Angelegenheiten, Sport	2.158,2	2.232,3	2.149,4	2.133,8	2.021,3	2.057,5	- 1,4
Finanzverwaltung	1.099,4	1.219,0	1.192,8	1.100,6	1.095,2	1.117,2	- 2,2
<i>Rubrik 2: Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie</i>	<i>32.808,1</i>	<i>35.571,8</i>	<i>35.662,0</i>	<i>36.276,5</i>	<i>36.736,2</i>	<i>37.822,1</i>	<i>+ 2,0</i>
Arbeit	6.034,2	6.191,3	6.405,8	6.593,0	6.581,3	6.610,3	+ 1,1
Soziales, Konsumentenschutz	2.454,3	3.005,4	2.888,5	2.925,9	2.982,4	3.041,6	+ 1,7
Sozialversicherung	9.113,8	10.024,0	10.181,6	10.065,0	9.846,2	10.037,2	- 0,5
Pensionen	8.007,6	9.017,3	8.693,9	8.948,7	9.281,2	9.817,8	+ 4,1
Gesundheit	904,3	928,2	925,8	943,3	971,6	961,1	+ 1,3
Familie und Jugend	6.293,9	6.405,6	6.566,4	6.800,6	7.073,5	7.354,1	+ 3,8
<i>Rubrik 3: Bildung, Forschung, Kunst und Kultur</i>	<i>11.936,2</i>	<i>12.647,6</i>	<i>13.001,4</i>	<i>12.898,2</i>	<i>12.946,2</i>	<i>13.135,2</i>	<i>+ 0,3</i>
Unterricht, Kunst und Kultur	7.847,8	8.316,9	8.500,4	8.426,1	8.479,0	8.664,3	+ 0,6
Wissenschaft und Forschung	3.632,3	3.847,5	4.022,0	3.971,3	3.966,4	3.970,2	- 0,4
Wirtschaft (Forschung)	106,2	100,8	97,9	101,6	101,6	101,6	+ 1,2
Verkehr, Innovation, Technologie (Forschung)	349,9	382,4	381,1	399,2	399,2	399,1	+ 1,6
<i>Rubrik 4: Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt</i>	<i>8.194,2</i>	<i>10.955,3</i>	<i>9.320,3</i>	<i>8.457,0</i>	<i>8.155,9</i>	<i>8.367,4</i>	<i>- 3,5</i>
Wirtschaft	408,7	445,5	389,4	380,6	377,2	381,9	- 0,6
Verkehr, Innovation und Technologie	2.741,7	2.970,6	2.957,5	3.248,8	3.434,7	3.576,9	+ 6,5
Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	2.033,8	2.144,6	2.084,6	2.125,5	2.049,6	2.054,9	- 0,5
Umwelt	678,0	1.007,5	667,1	639,4	640,3	662,2	- 0,2
Finanzausgleich	689,3	770,4	804,0	838,9	870,5	908,9	+ 4,2
Bundesvermögen	1.563,1	1.723,9	1.138,4	1.090,7	650,5	649,5	- 17,1
Finanzmarktstabilität	79,6	1.892,8	1.279,3	133,1	133,1	133,1	- 53,0
<i>Rubrik 5: Kassa und Zinsen</i>	<i>7.173,1</i>	<i>8.282,7</i>	<i>8.241,4</i>	<i>8.350,2</i>	<i>8.336,2</i>	<i>9.280,5</i>	<i>+ 4,0</i>
Kassenverwaltung	345,6	335,6	365,9	287,5	265,5	259,2	- 10,9
Finanzierungen, Währungstauschverträge	6.827,5	7.947,1	7.875,5	8.062,7	8.070,7	9.021,3	+ 4,6
<i>Summe Allgemeiner Haushalt</i>	<i>67.813,7</i>	<i>75.579,9</i>	<i>74.203,3</i>	<i>73.839,4</i>	<i>73.880,1</i>	<i>76.462,6</i>	<i>+ 1,0</i>

Q: Bundesministerium für Finanzen, Strategiebericht 2013-2016, WIFO-Berechnungen. Ab 2012 einschließlich Vorlaufzahlungen (2012: 1,4 Mrd. €).

367

als präliminiert. Entsprechend wird auch für die kommenden Jahre mit höheren Einzahlungen als laut dem vorhergehenden Bundesfinanzrahmen 2012-2015 (vom April 2011) gerechnet.

Die Auszahlungsobergrenzen steigen von 67,8 Mrd. € 2011 auf 75,6 Mrd. € 2012⁴⁾. 2013 gehen sie zurück auf 74,3 Mrd. €⁵⁾, 2014 und 2015 sinken sie weiter auf jeweils etwa 73,9 Mrd. €, steigen 2016 aber wieder auf 76,5 Mrd. €. Die Auszahlungen erhöhen sich somit im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2016 um 1% pro Jahr. Die Auszahlungsobergrenzen laut Bundesfinanzrahmen 2012-2015 bzw. laut Bundesvoranschlag 2011 wurden 2011 um 2,3 Mrd. € unterschritten: vor allem aufgrund von Minderausgaben an Zinszahlungen aufgrund des niedrigeren Zinsniveaus (-0,9 Mrd. €), aber auch wegen eines geringeren Bundeszuschusses zur Sozialversicherung (-0,5 Mrd. €) und geringerer Haftungsansprüchen (-0,4 Mrd. €) sowie weiterer Minderausgaben in den Ressorts Landwirtschaft, Umwelt und Wissenschaft. Für 2012 und 2013 wurden die Auszahlungsobergrenzen nach oben, für 2014 und 2015 nach unten revidiert. Entsprechend verbessert sich mit Ausnahme des Jahres 2012 der administrative Saldo im gesamten Planungszeitraum deutlich.

Übersicht 8: Einzahlungen laut Bundesfinanzrahmen 2013-2016 im Detail

	Vorläufiger Erfolg 2011	Bundes- voranschlag 2012	Bundesfinanzrahmen 2013-2016				Jährliche Veränderung	
			2013	2014	2015	2016	Ø 2011/2016	Ø 2013/2016
			Mio. €				In %	
Öffentliche Abgaben, brutto	69.858	73.723	76.902	79.788	83.274	86.970	+ 4,5	+ 4,2
Lohnsteuer	21.784	23.000	23.916	25.342	27.042	28.742	+ 5,7	+ 6,3
Veranlagte Einkommensteuer	2.678	2.860	3.349	3.593	3.743	4.093	+ 8,9	+ 6,9
Körperschaftsteuer	5.277	5.500	5.790	6.125	6.425	6.725	+ 5,0	+ 5,1
Kapitalertragsteuern	2.712	2.980	3.040	3.350	3.550	3.650	+ 6,1	+ 6,3
Stabilitätsabgabe	510	520	510	510	510	510	± 0,0	± 0,0
Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe		128	128	128	128	128		± 0,0
Vorwegbesteuerung Pensionskassen		900						
Finanztransaktionssteuer				500	500	500		
Abgeltungszahlung			1.000	50	50	50		
Umsatzsteuer	23.391	24.230	25.100	25.900	26.800	27.800	+ 3,5	+ 3,5
Verbrauchssteuern	6.103	6.270	6.421	6.481	6.531	6.581	+ 1,5	+ 0,8
Verkehrssteuern	5.627	5.672	5.923	6.044	6.190	6.336	+ 2,4	+ 2,3
Sonstige Abgaben	1.775	1.663	1.725	1.765	1.805	1.855	+ 0,9	+ 2,5
Abzüglich								
Überweisungen an Länder, Gemeinden usw.	- 25.414	- 26.344	- 27.875	- 28.815	- 30.280	- 31.706	+ 4,5	+ 4,4
Überweisungen an EU-Haushalt	- 2.512	- 2.500	- 2.600	- 2.700	- 2.900	- 2.800	+ 2,2	+ 2,5
Öffentliche Abgaben, netto	41.931	44.879	46.426	48.273	50.093	52.463	+ 4,6	+ 4,2
Einzahlungen UG 20 Arbeit	5.192	5.003	5.352	5.561	5.791	6.113	+ 3,3	+ 4,5
Einzahlungen UG 25 Familie und Jugend	6.085	6.394	6.638	7.074	7.586	8.079	+ 5,8	+ 6,8
Sonstige Einzahlungen	10.244	9.064	9.939	9.322	9.141	9.260	- 2,0	- 2,3
Einzahlungen insgesamt	63.452	65.340	68.356	70.230	72.611	75.916	+ 3,7	+ 3,6

Q: Bundesministerium für Finanzen, Strategiebericht 2013-2016; WIFO.

