

Margit Schratzenstaller

Bundesvoranschlag 2011 setzt erste Konsolidierungsschritte

Der Bundesvoranschlag 2011 ist eingebunden in ein mehrjähriges Konsolidierungspaket, das das Maastricht-Defizit von über 4% des BIP 2010 auf 2,2% des BIP 2014 senken soll. Dabei werden ausgaben- wie einnahmenseitig eine Reihe von teilweise auch strukturell sinnvollen, punktuellen Maßnahmen gesetzt. Eine Einbindung in eine umfassende Strukturreform fehlt jedoch bisher. Dazu gehören auf der Ausgaben-seite insbesondere der Bereich der Staatsorganisation (Föderalismus), Gesundheit und Spitalswesen, Förderungen und Sonderregelungen im Pensionssystem. Auf der Einnahmenseite ist eine mittelfristig aufkommensneutrale, wachstums- und beschäftigungsförderliche Abgabenstrukturreform anzustreben.

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

Nach der Überwindung des Tiefpunktes der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise steht die Budgetpolitik vor der Aufgabe, wieder einen nachhaltigen Pfad einzuschlagen. Dabei geht es nicht nur um die Bewältigung der Kosten der Krise, die durch jeweils zwei Konjunktur- und Arbeitsmarktpakete (Breuss – Kaniowski – Schratzenstaller, 2009) und durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren (Steuerausfälle sowie Mehrausgaben wegen des krisenbedingten Konjunkturerfalls) sowie weitere Maßnahmen mit teilweise erheblichen Budgeteffekten¹⁾ verursacht wurden. Daneben erfordern auch die langfristig steigenden Ansprüche aus dem demographischen Wandel und dem Klimawandel sowie der Investitionsbedarf im Bildungs- und Innovationssystem die Schaffung zusätzlichen Budgetspielraumes.

Nachdem der Einbruch im Jahr 2009 mit einem Rückgang des realen BIP von 3,9% gravierender gewesen war als erwartet, konnten die Prognosen für 2010 und 2011 im Laufe des vergangenen Jahres mehrfach nach oben revidiert werden. Das gemäß aktueller WIFO-Prognose für beide Jahre erwartete reale BIP-Wachstum von jeweils etwa 2% ist eine solide Ausgangsbasis für einen auf die einsetzende Konjunkturerholung Bedacht nehmenden Einstieg in die mittelfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte²⁾. Gemäß der aktuellen mittelfristigen Prognose des WIFO (Baumgartner et al., 2011) wird das reale BIP im Prognosezeitraum 2011 bis 2015 (auch unter Berücksichtigung der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen) um durchschnittlich 2,2% pro Jahr expandieren. Das nominelle Wirtschaftswachstum wird nach -3,1% (2009) und +3,2% (2010) etwa +3,8% bis +4% p. a. erreichen. Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes für die Jahre bis 2014 ist ebenso wie der Bundeshaushalt 2011 vom Konsolidierungspaket geprägt, das den Zeitraum 2011 bis 2014 umfasst³⁾.

¹⁾ Insbesondere das "Anti-Teuerungspaket" vom Frühjahr 2008 sowie die Beschlüsse des Nationalrates vom September 2008 (Schratzenstaller, 2009).

²⁾ Dem Bundesvoranschlag 2011 liegt die WIFO-Prognose vom September 2010 zugrunde; das WIFO hat die Prognose für das BIP-Wachstum 2011 im Dezember 2010 leicht nach oben korrigiert.

³⁾ Ausführlichere Informationen zum Bundesvoranschlag 2011 finden sich im Budgetbericht vom Dezember 2010 (Bundesministerium für Finanzen, 2010A). Der Bundesfinanzrahmen 2011-2014 sowie der vorläufige Erfolg 2009 werden im Strategiebericht vom April 2010 dargestellt (Bundesministerium für Finanzen, 2010B).