Übersicht 6 fasst die makroökonomischen Rahmenbedingungen zusammen, auf denen der aktuelle Bundesfinanzrahmen beruht, auch im Vergleich mit dem vorhergehenden Bundesfinanzrahmen. Die Wachstumsaussichten verschlechterten sich vor allem für die Jahre 2012 und 2013 merklich, die Arbeitslosigkeit wird voraussichtlich etwas höher ausfallen als bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmens 2012-2015 angenommen.

⁴⁾ Dieser Anstieg ist u. a. dadurch zu erklären, dass ab 2012 die jeweils im Dezember erfolgenden Vorläufigfinanzierungen nicht mehr im folgenden Jahr verbucht, sondern dem betreffenden Jahr zugerechnet werden; dadurch erhöhen sich die Auszahlungen 2012 einmalig um 1,4 Mrd. €.

⁵⁾ 2013 wirkt erstmals ein Bilanzverlängerungseffekt (der im Jahr 2013 Auszahlungen und Einzahlungen um jeweils 860 Mio. € erhöht und in den Folgejahren steigt), weil der Bund ab 2013 für die Bundesbeamten und Bundesbeamtinnen sowie die Landeslehrer und Landeslehrerinnen einen Pensionsbeitrag von 12,55% der Gehaltssumme zu zahlen hat; den entstehenden Mehrauszahlungen stehen Mehreinzahlungen in derselben Höhe gegenüber.

Die EU-Strategie zur Stabilisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: "Sixpack"

Die EU-Strategie zur Bewältigung der "Schuldenkrise" in der EU fokussiert sehr stark auf die Stärkung der Budgetdisziplin. Sie enthält eine Reihe von Regelwerken. Das "Sixpack" (in Kraft seit 13. Dezember 2011) umfasst folgende Elemente:

Präventiver Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) (VO 1175/2011)

Ziel ist die Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele (MTO) von "nahezu ausgeglichen oder im Überschuss" (gemessen am strukturellen Budgetsaldo); das entspricht für Euro-Länder und Teilnehmer des Wechselkursmechanismus II einem Defizit von höchstens –1% des BIP bis hin zu einem Überschuss (Österreich: –0,5% des BIP); bei Überschreitung ist eine strukturelle Konsolidierung um durchschnittlich 0,5% des BIP p. a. bis zur Erreichung des MTO erforderlich. Ergänzend gilt eine Ausgabenregel: Das jährliche Primärausgabenwachstum darf die mittelfristige Potentialwachstumsrate nicht übersteigen; bei Überschreitung des MTO sollte es darunter liegen. Finanzielle Sanktionen (verzinsliche Einlage von 0,2% des BIP) werden bei Verstößen gegen die geforderte strukturelle Konsolidierung bzw. die Ausgabenregel verhängt.

Korrektiver Arm des SWP (VO 1177/2011)

Mitgliedsländer mit einer Staatsschuldenquote von über 60% des BIP müssen die Schulden schrittweise verringern; die Differenz zwischen 60% des BIP und der tatsächlichen Schuldenquote muss über die vergangenen drei Jahre um durchschnittlich ein Zwanzigstel p. a. sinken; die Schuldenregel soll erst nach einer Übergangsfrist von drei Jahren nach Beendigung eines laufenden Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ÜD-Verfahren) in Kraft treten. Künftig löst nicht nur die Überschreitung der 3%-Defizitgrenze, sondern auch ein Verstoß gegen die Schuldenregel ein ÜD-Verfahren aus.

VO zur Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Raum (VO 1173/2011)

Die Verordnung ergänzt die Reform des SWP durch neue, abgestufte finanzielle Sanktionen für Euro-Länder: Im präventiven Arm können künftig Verfehlungen mit einer verzinslichen Einlage von 0,2% des BIP bestraft werden. Im korrektiven Arm kann bereits bei Feststellung eines übermäßigen Defizits eine unverzinsliche Einlage von 0,2% des BIP gefordert werden, die bei weiterer Missachtung von Ratsempfehlungen in eine Strafzahlung umgewandelt wird. Für die Entscheidung über die Verhängung von Sanktionen gilt künftig die Abstimmungsregel der "Reversed Qualified Majority": Eine Sanktion gilt als angenommen, wenn der Rat nicht innerhalb von 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit dagegen stimmt. Die Manipulation von Statistiken wird künftig mit einer Strafzahlung von 0,2% des BIP sanktioniert.

Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedsländer –RL 2011/85/EU

Ziel ist die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Qualität des nationalen haushaltspolitischen Rahmens und der Übereinstimmung mit dem Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion. Dies betrifft insbesondere die Systeme der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Statistiken und Prognosepraktiken sowie numerische Haushaltsregeln. Zudem sollen die Budgetsituation der staatlichen Teilsektoren (Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) und deren Eventualverbindlichkeiten genauer erfasst werden, und numerische Haushaltsregeln (z. B. österreichischer Stabilitätspakt) sollen die Budgetdisziplin sämtlicher Gebietskörperschaften erhöhen und ihren Beitrag zu den gesamstaatlichen Konsolidierungsbemühungen sicherstellen.

VO über Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (VO 1176/2011)

Werden in einer Analyse makroökonomischer Indikatoren ("Scoreboard") signifikante Verletzungen der Schwellenwerte festgestellt und in einer Tiefenanalyse durch die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedsländern bestätigt, so kann ein Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten eingeleitet werden, das das Mitgliedsland zur Erstellung eines Korrekturplans verpflichtet. Bei dessen Umsetzung wird das Verfahren ruhend gestellt, bei wiederholten Verfehlungen werden finanzielle Sanktionen verhängt.

VO über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Raum (VO 1174/2011)

Diese Verordnung ergänzt jene zur Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte; bei wiederholten Verstößen gegen Auflagen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten wird eine Strafzahlung von 0,1% des BIP p. a. verhängt.

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A), European Commission (2012).

Im Zeitraum 2011 bis 2016 steigen die Auszahlungen in allen fünf Rubriken (Übersicht 7). Zwischen 2013 und 2016 nehmen sie jedoch nur in Rubrik 2 – Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie, Rubrik 3 – Bildung, Forschung, Kunst und Kultur sowie Rubrik 5 – Kassa und Zinsen zu. In den Rubriken 0, 1 – Recht und Sicherheit sowie Rubrik 4 – Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt werden sie dagegen gesenkt. Überdurchschnittlich wachsen zwischen 2013 und 2016 die Auszahlungen in Rubrik 2 – Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie (+2% p. a.) und Rubrik 5 – Kassa und Zinsen (+4% p. a.); die Gesamtausgaben erhöhen sich um 1% p. a. Die Ausgaben werden somit im Zeitraum

2013/2016 auch durch das zugleich mit dem neuen Bundesfinanzrahmen verabschiedete Konsolidierungspaket II merklich gedämpft und steigen deutlich schwächer als das nominelle BIP.

Die Bruttosteuerereinnahmen als größter Einnahmenposten des Bundes steigen zwischen 2011 und 2016 um 4,5% p. a. und zwischen 2013 und 2016 um 4,2% p. a. (Übersicht 8). Überdurchschnittlich erhöhen sich die Einnahmen aus der Lohnsteuer, der veranlagten Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer sowie den Kapitalertragsteuern. Getragen wird die Dynamik der Bruttosteuerereinnahmen wesentlich von den steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen und unterstützt von dem ab 2013 prognostizierten mäßigen Wachstum des nominellen BIP.

Die EU-Strategie zur Stabilisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: "Twopack"

Das "Twopack" (soll im Sommer 2012 beschlossen werden) umfasst folgende Elemente:

VO über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtsstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedsländer im Euro-Währungsgebiet

Diese Verordnung sieht einen einheitlichen Zeitrahmen für die öffentlichen Haushalte der Mitgliedsländer vor: Übermittlung von mittelfristigem Fiskalrahmen und Stabilitäts- und Konvergenzprogramm bis 15. April, des gesamtsstaatlichen Haushaltsplanes bis 15. Oktober, des beschlossenen Haushaltes bis 31. Dezember; Implementierung numerischer Fiskalregeln und Kontrolle durch einen unabhängigen "Fiskalrat". Bei signifikanten Verstößen der Haushaltspläne gegen den SWP kann die Europäische Kommission eine Überarbeitung fordern.

VO über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedsländern, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind

Der Staatshaushalt von Mitgliedsländern mit schwerwiegenden Stabilitätsproblemen soll künftig, basierend auf einer Entscheidung der Europäischen Kommission, einer vertieften Überwachung unterworfen werden können, mit dem Ziel, sich wieder über den Kapitalmarkt refinanzieren zu können. Vorgesehen ist u. a. die Möglichkeit der Empfehlung eines makroökonomischen Anpassungsprogrammes durch die Europäische Kommission.

Vertrag über Stabilität, Koordination und Governance – Fiskalpakt

Dieser Vertrag wurde am 2. März 2012 von 25 EU-Ländern unterzeichnet. Er tritt in Kraft nach Ratifizierung durch mindestens 12 Euro-Länder.

Die Mitgliedsländer sollen sich vorzugsweise durch Verankerung in der Verfassung verpflichten, einen ausgeglichenen Haushalt bzw. einen Haushaltsüberschuss zu erreichen (gemessen am strukturellen Budgetdefizit, das einen länderspezifisch definierten Referenzwert von –0,5% bzw. –1% des BIP bei einer Schuldenquote deutlich unter 60% des BIP nicht überschreiten darf). Auch der automatische Korrekturmechanismus für den Fall signifikanter Abweichungen von den Regeln soll vorzugsweise in der Verfassung festgeschrieben werden. Wenn künftig ein Mitgliedsland die Regel bezüglich des strukturellen Defizits verletzt, kann vor dem Europäischen Gerichtshof geklagt werden.

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A), European Commission (2012).

"Konsolidierungspaket II"

Umfang und Struktur

Gemäß den Prognosen des BMF wären ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen das strukturelle Defizit des Gesamtstaates 2016 über 3% des BIP und der Schuldenstand bei 78% des BIP gelegen. Als integralen Bestandteil des neuen Bundesfinanzrahmens verabschiedete daher die Bundesregierung im Februar 2012 ein weiteres Konsolidierungspaket ("Stabilitätspaket"), das das im Oktober 2010 in Loipersdorf beschlossene "Konsolidierungspaket I"⁶⁾ ergänzt. Zur Deckung der budgetären Kosten der kurz darauf eingeleiteten Teilverstaatlichung der Österreichischen Volksbanken-AG (ÖVAG) wurden im März 2012 weitere Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen. Dieses "Konsolidierungspaket II", das ebenso wie der aktuelle Bundesfinanzrahmen die Periode 2013 bis 2016 abdeckt, ist maßgeblich durch zwei aktuelle Entwicklungen motiviert: durch die jüngsten Beschlüsse auf der EU-Ebene zur Stärkung der Budgetdisziplin, die auch für Österreich eine Verschärfung des Konsolidierungskurses erfordern, und durch die Herabstufung der Bonität der Republik Österreich durch die Ratingagentur Standard & Poor's Mitte Jänner 2012.

⁶⁾ Eine detaillierte Analyse des Konsolidierungspaketes I findet sich in Schratzenstaller (2011).

Die österreichische Schuldenbremse und der neue österreichische Stabilitätspakt

Am 7. Dezember 2011 beschloss der österreichische Nationalrat eine "Schuldenbremse" auf Bundesebene nach deutschem Vorbild. Demnach muss der Bundeshaushalt (einschließlich der Haushalte der Sozialversicherungsträger) ab 2017 grundsätzlich strukturell ausgeglichen sein – das strukturelle Defizit darf 0,35% des BIP nicht überschreiten. Details, insbesondere die Berechnung des strukturellen Defizits sowie die Kontrolle und der Ausgleich von Abweichungen vom Grenzwert, sind in einer Verordnung des Bundesministers für Finanzen geregelt. Für Notsituationen wie Naturkatastrophen, eine schwere Rezession oder andere Ereignisse, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, erlaubt eine Ausnahmeregel vorübergehend ein höheres strukturelles Defizit. In diesem Fall ist gleichzeitig der Pfad der Verringerung des ausnahmsweise höheren Defizits aufzuzeigen.

Anfang Mai 2012 einigten sich Bund, Länder und Gemeinden auf einen neuen österreichischen Stabilitätspakt, der den geltenden Stabilitätspakt (2011 bis 2014) ersetzt und die Einbeziehung der Länder und Gemeinden in eine gesamtsstaatliche Schuldenbremse verankert. Der Stabilitätspakt enthält ein System mehrfacher Fiskalregeln, das eine Regel über den zulässigen Haushaltssaldo nach ESVG (Maastricht-Saldo), über den zulässigen strukturellen Saldo (Schuldenbremse), über das zulässige Ausgabenwachstum (Ausgabenbremse) und über die Senkung des öffentlichen Schuldenstandes nach ESVG (Schuldenquotenanpassung) für die einzelnen Gebietskörperschaften umfasst.

Nach der Schuldenbremse ist dem Grundsatz eines ausgeglichenen Haushaltes für den Bund dann entsprochen, wenn sein strukturelles Defizit 0,35% des BIP in den Jahren ab 2017 nicht überschreitet, für Länder und Gemeinden darf es insgesamt höchstens 0,1% des BIP betragen. Die Ausgabenbremse und die Regel über die Schuldenquotenanpassung orientieren sich an den Vorgaben der EU-Regelwerke zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion.

Der Stabilitätspakt ist grundsätzlich unbefristet. Werden budgetrelevante Vereinbarungen einseitig beschnitten (z. B. nicht einvernehmliche Änderungen der Gesundheits- und Pflegefinanzierung, Steuerreform mit erheblichen Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften, fehlende Einigung auf einen neuen Finanzausgleich), ist jedoch eine automatische Beendigung möglich. Bei einem Verstoß gegen die Defizitziele entscheidet ein Gremium mit je zwei Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden über Strafzahlungen. Diese Entscheidung muss einstimmig erfolgen, die betroffene Gebietskörperschaft hat kein Stimmrecht.

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A, 2012B), Medienberichte.

Die Maßnahmen dieses neuen Konsolidierungsprogramms erreichen zwischen 2012 und 2016 kumuliert 27,87 Mrd. €⁷⁾ und damit etwas mehr als jene des Konsolidierungspaketes I (2011 bis 2016 kumuliert 25,06 Mrd. €⁸⁾; Übersicht 9). Beide Pakete zusammen sehen, ausgehend von knapp 0,9% des BIP 2011, im Jahr 2016 ein Konsolidierungsvolumen von 3,9% der Wirtschaftsleistung vor. Dass die Maßnahmen in den verschiedenen Budgetunterlagen nur bis 2016 dargestellt und kumuliert werden, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die ausgabenseitigen Maßnahmen ausschließlich und die einnahmenseitigen Maßnahmen größtenteils dauerhaft, also über den Planungshorizont Ende 2016 hinaus wirken.

Im Durchschnitt des Zeitraums 2012 bis 2016 ist der Anteil der ausgabenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen mit knapp 62% deutlich höher als im Konsolidierungspaket I (gut 53%). Beide Konsolidierungspakete zusammen weisen in der Periode 2011 bis 2016 einen Anteil von Einsparungen von gut 57% auf.

Der Bund trägt gut drei Viertel des gesamten bis 2016 kumulierten Volumens des Konsolidierungspaketes II bei, Länder und Gemeinden knapp ein Fünftel⁹⁾ und die Sozialversicherungsträger 5%. In der Gesamtbetrachtung beider Konsolidierungsprogramme beträgt der Anteil des Bundes zwischen 2011 und 2016 knapp 80%, jener der Länder und Gemeinden 18% und der Sozialversicherungsträger knapp 3%.

⁷⁾ Ursprünglich war ein Konsolidierungsvolumen von etwa 26,5 Mrd. € geplant; die zusätzlichen Maßnahmen zur Finanzierung der Teilverstaatlichung der ÖVAG machen bis 2016 rund 1,4 Mrd. € aus.

⁸⁾ Diese kumulierte Darstellung des gesamten Volumens des Konsolidierungspaketes I schreibt die Konsolidierungsbeträge des Jahres 2014 in die Jahre 2015 und 2016 fort.

⁹⁾ Dabei wird die Hälfte des Konsolidierungsbeitrages der Länder und Gemeinden durch ihren Anteil an den Steuererhöhungen in Form der Ertragsanteile abgedeckt, die sie über den Steuerverbund erhalten; an echten Einsparungen müssen Länder und Gemeinden zwischen 2012 und 2016 2,6 Mrd. € erbringen (15% der gesamten geplanten Einsparungen).