Übersicht 1: Wirtschaftliche Eckdaten

	WIFO-Prognose März 2009			Mittelfristige WIFO- Prognose Jänner 2010			WIFO-Prognose September 2010			WIFO-Prognose Dezember 2010		
	2009	2010		2009	2010	2011	2009	2010	2011	2010	2011	2012
Bruttoinlandsprodukt												
Veränderungen gegen das Vorjahr in %, real	- 2,2	+ 0,5		- 3,4	+ 1,5	+ 1,6	- 3,9	+ 2,0	+ 1,9	+ 2,0	+ 2,2	+ 2,0
Nominell	- 0,7	+ 1,3		- 1,7	+ 2,1	+ 2,9	- 3,1	+ 3,0	+ 3,7	+ 3,2	+ 3,8	+ 3,8
Mrd. €, nominell	280,1	283,9		277,2	283,1	291,2	274,3	282,5	292,9	283,2	293,9	305,1
Verbraucherpreise												
Veränderungen gegen das Vorjahr in %	+ 0,6	+ 1,1		+ 0,5	+ 1,3	+ 1,5	+ 0,5	+ 1,8	+ 2,1	+ 1,8	+ 2,1	+ 1,8
Lohn- und Gehaltssumme, brutto, nominell												
Veränderungen gegen das Vorjahr in %	+ 1,3	+ 0,5		+ 1,4	+ 1,1	+ 2,4	+ 0,8	+ 2,2	+ 3,0	+ 2,5	+ 2,8	+ 2,8
Pro Kopf	+ 2,7	+ 1,2		+ 2,3	+ 1,2	+ 1,9	+ 1,5	+ 1,2	+ 2,2	+ 1,4	+ 2,0	+ 2,3
Unselbständig aktiv Beschäftigte												
Veränderungen gegen das Vorjahr in %	- 1,2	- 0,6		- 1,3	- 0,3	+ 0,3	- 1,4	+ 0,8	+ 0,6	+ 1,0	+ 0,6	+ 0,5
Arbeitslose												
Veränderungen gegen das Vorjahr in 1.000	+ 53,0	+ 33,0		+ 47,6	+ 20,0	+ 17,0	+ 48,1	- 10,3	± 0,0	- 9,6	± 0,0	+ 5,5
In 1.000	265,3	298,3		259,9	279,9	296,9	260,3	250,0	250,0	250,7	250,7	256,2
Arbeitslosenquote												
In % der unselbständig Beschäftigten	+ 7,3	+ 8,2		+ 7,1	+ 7,7	+ 8,1	+ 7,2	+ 6,9	+ 6,8	+ 6,9	+ 6,8	+ 6,9
In % der Erwerbspersonen laut Eurostat	+ 5,0	+ 5,8		+ 5,0	+ 5,4	+ 5,7	+ 4,8	+ 4,4	+ 4,3	+ 4,5	+ 4,4	+ 4,5

Q: WIFO.

Der Bundeshaushalt 2011 im Überblick

Einnahmen und Ausgaben des Bundes

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hinterließ seit 2008 deutliche Spuren im Bundeshaushalt; 2011 schlägt sich die nun einsetzende Konsolidierung nieder. 2009 gingen die Einnahmen um 3,2% zurück. Im Bundesvoranschlag 2010 waren weitere Einbußen von 7,7% gegenüber dem Erfolg 2009 budgetiert, die jedoch wesentlich weniger drastisch ausgefallen sein dürften. Entsprechend überzeichnet ist mit +8,6% die Zuwachsrates der für 2011 veranschlagten Einnahmen gegenüber dem Bundesvoranschlag 2010. Die Steuererhöhungen zur Konsolidierung sowie die konjunkturbedingt kräftige Zunahme der Steuereinnahmen werden dennoch für ein solides Einnahmewachstum sorgen.