Übersicht 9: Konsolidierungspakete I und II

	Einsparungen	Einnahmen- erhöhungen ¹⁾	Konsolidierungsvolumen insgesamt	Bund	Länder und Gemeinden	Sozialversiche- rungsträger	Ausgaben	Einnahmen
		Mio. €	In % des BIP		Anteile in %		Anteile in %	
<i>Konsolidierungspaket I – "Loipersdorf", Oktober 2010</i>								
2011	1.409	1.219	2.628	0,9	82,4	17,6	53,6	46,4
2012	1.981	1.811	3.792	1,2	82,6	17,4	52,2	47,8
2013	2.241	2.010	4.251	1,3	82,8	17,2	52,7	47,3
2014	2.514	2.281	4.795	1,4	82,9	17,1	52,4	47,6
2015	2.514	2.281	4.795	1,4	82,9	17,1	52,4	47,6
2016	2.514	2.281	4.795	1,3	82,9	17,1	52,4	47,6
2011/2016	13.173	11.883	25.056		82,8	17,2	52,6	47,4
<i>Konsolidierungspaket II, März 2012</i>								
2011								
2012	463	1.238	1.701	89,9	6,6	3,5	27,2	72,8
2013	1.680	2.310	3.990	82,1	14,3	3,6	42,1	57,9
2014	3.388	2.197	5.585	74,4	21,0	4,6	60,7	39,3
2015	5.171	2.308	7.479	76,2	18,6	5,2	69,1	30,9
2016	6.478	2.637	9.115	72,8	21,5	5,7	71,1	28,9
2011/2016	17.180	10.690	27.870	76,4	18,7	4,9	61,6	38,4
<i>Konsolidierungspakete I und II insgesamt</i>								
2011	1.409	1.219	2.628	0,9	82,4	17,6	53,6	46,4
2012	2.444	3.049	5.493	1,8	84,8	14,1	44,5	55,5
2013	3.921	4.320	8.241	2,6	82,5	15,8	47,6	52,4
2014	5.902	4.478	10.380	3,1	78,3	19,2	56,9	43,1
2015	7.685	4.589	12.274	3,6	78,8	18,0	62,6	37,4
2016	8.992	4.918	13.910	3,9	76,3	20,0	64,6	35,4
2011/2016	30.353	22.573	52.926		79,4	18,0	57,3	42,7

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. Rundungsdifferenzen. – ¹⁾ Konsolidierungspaket I: Steuererhöhungen; Konsolidierungspaket II: Steuererhöhungen, Erhöhung verschiedener Sozialversicherungsbeiträge für Unselbständige, gewerbliche Wirtschaft und Landwirtschaft sowie "Experience Rating" (Strafzahlung bei Kündigung 110 €).

Maßnahmen im Detail

Einsparungsmaßnahmen

Die geplanten Einsparungsmaßnahmen (vgl. Übersicht 10) betreffen eine Reihe von Ausgabenbereichen, für die seit längerem umfangreiche Effizienzsteigerungspotentiale festgestellt werden und die dementsprechend im Mittelpunkt der ausgabenseitigen Konsolidierungsvorschläge der letzten Jahre stehen (vgl. etwa Aiginger et al., 2010).

Der Bereich "Pensionen" trägt am meisten bei, mit Einsparungen von insgesamt 5,67 Mrd. € (ein Drittel des gesamten Einsparungsvolumens). Mit gut 3 Mrd. € wird hier rund die Hälfte aus strukturellen Ansätzen erschlossen (insbesondere Maßnahmen zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters), knapp die Hälfte der Einsparungen (2,56 Mrd. €) stammen aus einer für 2013 und 2014 geplanten nur mäßigen Pensionsanpassung. Der zweitgrößte Einsparungsbereich auf Bundesebene ist mit gut 2,5 Mrd. € (etwa 15% der Einsparungen) die öffentliche Verwaltung: Hier kommen knapp zwei Drittel der angestrebten Einsparungen aus nichtstrukturellen Maßnahmen (Nulllohnrunde 2013, mäßige Gehaltsanpassung 2014, Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst auf Bundesebene bis Ende 2014). 1,4 Mrd. € werden aus Einsparungen bei den ÖBB erzielt, 1 Mrd. € an Einsparungen soll aus einer ab 2015 wirkenden Förderreform realisiert werden. Darüber hinaus sollen Länder und Gemeinden bis 2016 kumulierte Einsparungen von gut 2,6 Mrd. € erzielen (rund 15% der gesamten Einsparungen), die Sozialversicherungsträger (Gesundheitsbereich) von knapp 1,4 Mrd. € (8% der Einsparungen).

Während die Maßnahmen im Pensionsbereich und die damit verbundenen Einsparungen ebenso wie jene für die ÖBB insgesamt sehr konkret spezifiziert sind¹⁰⁾, sind die Einsparungsziele im Bereich der Förderungen sowie jene für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger noch nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegt. Für Länder und Gemeinden wird nur ein gesamtes ausgabenseitiges Konsolidierungsvolumen festgelegt; konkrete Konsolidierungsbereiche mit quantifizierten Einsparungs-

¹⁰⁾ Eine gewisse Unsicherheit besteht lediglich über die Effektivität der Maßnahmen zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters.

zielen werden nicht genannt. Es wird lediglich auf die Mitwirkung der Länder zur Erreichung des Zieles hingewiesen, das Ausgabenwachstum im Gesundheitsbereich mit der Wachstumsrate des nominellen BIP zu begrenzen, sowie auf ihre Beteiligung an der Reform des Fördersystems ("Förderpyramide"), die ab 2015 Einsparungen erbringen soll¹¹⁾. Erneut wurde – wie bereits im Konsolidierungspaket I – die Möglichkeit vergeben, die Anteile der Länder an den konsolidierungsbedingten Einnahmen aus Steuererhöhungen an die Verpflichtung zur Mitwirkung an Strukturreformen sowie an konkrete Maßnahmen und Umsetzungsschritte zu koppeln.

Übersicht 10: Ausgabenseitige Maßnahmen des Konsolidierungspaketes II

	2012	2013	Bundesfinanzrahmen 2013-2016			2012/2016
			2014	2015	2016	
			Mio. €			
Ausgabeneinsparungen insgesamt	463	1.680	3.388	5.171	6.478	17.177
Ausgabeneinsparungen Bund	348	1.604	2.537	3.988	4.679	13.154
Aufnahmestopp öffentlicher Dienst (Bund)	42	94	112	112	112	472
Nulllohnrunde 2013 und mäßige Gehaltsanpassung 2014		206	253	311	311	1.081
Sonstige Einsparungen im Dienstrecht	4	19	42	42	42	149
Sonstige Verwaltungseinsparungen (IT, Heerespitäler, Bezirksgerichte)	9	72	129	307	325	842
Harmonisierung der Pensionssysteme (Abschaffung Parallelrechnung)			19	42	62	123
Anhebung Anspruchsvoraussetzung Korridor pension		77	144	168	144	533
Anhebung Tätigkeitsschutz		32	65	166	201	464
Mäßige Pensionsanpassung 2013 und 2014		400	720	720	720	2.560
Systemumstellung Invaliditätspension			– 14	– 33	– 12	– 59
Beschleunigung der Wiedereingliederung von Arbeitsfähigen (Pensionsvorschüsse)		50	71	93	95	309
Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse "Bad Ischler Dialog"		– 17	11	58	140	192
Entfall von Blockzeitvereinbarungen bei Altersteilzeit		13	42	57	74	186
Sonstige Maßnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung		23	23	23	24	93
Struktureffekt durch späteren Pensionsantritt		100	100	400	600	1.200
Sonstige	11	14,5	14,5	14,5	14,5	69
Gesundheitswesen (Bund)	19					19
Redimensionierung ÖBB-Bauprojekte	47	159	259	212	240	917
Kürzung Pensionszuschuss ÖBB	35	70	105	140	175	525
Förder-Reform				500	500	1.000
Kürzung Ermessensauszahlungen	169	169	169	169	169	845
Zinsersparnis Bund (durch geringeres Defizit)	12	122	272	486	742	1.634
Zusätzliche Ausgabeneinsparungen Länder und Gemeinden	55	– 68	595	791	1.279	2.651
Zusätzliche Ausgabeneinsparungen Sozialversicherung	60	144	256	392	520	1.372

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A), WIFO-Berechnungen. Rundungsdifferenzen.

Grundsätzlich wäre die Einbettung der einzelnen Strukturreformen (ebenso wie des neuen Stabilitätspaktes ab 2012) in eine Föderalismusreform sinnvoll gewesen, da sie größtenteils Bereiche mit gemeinsamer Zuständigkeit von Bund und Ländern betreffen (Förderungen, Verwaltung, Gesundheit): Bevor Konsolidierungsziele festgelegt werden, sollten in einem ersten Schritt die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im föderalen Gefüge neu geordnet werden (bei möglichst weitgehendem Abbau von gemeinsamen Zuständigkeiten, einer Stärkung der subzentralen Abgabenaufonomie sowie einer deutlichen Verringerung der intragovernmentalen Transfers)¹²⁾. Stattdessen wurde der bestehende Finanzausgleich, der bis Ende 2014 befristet ist, mit all seinen Ineffizienzen de facto bis Ende 2016 verlängert, um so eine zentrale Bedingung der Landeshauptleutekonferenz für ihre Mitwirkung am Konsolidierungsprogramm zu erfüllen. Auch machte die Landeshauptleutekonferenz zur Bedingung für die Erfüllung der Konsolidierungsvorgaben für die Länder, dass Steuerreformen

¹¹⁾ Die Einsparungen durch die Förderreform von 500 Mio. € jährlich ab 2015 werden allerdings vollständig dem Bund zugerechnet.