Übersicht 2: Der Bundeshaushalt im Überblick

	2008	2009	2009	2010	2011	2009	2010	2011	Ø 2009/ 2011
	Erfolg	Vor- anschlag	Erfolg	Voranschlag		Veränderung gegen das Vorjahr			
			Mio. €			In %			
Einnahmen	64.435	63.884	62.376	57.592	62.540	- 3,2	- 7,7	+ 8,6	+ 0,1
Ausgaben	73.999	77.470	69.457	70.767	70.162	- 6,1	+ 1,9	- 0,9	+ 0,5
Administrativer Saldo	- 9.564	- 13.586	- 7.080	- 13.176	- 7.622	- 26,0	+ 86,1	- 42,2	+ 3,8
Maastricht-Saldo	- 1.328	- 8.999	- 7.362	- 11.564	- 7.737	+ 454,3	+ 57,1	- 33,1	+ 2,5
Primärsaldo	+ 5.850	- 1.161	- 2.213	- 4.958	- 1.544	- 137,8	+ 124,0	- 68,9	- 16,5
Bruttosteureinnahmen	68.528	64.767	63.314	64.045	68.980	- 7,6	+ 1,2	+ 7,7	+ 4,4
Nettosteureinnahmen	44.961	38.762	37.638	38.631	41.477	- 16,3	+ 2,6	+ 7,4	+ 5,0
In % des BIP									
Einnahmen	22,8	22,8	22,7	20,4	21,4				
Ausgaben	26,1	27,7	25,3	25,0	24,0				
Administrativer Saldo	- 3,4	- 4,9	- 2,6	- 4,6	- 2,6				
Maastricht-Saldo	- 0,7	- 3,2	- 2,7	- 4,1	- 2,6				
Primärsaldo	1,7	- 0,6	- 0,1	- 1,0	- 0,1				
Bruttosteureinnahmen	24,2	23,1	23,1	22,7	23,6				
Nettosteureinnahmen	15,9	13,8	13,7	13,7	14,2				

Q: Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2011; Rechnungshof; WIFO-Berechnungen.

Die Entwicklung der Einnahmen des Bundes wird entscheidend durch den Verlauf der Steuereinnahmen bestimmt. 2009 brachen die Bruttosteureinnahmen unerwartet deutlich ein (-7,6% auf 63,31 Mrd. €; Übersicht 12). Die im Bundesvoranschlag 2010 präliminierte mäßige Steigerung um 1,2% auf 64 Mrd. € dürfte aufgrund des besseren Konjunkturverlaufs übertroffen worden sein. Gegenüber dem Voranschlag 2010 sieht der Bundesvoranschlag 2011 einen (wegen der voraussichtlich höheren Basis 2010 überzeichneten) kräftigen Anstieg der Bruttosteureinnahmen um 7,7%

auf 69 Mrd. € vor. Entsprechend verläuft die Entwicklung der Nettosteureinnahmen: Nach einem Rückgang um 16,3% 2009⁴⁾ auf 37,6 Mrd. € sah der Voranschlag 2010 eine Erholung um 2,6% auf 38,6 Mrd. € vor, die wegen der Konjunkturbelebung kräftiger ausgefallen sein dürfte; der Bundesvoranschlag 2011 geht von einem weiteren Anstieg um 7,4% aus.

Budgetsaldenkonzepte

Administrativer Saldo

± Ausgaben bzw. Einnahmen, die volkswirtschaftlich die Haushaltssituation nicht verändern

= Maastricht-Saldo

+ Zinszahlungen

± zyklische Komponente

= Primärsaldo

= Struktureller Budgetsaldo

Q: WIFO.

Die Ausgaben des Bundes waren 2009 trotz der Wirtschaftskrise um 6,1% geringer als im Vorjahr; auch bereinigt um die Kosten des Bankenpakets⁵⁾ ergibt sich eine Abnahme um 4%: Resultat einer (angesichts des Konjunktureinbruchs eher kontraproduktiv) restriktiven Ausgabegebarung. Für 2010 ist gegenüber dem Erfolg 2009 ein Anstieg von 1,9% budgetiert, der aus heutiger Sicht geringer ausfallen wird. Der Bundesvoranschlag 2011 (der erste von mehreren für die nächsten Jahre geplanten "Konsolidierungshaushalten") sieht im Vergleich zum Bundesvoranschlag 2010 einen Ausgabenrückgang von 0,9% vor; angesichts der für 2010 abzusehenden Ausgabenunterschreitung werden die Ausgaben 2011 gegenüber dem Vorjahr eher stagnieren als sinken.

Die krisenbedingten Mehrausgaben lassen die gesamtstaatliche Ausgabenquote von 48,7% des BIP 2008 auf 52,7% des BIP 2010 steigen, die Erholung der Wirtschaft und die ausgabenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen bewirken 2011 einen Rückgang auf 51,9% (Übersicht 3). Einnahmen- und Abgabenquote erhöhten sich dagegen anders als erwartet trotz Konjunktureinbruchs und Steuerreform 2009, gingen 2010 aber leicht zurück. Aufgrund der steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen werden die Einnahmen- und die Abgabenquote 2011 mit 48,7% bzw. 43% des BIP höher sein als 2008 (48,2% bzw. 42,6% des BIP). Die Erhöhung des Maastricht-Defizits seit 2008 geht somit primär auf die Ausgabenseite zurück. Während die Ausgaben- und die Einnahmenquote 2011 deutlich unter dem Niveau von 1995 liegen werden, wird die Abgabenquote 2011 den Wert von 1995 übersteigen.

Übersicht 3: Staatsquoten in Österreich

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	In % des BIP								
Ausgabenquote ¹⁾	56,2	52,0	50,1	49,3	48,3	48,7	52,3	52,7	51,9
Einnahmenquote	50,5	50,3	48,4	47,8	47,9	48,2	48,8	48,3	48,7
Maastricht-Saldo	- 5,8	- 1,7	- 1,7	- 1,5	- 0,4	- 0,5	- 3,5	- 4,5	- 3,2
Abgabenquote ²⁾	41,4	43,2	42,3	41,8	42,0	42,6	42,7	42,4	43,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2011; Statistik Austria. – ¹⁾ Harmonisiert (ohne Swaps). – ²⁾ Ohne imputierte Sozialbeiträge.

⁴⁾ Dieser drastische Rückgang geht nicht nur auf den Konjunktureinbruch zurück, sondern auch auf die im Finanzausgleich vereinbarte Umwandlung eines Teils des Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden in Ertragsanteile.

⁵⁾ 2008 waren für die Bankenhilfsmaßnahmen 6,7 Mrd. € aufgenommen worden, von denen 5,8 Mrd. € den Rücklagen zugeführt wurden, 2009 belasteten die Bankenhilfsmaßnahmen das Bundesbudget mit etwa 4,8 Mrd. € (vgl. zu Details Übersicht 17 Budgeteffekte des Bankenpakets und der Griechenland-Hilfe).

Der Bundeshaushalt im Überblick

Gebbarungserfolg 2009

Die Einnahmen des allgemeinen Haushalts erreichten gemäß Erfolg 2009 62,4 Mrd. €, die Ausgaben 69,5 Mrd. €. Die geplanten Einnahmen von 63,9 Mrd. € wurden zwar krisenbedingt um 1,5 Mrd. € unterschritten. Da gleichzeitig aber auch die budgetierten Ausgaben von 77,5 Mrd. € deutlich (um 8 Mrd. €) geringer ausfielen, betrug der administrative Saldo nicht wie geplant –13,6 Mrd. € (5% des BIP), sondern –7,1 Mrd. € (2,6% des BIP). Statt des präliminierten Maastricht-Defizits von 9 Mrd. € (3,2% des BIP) ergab sich für den Bund ein Defizit von 7,4 Mrd. € (2,7% des BIP).