¹²⁾ Ausführliche Kritik am derzeitigen österreichischen Finanzausgleich und Vorschläge für eine grundlegende Föderalismusreform finden sich in den Projektberichten zur Studie "Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs" (http://www.bmf.gv.at/budget/besonderebudgetthemen/finanzbeziehungenzu_658/5361/studien_zurreformdes_11884/_start.htm; Bröthaler et al., 2010, Biwald et al., 2010, Pitlik – Wirth – Lehner, 2010, Bauer et al., 2010).

Einnahmenerhöhungen

nur mit Zustimmung der Länder erfolgen dürfen und dass sie an den Mehreinnahmen aus künftigen Steuererhöhungen beteiligt werden.

Die bis 2016 geplanten Einnahmenerhöhungen bestehen zum weit überwiegenden Teil aus der Anhebung bestehender oder der Einführung neuer Steuern (Übersicht 11). Hinzu kommt die Anhebung verschiedener Beiträge¹³⁾. Nachträglich beschlossen wurden die Option zur Vorwegbesteuerung der Beiträge zu den betrieblichen Pensionskassen (2012 vermutlich überschätzte Einnahmen an Einkommensteuer von 900 Mio. €, in den Folgejahren Mindereinnahmen von jährlich 75 Mio. €) sowie ein bis Ende 2016 befristeter Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe ("Bankenabgabe"). Die erwarteten Zusatzeinnahmen sollen die Teilverstaatlichung der ÖVAG finanzieren. Insgesamt setzt sich das Einnahmenpaket aus einer Reihe unterschiedlicher Maßnahmen zusammen. Teils scheinen die Einnahmenerwartungen eher optimistisch (neben der Vorwegbesteuerung der betrieblichen Pensionskassen betrifft dies die Einnahmen aus der Besteuerung von Schwarzgeld in der Schweiz sowie die Einschränkung der Gruppenbesteuerung). Zudem bleibt abzuwarten, ob die Einführung einer Finanztransaktionssteuer in der EU, die ab 2014 für den österreichischen Staatshaushalt jährlich (ebenfalls eher optimistisch geschätzte) 500 Mio. € erzielen soll, bis 2014 gelingt.

Übersicht 11: Steuerliche Maßnahmen des Konsolidierungspaketes II

	2012	Bundesfinanzzahmen 2013/2016				2012/2016
		2013	2014	2015	2016	
		Mio. €				
Mehreinnahmen insgesamt	1.238	2.310	2.197	2.308	2.637	10.690
Besteuerung Veräußerungsgewinne Grundstücke und Liegenschaften	10	350	450	500	750	2.060
Gruppenbesteuerung: Beschränkung ausländischer Verlustabschreibungen		50	75	75	75	275
Umsatzsteuer: Einschränkung Gestaltungsmöglichkeiten bei Vorsteuerabzug	100	250	250	250	250	1.100
Umsatzsteuer: Verlängerung und Vorsteuerrückzahlung	30	50	50	50	50	230
Abgeltung Gesundheits- und Sozialbeihilfengesetz I : 1			100	100	100	300
Streichung Begünstigung für Busse, Schienenfahrzeuge und Agrardiesel		70	80	80	80	310
Solidarbeitrag hohe Einkommen befristet bis 2016 (13., 14. Sonderzahlung)		110	110	110	110	440
Finanztransaktionssteuer			500	500	500	1.500
Abgeltungssteuer		1.000	50	50	50	1.150
Halbierung Bausparprämie und Zukunftsvorsorge		70	100	100	100	370
Erweiterung Körperschaftsteuerpflicht	30	40	50	50	50	220
Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe	128	128	128	128	128	640
Vorwegbesteuerung Pensionskassen	900	- 75	- 75	- 75	- 75	600
Beitragsharmonisierung Pensionsrecht gewerbliche und bäuerliche Wirtschaft		95	107	127	125	454
Aufhebung Sistierung Beiträge gemäß Nachtschwerarbeitsgesetz		24	25	26	27	102
Anhebung Höchstbeitragsgrundlage Pensionsversicherung		52	54	55	57	218
Gebühren: Unternehmen bei Kündigung ("Experience Rating")		29	51	72	93	245
Längere Zahlung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge (bis zum Pensionsanspruch)		14	39	57	113	223
Anhebung Höchstbeitragsgrundlage Arbeitslosenversicherung		13	13	13	14	53
Striktere Kontrollen Forschungsprämie	40	40	40	40	40	200
Mehreinnahmen Bund	1.181	1.671	1.617	1.711	1.957	8.137
Mehreinnahmen Länder und Gemeinden	57	639	580	597	680	2.553

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A), WIFO-Berechnungen. Rundungsdifferenzen.

Folgende Punkte fallen bei einer Betrachtung der Struktur der einnahmenseitigen Maßnahmen auf – auch vor dem Hintergrund der Empfehlungen der internationalen Organisationen zu einer möglichst wachstumsfreundlichen Gestaltung von Konsolidierungsmaßnahmen¹⁴⁾:

¹³⁾ In den Budgetunterlagen des Bundesministeriums für Finanzen sowie in den sonstigen Regierungsdokumenten werden diese den Ausgabeneinsparungen hinzugerechnet; sie machen insgesamt 1,5 Mrd. € aus (5,4% des gesamten kumulierten Volumens des Konsolidierungspaketes II).

¹⁴⁾ Vgl. jüngst aus Sicht der OECD Sutherland – Hoeller – Merola (2012).

- Nach den Umweltsteuererhöhungen des Konsolidierungspaketes I wurde auf eine weitere Ökologisierung des Abgabensystems de facto verzichtet.
- Die Option des Abbaus von Steuerbegünstigungen (insbesondere in der Umsatz- und der Einkommensteuer) hätte noch intensiver genutzt werden können. Die Einschränkung oder Beseitigung von Steuerbegünstigungen würde die Erzielung zusätzlicher Einnahmen mit der Vereinfachung des Steuersystems und der Beseitigung steuerlicher Ausnahmen verbinden, die sozial wenig treffsicher sind (insbesondere ermäßigter Umsatzsteuersatz für viele Güter und Dienstleistungen), die ökologisch kontraproduktiv sind (z. B. Dienstwagenbesteuerung) oder die sonstige unerwünschte Anreizwirkungen haben (z. B. die beschäftigungs- und gleichstellungspolitisch problematische steuerliche Begünstigung von Überstunden).
- Auch wenn sie vorwiegend die vergleichsweise wenig steuerreagiblen höheren Einkommen betreffen, erhöhen die verschiedenen Erhöhungen von Sozialversicherungsbeiträgen die in Österreich ohnehin sehr hohe Abgabenlast auf Arbeitseinkommen weiter.
- Mit wenigen Ausnahmen gelten die Steuererhöhungen unbefristet, ohne dass sich die Regierung etwa verpflichtet hätte, die zusätzlichen Einnahmen mittelfristig zur Senkung verzerrender Abgaben (vor allem der hohen arbeitsbezogenen Abgaben) und damit für eine Abgabenstrukturreform zu verwenden.
- Es fehlt die Einbettung der steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen in eine begleitende Abgabenstrukturreform, die relativ wachstumsfreundliche Steuern stärken würde (gegebenenfalls mit positiven Lenkungseffekten; vor allem Grundsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Umweltsteuern) und im Gegenzug die wachstums- und beschäftigungsfeindlichen hohen Abgaben auf die Arbeit senken würde.

Bereits das Konsolidierungspaket I wurde von einem Offensivpaket begleitet, das für den Zeitraum 2011 bis 2014 jährlich zusätzliche Ausgaben von 400 Mio. € für Universitäten und Fachhochschulen, Schulen (Ausbau der Ganztagsbetreuung), thermische Sanierung, Forschungsförderung und den Kassenstrukturfonds vorsah. Mit dem Bundesfinanzrahmen 2012-2015 wurden diese Zusatzmittel um ein Jahr (bis Ende 2015) verlängert, der neue Bundesfinanzrahmen 2013-2016 sieht eine weitere Verlängerung bis Ende 2016 vor (Übersicht 12).