Die Minderausgaben gegenüber dem Bundesvoranschlag beruhen im Wesentlichen darauf, dass für die Unterstützung der Banken nicht wie veranschlagt 10,3 Mrd. €, sondern nur 4,9 Mrd. € (–5,4 Mrd. €) in Anspruch genommen wurden. Auch waren die Zinsaufwendungen um 0,7 Mrd. € zu hoch budgetiert (da der zum Zeitpunkt der Budgeterstellung sehr hohe Zinsspread sich schnell wieder verringerte und zudem weniger Mittel für die Bankenhilfe aufgenommen werden mussten). Überdies wurde die Zahlungsbilanzhilfe nicht in Anspruch genommen (–0,4 Mrd. €), und jeweils 0,1 Mrd. € wurden durch Verringerung der Ausgaben aus der Inanspruchnahme von Haftungen sowie für die Arbeitslosenversicherung eingespart. Darüber hinaus bewirkte die 2009 mit dem neuen Haushaltsrecht des Bundes eingeführte Möglichkeit der Bildung von Reserven einen sehr restriktiven Budgetvollzug über beinahe sämtliche Ressorts hinweg. Mehrausgaben (+0,3 Mrd. €) fielen vor allem im Bereich der Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Pensionsversicherung an. Die Mindereinnahmen gingen auf den Konjunkturereinbruch zurück und hier primär auf einen Rückgang der Bruttosteuerereinnahmen (–1,5 Mrd. €) und entsprechend der Ertragsanteile des Bundes (–1,1 Mrd. €).

Bundesvoranschlag 2010

Der Bundesvoranschlag 2010 sah gegenüber dem Erfolg 2009 einen Rückgang der Einnahmen um 7,7% auf 57,6 Mrd. € und einen Anstieg der Ausgaben um 1,9% auf 70,8 Mrd. € vor. Dies implizierte eine Erhöhung des administrativen Defizits des Bundes auf 13,2 Mrd. € (4,6% des BIP) und des Maastricht-Defizits auf 11,6 Mrd. € (4,1% des BIP). Zwar liegt der vorläufige Gebbarungserfolg noch nicht vor, doch dürften die Steuereinnahmen aufgrund des kräftigen Aufschwungs den Voranschlag beträchtlich überschritten haben; gleichzeitig dürften die Ausgaben geringer ausgefallen sein als veranschlagt. Das Maastricht-Defizit des Bundes dürfte daher gemäß der jüngsten Prognose des Finanzministeriums nur 3,6% des BIP betragen haben.

Bundesvoranschlag 2011

Laut Bundesvoranschlag 2011 werden die Einnahmen gegenüber dem Voranschlag 2010 um 8,6% auf 62,5 Mrd. € zunehmen, während die Ausgaben um 0,9% auf 70,2 Mrd. € sinken werden. Daraus ergeben sich ein administrativer Saldo von –7,6 Mrd. € und ein Maastricht-Saldo von –7,7 Mrd. € (–2,6% des BIP).

Mittelfristige Finanzplanung – Bundesfinanzrahmen bis 2014

Gemäß Bundesfinanzrahmen 2011-2014 steigen die Einnahmen des Bundes von 58,9 Mrd. € 2011 auf 66,1 Mrd. € 2014. Die Ausgaben werden von 69,1 Mrd. € auf 72,3 Mrd. € erhöht. Dies bedeutet einen Rückgang des administrativen Defizits des Bundes von 10,2 Mrd. € (3,5% des BIP) 2011 auf 6,1 Mrd. € (1,9% des BIP) 2014. Der Maastricht-Saldo des Bundes wird schrittweise von –3,4% des BIP 2011 auf –1,7% des BIP 2014 gesenkt. Die seit Verabschiedung des Bundesfinanzrahmens im April 2010 konkretisierten Konsolidierungsmaßnahmen, Rücklagenauflösungen sowie die Verbesserung der Konjunkturlage verschieben den mittelfristigen Ausgaben- und Einnahmenpfad entsprechend; die Werte des geltenden Bundesfinanzrahmens sind damit überholt. Da jedoch mit Hilfe von Rücklagenauflösungen die Ausgabenobergrenze für 2011 eingehalten werden kann und die Ausgabenobergrenzen für die folgenden Jahre lediglich indikativen Charakter haben, ist formalrechtlich eine (im Sinne transparenter, nachvollziehbarer, vollständiger und aktueller Budgetinformationen und -unterlagen wünschenswerte) Anpassung des Bundesfinanzrahmens vor dem nächsten regulären Termin im Frühjahr 2011 nicht erforderlich.