Offensivmaßnahmen

Übersicht 12: Offensivmaßnahmen

	2012	2013	2014	2015	2016	2012/2016
	Mio. €					
<i>Insgesamt</i>	870	1.332	1.271	1.322	1.362	6.157
Universitäten Aufstockung Globalbudget		250	250	250	250	1.000
Universitäten und Fachhochschulen	80	80	80	80	80	400
Schulen Ausbau Ganztagsbetreuung	80	80	80	80	80	400
Thermische Sanierung	100	100	100	100	100	500
Forschungsförderung	100	100	100	100	100	500
Kassenstrukturfonds UG 24 Gesundheit	40	40	40	40		160
Pflegefonds ¹⁾	150	200	235	300	350	1.235
Neue Mittelschule	12	34	66	102	132	346
Unterricht zusätzliche Mittel gegenüber Bundesvoranschlag 2012	308	448	320	270	270	1.616

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A), – ¹⁾ Einschließlich Anteil der Länder.

Hinzu kamen im Bundesfinanzrahmen 2012-2015 zusätzliche Ausgaben für die Neue Mittelschule (ansteigend von 12 Mio. € 2012 auf 102 Mio. € 2015), die mit dem neuen Bundesfinanzrahmen ebenfalls bis Ende 2016 (im Umfang von 132 Mio. €) weitergeführt werden sollen. Als Offensivmaßnahme gilt auch die Bundesdotierung des Mitte 2011 eingerichteten und gemeinsam mit den Bundesländern finanzierten Pflegefonds, die von 150 Mio. € 2012 auf 350 Mio. € 2016 steigen soll. Als neue Maßnahmen enthält der Bundesfinanzrahmen 2013-2016 zusätzliche Mittel für den Bereich Unterricht (durchschnittlich 300 Mio. € p. a.) sowie die Ende 2011 beschlossene Aufstockung des Globalbudgets der Universitäten ("Universitätsmilliarde") um jährlich 250 Mio. € zwischen 2013 und 2016. Insgesamt erreichen die geplanten Offensiv-

maßnahmen 2012 knapp 0,3% des BIP, in den Folgejahren jeweils etwa 0,4% des BIP. Angesichts des beträchtlichen Umfangs der beiden Konsolidierungspakete und des erheblichen aktuellen Mittelbedarfes erscheint eine weitere Aufstockung dieser Mittel angezeigt: Trotz der Offensivmaßnahmen nehmen die Ausgaben in der Rubrik 3 – Bildung, Forschung, Kunst und Kultur zwischen 2013 und 2016 im Jahresdurchschnitt um nur 0,3% zu. In der UG 30 Unterricht, Kunst und Kultur ist für diesen Zeitraum ein mäßiger Zuwachs um 0,6% p. a. geplant. Für die UG 31 Wissenschaft und Forschung, die den überwiegenden Teil der Ausgaben für Wissenschaft und Forschung (einschließlich der Hochschulen) umfasst, ist sogar ein Ausgabenrückgang um 0,4% p. a. vorgesehen.

Die Haushaltsrechtsreform des Bundes

Die Haushaltsrechtsreform des Bundes wurde in zwei Stufen verabschiedet. Die erste Stufe trat 2009 in Kraft und umfasst im Wesentlichen die mittelfristige (vierjährige, rollierende) Finanzplanung in Form des Bundesfinanzrahmens. Diese sieht nach Untergliederungen Ausgabenobergrenzen für die vier Jahre des Planungszeitraumes vor. Dabei wird zwischen fixen Ausgabenobergrenzen (die für etwa 80% der Ausgaben des Bundes gelten) und variablen Ausgabenobergrenzen (im Wesentlichen für konjunkturabhängige Ausgaben sowie Finanzierungen aus dem EU-Budget) unterschieden. Die Ausgabenobergrenzen sind für das erste Jahr des Planungszeitraumes verpflichtend und können nur per Gesetzesbeschluss geändert werden, für die folgenden drei Jahre sind sie indikativ. Primäres Ziel dieser Ausgabenobergrenzen ist es zu vermeiden, dass (unerwartete) Mehreinnahmen unmittelbar für Ausgabenerhöhungen statt für den Abbau der Verschuldung verwendet werden. Gleichzeitig wurde mit dieser ersten Stufe der Haushaltsrechtsreform die Möglichkeit der Bildung von Rücklagen geschaffen, die zu einem späteren Zeitpunkt ohne Zweckbindung verwendet werden können, um das "Dezemberfieber" zu vermeiden.

Die zweite Stufe der Haushaltsrechtsreform tritt 2013 in Kraft. Sie umfasst die Einführung eines kaufmännischen (doppischen) Rechnungswesens sowie die Unterteilung des Bundesbudgets in Global- und Detailbudgets ebenso wie die regelmäßige Erstellung einer langfristigen Budgetprognose für mindestens 30 Jahre. Eine sehr wesentliche Neuerung ist die Implementierung der wirkungsorientierten Haushaltsführung mit Gender Budgeting (geschlechtergerechte Haushaltsgestaltung) als integralem Bestandteil. Die wirkungsorientierte Budgetierung zielt auf eine stärkere Berücksichtigung der mit den Ausgaben des Bundes erzielten Wirkungen bei der Allokation der öffentlichen Mittel. Zentrales Anliegen des seit 2009 für alle staatlichen Ebenen in der Bundesverfassung verankerten Gender Budgeting ist die Integration der Geschlechterperspektive in sämtliche Phasen des Budgetprozesses mit dem Ziel der Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern unter besonderer Berücksichtigung der unbezahlten Arbeit (care economy). Für jede Untergliederung sollen höchstens fünf Wirkungsziele formuliert werden, von denen eines ein Gleichstellungsziel sein soll. Diese Wirkungsziele sollen mit Maßnahmen zu ihrer Erreichung unterlegt werden.

Q: Steger (2010), Bundesministerium für Finanzen (2012B).

Entwicklung wichtiger Kennzahlen für den öffentlichen Sektor

Der neue Bundesfinanzrahmen einschließlich der beiden Konsolidierungspakete strebt für 2012 ein gesamtstaatliches Maastricht-Defizit von 3% des BIP an (Übersicht 13). Dieses soll gemäß den Empfehlungen des Europäischen Rates im Rahmen des ÜD-Verfahrens vom 2. Dezember 2009 bis spätestens 2013 unter die Obergrenze von 3% (auf 2,1%) des BIP gesenkt werden, 2016 soll der Haushalt des Gesamtstaates ausgeglichen sein. Zwar lag das Budgetdefizit bereits 2011 mit 2,6% statt wie erwartet 3,3% unter der Maastricht-Obergrenze, doch dürfte dies für die Folgejahre kaum von Relevanz sein¹⁵⁾. Über einen Basiseffekt wirken sich die überplanmäßig hohen Steu-

¹⁵⁾ Laut jüngsten Aussagen der Europäischen Kommission wird die Unterschreitung der Defizitobergrenze in Österreich (ebenso wenig wie in den anderen EU-Ländern, in denen dies unerwarteterweise bereits 2011 ge-

ereinnahmen des Jahres 2011 positiv auch auf die Folgejahre aus, und die Zinsausgaben könnten in den nächsten Jahren ebenso wie 2011 niedriger ausfallen als in der mittelfristigen Finanzplanung angenommen. Allerdings liegt die aktuelle WIFO-Prognose für das Wachstum des nominellen BIP 2012 mit +2,2% deutlich unter der Prognose vom Dezember 2011 (+2,7%), auf der der Strategiebericht beruht. Zudem werden der Bundeshaushalt und damit das gesamtstaatliche Defizit 2012 durch die erneuten Kapitalzuschüsse des Bundes an die KA Finanz AG (1 Mrd. €) zusätzlich belastet; sie sind im Strategiebericht noch nicht berücksichtigt¹⁶⁾. Schließlich war auch der Budgetvollzug in den Jahren seit 2009 – maßgeblich unterstützt durch das neue Haushaltsrecht, das die Bildung von Reserven¹⁷⁾ und deren Verwendung in den Folgejahren ermöglicht – insgesamt restriktiv. Die Möglichkeiten zur Unterschreitung des Budgetansatzes sowie zur Bildung von Reserven sind allerdings mittelfristig begrenzt, zumal in einer Phase der Budgetkonsolidierung.

Übersicht 13: Zentrale Kennzahlen zum öffentlichen Sektor gemäß Bundesfinanzrahmen

	2011	2011 ¹⁾	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	In % des BIP							Mio. €					
Maastricht-Defizit Gesamtstaat	- 3,3	- 2,6	- 3,0	- 2,1	- 1,5	- 0,6	± 0,0	9.961	9.298	6.720	4.974	2.065	0
Bund	- 2,7	- 2,4	- 2,5	- 1,8	- 1,3	- 0,6	- 0,2	8.150	7.748	5.760	4.310	2.065	714
Länder und Gemeinden	- 0,7	- 0,3	- 0,5	- 0,4	- 0,3	- 0,1	± 0,0	2.113	1.550	1.280	995	344	0
Sozialversicherungsträger	+ 0,1	+ 0,1	± 0,0	± 0,0	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	302	0	0	332	344	357
Strukturelles Defizit Gesamtstaat	- 3,1	.	- 2,5	- 1,8	- 1,5	- 0,9	- 0,6	9.357	7.748	5.760	4.974	3.097	2.143
Bund	- 2,5	.	- 2,1	- 1,5	- 1,3	- 0,8	- 0,6	7.546	6.508	4.800	4.310	2.753	2.143
Länder und Gemeinden	- 0,7	.	- 0,5	- 0,4	- 0,3	- 0,2	- 0,1	2.113	1.550	1.280	995	688	357
Sozialversicherungsträger	+ 0,1	.	± 0,0	± 0,0	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	302	0	0	332	344	357
Primärsaldo	- 0,8		- 0,3	+ 0,6	+ 1,2	+ 2,0	+ 2,5	- 2.415	- 930	+ 1.920	+ 3.979	+ 6.883	+ 8.927
Schuldenstand Gesamtstaat	72,2	72,2	74,4	74,7	73,9	72,1	70,0	217.930	230.585	239.029	245.029	248.134	249.970
Ausgabenquote	51,3	50,5	51,7	50,8	50,1	49,2	48,7						
Einnahmenquote	48,0	47,9	48,7	48,7	48,6	48,6	48,7						
Abgabenquote	42,0	43,6	42,7	42,8	42,8	42,9	43,1						

Q: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen (2012A), WIFO. Rundungsdifferenzen. – ¹⁾ Laut Maastricht-Notifikation per 29. März 2012. Abgabenquote: Indikator 4 (einschließlich imputierter Sozialbeiträge).

Das strukturelle Budgetdefizit des Gesamtstaates soll laut Strategiebericht von 3,1% des BIP 2011 wie von der EU vorgegeben bis 2016 schrittweise auf 0,6% gesenkt werden, sodass es 2017 – entsprechend der angestrebten Vereinbarung zur Schuldenbremse zwischen den Gebietskörperschaften – auf die dann geltende Obergrenze von 0,45% begrenzt werden kann. Mit dem einige Wochen später vorgelegten Stabilitätsprogramm sind diese Zielwerte schon wieder obsolet. Der Ausgangswert für das strukturelle Defizit für 2011 wurde nach unten auf 2,4% des BIP revidiert; entsprechend wird die ursprünglich erst für 2017 angestrebte Verringerung des strukturellen Defizits auf höchstens 0,45% bereits 2016 realisiert: Es soll dann 0,4% betragen. Gleichzeitig wird laut den aktuellen Prognosen des Stabilitätsprogrammes das strukturelle Konsolidierungstempo gemäß den EU-Vorgaben nicht ganz eingehalten.

Der Primärsaldo wird sich gemäß Strategiebericht ab 2013 von einer Defizit- zu einer Überschussposition drehen: Ausgehend von einem Primärdefizit von 0,8% 2011 wird 2013 wieder ein Primärüberschuss von 0,6% erreicht, der in den Folgejahren allmählich steigt und 2016 2,5% beträgt.

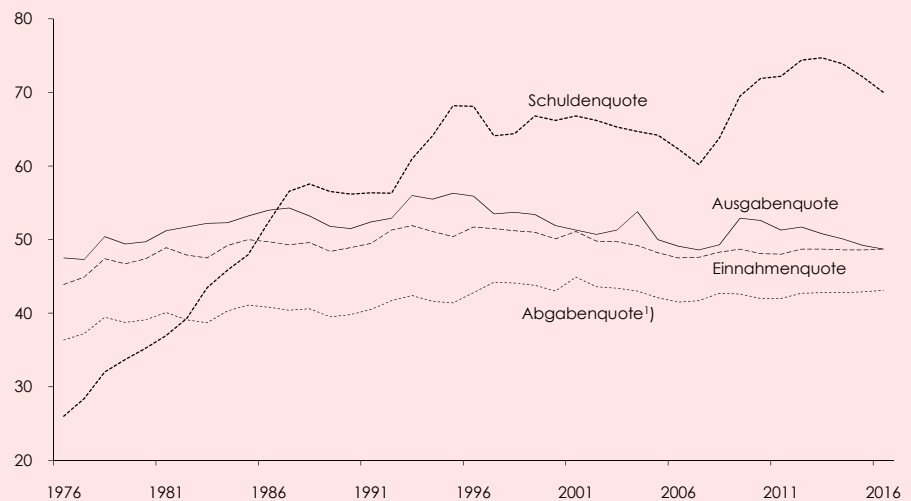
lungen ist) nicht automatisch zu einer Beendigung des ÜD-Verfahrens führen; dies setze eine nachhaltige Sanierung und nicht nur eine einmalige Unterschreitung der 3%-Obergrenze voraus.

¹⁴⁾ Das Ende April 2012 veröffentlichte österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2011 bis 2016 (Bundesministerium für Finanzen, 2012B) stützt sich auf die aktuelle WIFO-Prognose von Ende März 2012, während der neue Bundesfinanzrahmen auf der WIFO-Prognose vom Dezember 2011 basiert, die für das Jahr 2012 optimistischer war. Das für 2012 ausgewiesene Maastricht-Defizit bleibt unverändert, obwohl die Konjunkturprognose ungünstiger ist und die Beihilfen des Bundes an die KA Finanz AG gemäß einer Eurostat-Entscheidung erst 2012 zu verbuchen sind.

¹⁷⁾ In den letzten Jahren wurden Reserven in beträchtlichem Umfang angesammelt. Sie betrugen mit 31. Dezember 2011 15,7 Mrd. €, davon entfielen allerdings 5,4 Mrd. € auf Rücklagen für Bankenhilfsmaßnahmen und knapp 4 Mrd. € auf den Bereich der Bundesfinanzierungsagentur (wegen des derzeit niedrigen Zinsniveaus).

Abbildung 1: Entwicklung der Staatsquoten

In % des BIP



Q: Bundesministerium für Finanzen, Statistik Austria. – ¹⁾ Ohne imputierte Sozialbeiträge.

Glossar

Administrativer Saldo (Nettosaldo): Einnahmen (bzw. künftig Einzahlungen) minus Ausgaben (bzw. künftig Auszahlungen); entspricht der Nettoneuverschuldung.

Maastricht-Saldo: Administrativer Saldo bereinigt (gemäß der Definition des ESVG 95) um Buchungen, die zwar mit Einnahmen (Einzahlungen) und Ausgaben (Auszahlungen) verbunden sind, aber volkswirtschaftlich die Haushaltssituation nicht verändern (z. B. wenn die Ursache der Zahlungen in eine Vor- oder Nachperiode fällt oder wenn den Zahlungen Forderungen oder Verbindlichkeiten in gleicher Höhe gegenüberstehen); Zielgröße für die Verpflichtungen gemäß Europäischem Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Primärsaldo: Einnahmen (Einzahlungen) minus Ausgaben (Auszahlungen) ohne Zinszahlungen; **Primärdefizit:** die Einnahmen (Einzahlungen) sind geringer als die Ausgaben (Auszahlungen) ohne Zinszahlungen, die Zinszahlungen des laufenden Jahres werden somit durch die Neuverschuldung gedeckt; **Primärüberschuss:** die Einnahmen (Einzahlungen) sind höher als die Ausgaben (Auszahlungen) ohne Zinszahlungen, sodass die Zinszahlungen des laufenden Jahres aus den laufenden Einnahmen (Einzahlungen) gedeckt werden.

Struktureller Budgetsaldo: Budgetsaldo bereinigt um die zyklische Komponente; entsteht unabhängig vom Konjunkturverlauf.

Bruttosteuerereinnahmen: Einnahmen aus ausschließlichen Bundesabgaben und gemeinschaftlichen Bundesabgaben vor Überweisungen an Bundesfonds, Länder, Gemeinden und die EU.

Nettosteuerereinnahmen: Einnahmen aus ausschließlichen und gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Bruttosteuerereinnahmen) abzüglich Überweisungen an Bundesfonds, Länder, Gemeinden und die EU.