Entwicklung der Verschuldungssituation

Das Maastricht-Defizit des Gesamtstaates konnte 2007 und 2008 auf jeweils etwa 0,5% des BIP gesenkt werden und erreichte damit – abgesehen vom Nulldefizit des Jahres 2001, das auf Sonderfaktoren beruhte – den niedrigsten Stand seit Beginn vergleichbarer Datenreihen 1976. Es überstieg im Jahr 2009 krisenbedingt die Maastricht-Obergrenze von 3% des BIP und wird nach den aktuellen Planungen erst im Jahr 2012 wieder knapp darunter liegen (Übersicht 4). Die Konsolidierungspläne des Bundes sehen eine weitere Senkung auf 2,2% des BIP bis 2014 vor.

Der Bund trägt einen Großteil des gesamtstaatlichen Defizits: Das Maastricht-Defizit des Bundes stieg von 0,7% 2008 auf 3,6% 2010 und sinkt nun schrittweise bis auf 1,6% des BIP im Jahr 2014. Der Maastricht-Saldo der nachgeordneten Gebietskörperschaften einschließlich der Sozialversicherungsträger drehte sich ab 2009 von einer leichten Überschussposition ins Negative: Er erreichte 2010 knapp –1% des BIP und wird in den Folgejahren auf –0,6% des BIP verharren. Der innerösterreichische Stabilitätspakt, der im Oktober 2007 – vor Ausbruch der Krise – zwischen den Gebietskörperschaften vereinbart wurde und ab 2010 einen gesamtstaatlichen Überschuss von 0,4% des BIP festlegte, ist somit obsolet. Die längst überfällige Anpassung an die Zielwerte der nächsten Jahre sollte ursprünglich im Gleichklang mit der Vereinbarung

gesamtsstaatlicher Konsolidierungsmaßnahmen und der Verabschiedung des Bundesvoranschlags 2011 erfolgen. Aufgrund inhaltlicher Differenzen zwischen den Gebietskörperschaften (etwa bezüglich vom Bund angestrebter Haftungsobergrenzen für die Bundesländer sowie eines verschärften Sanktionsmechanismus bei Verstoß gegen die Defizitziele) wurde die Neufassung des innerösterreichischen Stabilitätspaktes allerdings auf das Frühjahr 2011 verschoben.

Insbesondere wegen der seit 2009 hohen laufenden Defizite steigt der Schuldenstand, der 2007 erstmals seit 1992 unter die Maastricht-Obergrenze von 60% gesenkt werden konnte, bis 2012 auf über 72% des BIP und bleibt in den Folgejahren auf etwa diesem Niveau. Ein geringerer Teil des Anstiegs der Schuldenquote (etwa 2½% des BIP) ist temporär und ergibt sich aus den großteils zwar nicht defizit-, aber schuldenwirksamen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für den Bankensektor sowie die Griechenland-Hilfe. Werden die Rekapitalisierungsmaßnahmen abgebaut⁶⁾ und die an Griechenland vergebenen Darlehen zurückgezahlt, dann sinkt der Schuldenstand entsprechend.

Übersicht 4: Verschuldung der öffentlichen Haushalte

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	In % des BIP							
Maastricht-Saldo nach Rechtsträgern ¹⁾								
Gesamtstaat	- 0,4	- 0,5	- 3,5	- 4,5	- 3,2	- 2,9	- 2,5	- 2,2
Bund	- 0,5	- 0,7	- 2,7	- 3,6	- 2,6	- 2,4	- 1,9	- 1,6
Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger	+ 0,1	+ 0,2	- 0,8	- 0,9	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,6
Schuldenstand Gesamtstaat ¹⁾	59,3	62,5	67,5	70,2	71,3	72,3	72,6	72,5
Verbindlichkeiten von Unternehmen öffentlicher Gebietskörperschaften ²⁾	13,6	14,7	15,9	17,2	17,4	.	.	.