Rücklagen: Beträge, die in einem Haushaltsjahr nicht ausgegeben werden und daher für künftige Zeiträume nicht zweckgebunden zur Verfügung stehen.

Swaps: Vereinbarungen, wonach Zahlungen, die sich auf gleiche Verbindlichkeiten beziehen, in einem bestimmten Zeitraum zu vorher festgelegten Bedingungen geleistet werden.

Die Staatsschuldenquote (1976: 26% des BIP) wies Mitte der 1990er-Jahre mit 68% den höchsten Wert vor der Wirtschaftskrise 2008/09 auf und verringerte sich bis 2007 auf gut 60%; vor allem krisenbedingt stieg sie in den Folgejahren kontinuierlich. 2011 betrug sie 72,2%. Laut Strategiebericht soll sie mit 74,7% im Jahr 2013 den bisherigen Höchstwert erreichen und danach schrittweise auf 70% 2016 gesenkt werden. Auch

diese Werte sind mit dem aktualisierten Stabilitätsprogramm schon wieder überholt: Aufgrund der Einrechnung der Ausgaben für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wird die Schuldenquote bis 2013 auf 75,3% des BIP und damit etwas stärker als im Strategiebericht angenommen steigen und bis 2016 auf 70,6% zurückgehen. Zu diesen dem Sektor Staat zugerechneten "offiziellen" Schulden kommen weitere außerbudgetäre Schulden von Unternehmen der öffentlichen Hand (Unternehmen des Bundes, vor allem ÖBB, und marktbestimmte Betriebe der Gemeinden) im Umfang von über 10% des BIP (Stand 2012; Schratzenstaller, 2011).

Die Ausgabenquote erhöhte sich zwischen 1976 und 1995 von 47,5% des BIP auf einen Höchstwert von 56,3%. Bis 2007 sank sie tendenziell; 2009 und 2010 betrug sie jeweils knapp 53%. Sie soll ab 2012 kontinuierlich bis auf 48,7% 2016 verringert werden.

Die Einnahmenquote (1976 knapp 44% des BIP) wies 1993 mit knapp 52% den bisher höchsten Wert auf. Sie sank in der Folge bis 2006 und 2007 unter 48%. Nach leichten Schwankungen nach Ausbruch der Wirtschaftskrise 2008/09 (rund 48%) wird sie ab 2012 konstant bei etwa 48,7% liegen.

Die Abgabenquote betrug 1976 36,3% des BIP und war 2001 mit 44,9% am höchsten. Sie soll laut Strategiebericht allmählich von 42% 2011 auf 43,1% 2016 steigen.

Die Nachhaltigkeit des vorliegenden Konsolidierungsprogrammes wird entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, die erforderlichen Strukturreformen (Gesundheits- und Fördersystem, Föderalismus, Pensionssystem) umzusetzen. Soll die vorgesehene Stärkung des fiskalpolitischen Regelwerkes auf EU- wie auch auf österreichischer Ebene den erwarteten Beitrag zur nachhaltigen Sanierung der öffentlichen Finanzen leisten, so darf sie die Flexibilität der Wirtschaftspolitik und insbesondere den antizyklischen Spielraum nicht zu stark einschränken. Etwa sollte die Notfallklausel, die ein Abweichen von den Defizitvorgaben der österreichischen Schuldenbremse erlaubt, bereits bei einem prognostizierten Rückgang des BIP und nicht – wie derzeit vorgesehen – erst bei einer schweren Rezession genutzt werden können. Auch ist die österreichische Konsolidierungsstrategie zwar mit einer stärkeren Aktivkomponente ausgestattet als die bisherigen Maßnahmen zur Krisenbewältigung auf EU-Ebene¹⁸). Die bisherigen Ansätze wären jedoch zu verstärken, und die Budgetkonsolidierung wäre stärker auch als ein Hebel zur sozioökologischen Transformation zu nutzen.

Abschließende Bemerkungen

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/38441>.
- Aiginger, K., Schratzenstaller, M., "Ist eine Tilgung der Staatsschulden möglich und sinnvoll?", ifo-Schnelldienst, 2012, 65(5), S. 6-11.
- Bauer, H., Biwald, P., Bröthaler, J., Getzner, M., Hochholding, N., Reis, S., Schuh, U., Strohner, L., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, IHS, KDZ und TU Wien, im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 2010, https://www.bmf.gv.at/Budget/BesondereBudgetthemen/Finanzbeziehungenzu_658/5361/StudienzurReformdes_11884/_start.htm.
- Biwald, P., Bauer, H., Mitterer, K., Bröthaler, J., Getzner, M., Schratzenstaller, M., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Transfers und Kostentragung, KDZ, TU Wien und WIFO, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/41361>.
- Bröthaler, J., Getzner, M., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Biwald, P., Bauer, H., Schuh, U., Strohner, L., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Reformoptionen und Reformstrategien, TU Wien, WIFO, KDZ und IHS, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/41360>.
- Bundesministerium für Finanzen (2012A), Strategiebericht 2013-2016, Wien, 2012.
- Bundesministerium für Finanzen (2012B), Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2011 bis 2016, Wien, 2012.
- European Commission, Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A Short Guide to the New EU Fiscal Governance, Brüssel, 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm (abgerufen am 29. April 2012).
- IWF, Fiscal Monitor, Washington, D.C., 2011.

¹⁸) Vgl. zur Kritik an der Krisenbekämpfungsstrategie der EU und zu Alternativen Aiginger – Schratzenstaller (2012).

- Köhler-Töglhofer, W., Reiss, L., "Implications of the Crisis for Public Finances: The Case of Austria", Bank of Italy Occasional Paper, 2010.
- Pitlik, H., Schratzenstaller, M., "Finanzmarktkrise und öffentliche Haushalte", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 961-966, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/37861>.
- Pitlik, H., Wirth, L., Lehner, B., Gemeindestruktur und Gemeindekooperation, WIFO und KDZ, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/41359>.
- Schatzenstaller, M., "Bundesvoranschlag 2011 setzt erste Konsolidierungsschritte", WIFO-Monatsberichte, 2011, 84(1), S. 63-84, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/41151>.
- Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2010, Wien, 2011.
- Steger, G., "Die Haushaltsrechtsreform des Bundes", in Steger, G. (Hrsg.), Die öffentlichen Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien, 2010, S. 483-506.
- Sutherland, D., Hoeller, P., Merola, R., "Fiscal Consolidation: How Much, How Fast, and by What Means?", OECD Economic Policy Paper, 2012, (01).
- Tichy, G., "Die Staatsschuldenkrise: Ursachen und Folgen", WIFO-Monatsberichte, 2011, 84(12), S. 797-810, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/43196>.

Between Consolidation and Growth. Federal Financial Framework 2013 to 2016, "Consolidation Package II" and Stability Programme – Summary

The financial market and economic crisis has put severe strain on government budgets also in Austria. The costs of the crisis, to the extent that they can be quantified (support for banks, cyclical stimulus measures and contributions to the euro-area crisis management), have shifted the debt ratio up by almost 7¼ percentage points by 2012. Additional discretionary measures (anti-inflation package and parliamentary decisions of September 2008) as well as statistical revisions push the debt ratio up by a further 9 percentage points to a level slightly above 74 percent of GDP in 2012.

In spring 2012, the government adopted a second consolidation "package" worth almost € 28 billion cumulated up to 2016. By that time, the general government budget on a Maastricht basis should be brought to balance, with the structural deficit to be reduced to 0.4 percent of GDP and the debt ratio to 70.6 percent. Together with the first consolidation "package" adopted in autumn 2010, the overall consolidation volume will rise from 0.9 percent of GDP in 2011 to 3.9 percent in 2016.

The planned government savings concern a number of expenditure categories in need of structural reform. The pension system contributes one-third to total expenditure reductions, public administration to about 15 percent. A further € 1.4 billion should be provided by the Austrian Federal Railways (ÖBB) and € 1 billion by a reduction of public subsidies to take effect as from 2015. In addition, the Länder and the municipalities are expected to generate savings of more than € 2.6 billion until 2016, and the social security scheme (in the health domain) of nearly € 1.4 billion.

The legislated increases in public revenues consist of hikes in existing taxes, the introduction of new taxes and of other revenue-raising measures, notably increases in social security contributions. The latter will add to the already high tax burden on labour income, while de facto no more measures to "green" the overall tax system have been taken. Likewise, the integration of the tax-related consolidation measures into a broader growth- and employment-enhancing reform of the overall tax structure is still missing. What has been decided is an accompanying programme reinforcing spending on education and universities, after-school child care, research and development as well as energy-saving renovation of buildings, adding up to € 6.2 billion by 2016.