Q: Bundesministerium für Finanzen, Staatsschuldenausschuss, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. + ... Überschuss, - ... Defizit. - 1) Budgetbericht 2011. - 2) Finanzverbindlichkeiten wesentlicher Unternehmen des Bundes (ASFINAG, BIG, ÖBB) sowie langfristige Verbindlichkeiten der Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften der Länder (Fortschreibung 2010 und 2011 mit Werten von 2009) und der marktbestimmten Betriebe der Gemeinden (Fortschreibung 2009 bis 2011 mit Werten von 2008).

Der Primärsaldo drehte sich aus einer Überschussposition in den Jahren vor der Krise (2008: 2,1%) ab 2009 in eine Defizitposition. Das Primärdefizit erreichte 2010 seinen höchsten Wert mit 1,8% des BIP und geht bis 2011 auf 0,5% des BIP zurück. Der strukturelle Saldo wird in den aktuellen Budgetunterlagen nicht ausgewiesen.

Um die möglichen Verpflichtungen der öffentlichen Hand einschätzen zu können, muss man die Schulden der ausgegliederten Unternehmen mit berücksichtigen, die in der "offiziellen" Schuldenquote des Sektors Staat nicht enthalten sind. Abgegrenzt werden sie derzeit laut ESVG nach dem 50%-Kriterium: Kann ein Unternehmen seine Produktionskosten zu mindestens 50% aus eigenen Umsätzen decken, so gilt es als Marktproduzent und wird nicht dem Sektor Staat zugeordnet. Aus drei Gründen können jedoch die Schulden der ausgegliederten marktbestimmten Unternehmen für die öffentlichen Haushalte relevant werden: wenn das 50%-Kriterium verletzt wird und die außerbudgetären Schulden den Staatsschulden zugerechnet werden müssen, wenn die Verbindlichkeiten nicht mehr bedient werden können und die öffentliche Hand einspringen muss, oder wenn das ausgegliederte Unternehmen kreditfinanzierte Investitionen nur über den Kapitalmarkt vorfinanziert und die Finanzierungskosten ganz oder teilweise vom Staat übernommen werden⁷⁾. Da somit letztlich die öffentlichen Haushalte für die ausgegliederten Unternehmen haften, ist auf deren Finanzgebarung besonderes Augenmerk zu legen. Auch aus diesem Grunde prüft Eurostat im Rahmen der Überarbeitung der ESVG-Regeln Möglichkeiten, die gesamten Eventualverbindlichkeiten der öffentlichen Hand (also neben Haftungen auch die außerbudgetären Schulden) transparenter zu machen. Nicht nur in Öster-

⁶⁾ Ursprünglich sollten die Maßnahmen zur Eigenkapitalstärkung erst ab 2014 abgebaut werden; eine Novellierung des Bankengesetzes ermöglicht nunmehr frühere Rückzahlungen. 2011 werden 900 Mio. € an Partizipationskapital zurückgezahlt (von der Österreichischen Volksbanken AG und der Erste Bank).

⁷⁾ Dies gilt etwa ab 2007 für die Errichtung von Bahninfrastrukturanlagen durch die ÖBB: Der Bund übernimmt indirekt 70% der Errichtungskosten, indem er über 30 Jahre verteilt 70% der Annuitäten leistet (jährliche Zins- und Tilgungszahlungen; Grossmann – Hauth, 2010). Künftig wird der Bund 100% der Annuitäten der ÖBB Infrastruktur AG übernehmen.

reich wurden zur Verbesserung der Defizit- und Schuldensituation des Sektors Staat, die für die Erfüllung der Maastricht-Kriterien relevant ist, eine Reihe von zum großen Teil defizitären öffentlichen Unternehmen ausgegliedert⁸⁾.

Glossar

Administrativer Saldo (Nettosaldo): Einnahmen minus Ausgaben; entspricht der Nettoneuverschuldung

Maastricht-Saldo: administrativer Saldo bereinigt (gemäß der Definition des ESVG 95) um Buchungen, die zwar mit Einnahmen und Ausgaben 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 minus Ausgaben, ohne Zinszahlungen; *Primärdefizit:* Staatseinnahmen geringer als Staatsausgaben ohne Zinsen, die Zinsen des laufenden Jahres werden somit durch die Neuverschuldung gedeckt; *Primärüberschuss:* Staatseinnahmen höher als Staatsausgaben ohne Zinsen, sodass die Zinsen des laufenden Jahres aus den laufenden Einnahmen 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 das folgende Jahr zur Verfügung stehen

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

Besonders deutlich stiegen in den letzten Jahren die Schulden der wesentlichen Unternehmen des Bundes (ÖBB, ASFINAG und BIG): Zwischen 2007 und 2011 erhöhen sich deren Finanzverbindlichkeiten von knapp 25 Mrd. € auf gut 36 Mrd. € (12,4% des BIP von 2011; *Bundesministerium für Finanzen*, 2010A)⁹⁾. Die langfristigen Verbindlichkeiten der Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften der Bundesländer betrugen Ende 2009 2,2 Mrd. €, jene der marktbestimmten Betriebe der Gemeinden Ende 2008 12,5 Mrd. € (*Staatsschuldenausschuss*, 2010). Insgesamt machten damit die langfristigen Verbindlichkeiten der nachgeordneten Gebietskörperschaften 5% des BIP von 2011 aus. Somit kommen im Jahr 2011 zu einer offiziellen Schuldenquote des Sektors Staat von gut 71% weitere Verbindlichkeiten von Unternehmen der öffentlichen Hand von mehr als 17% des BIP hinzu. Ab März 2011 (mit der nächsten Maastricht-Notifikation) müssen gemäß einer Eurostat-Entscheidung die Schulden der Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften der Bundesländer in die Schuldenquote einbezogen werden, was diese um knapp 1 Prozentpunkt erhöhen wird.

Das Konsolidierungspaket 2011 bis 2014

Die Konsolidierungsmaßnahmen im Überblick

Der Bundesvoranschlag 2011 ist in den längerfristig angestrebten Konsolidierungspfad eingebettet (Übersicht 4). Dieser umfasst die Jahre 2011 bis 2014 und beruht auf einem Konsolidierungspaket, das in gesamtstaatlicher Perspektive gut zur Hälfte aus Ausgabeneinsparungen im Bundeshaushalt besteht (Übersicht 5). Mit knapp der Hälfte ist somit der Anteil der Steuererhöhungen relativ hoch vor dem Hintergrund einer Reihe empirischer Studien, wonach eine primär ausgabenbasierte Budgetkonsolidierungsstrategie höhere Erfolgsaussichten hat¹⁰⁾. Auf der Bundesebene machen die Einsparungen in der Periode 2011 bis 2014 64% und die Steuererhöhungen (Anteile des Bundes an den Steuermehreinnahmen) 36% aus. Kumuliert erreicht das Konsolidierungsvolumen für den Gesamtstaat (Einsparungen im Bundeshaushalt plus Steu-

⁸⁾ Zu Details für Österreich siehe *Schratzenstaller* (2010).

⁹⁾ Die ASFINAG wird nach den derzeitigen Rahmenplänen ihren Höchstschuldenstand mit 14,2 Mrd. € im Jahr 2019 erreichen, die ÖBB im Jahr 2025.

¹⁰⁾ Ein ausführlicher Überblick über die wichtigsten empirischen Studien findet sich in *Aiginger et al.* (2010).

erhöhungen brutto, d. h. einschließlich der Ertragsanteile von Ländern und Gemeinden) bis 2014 knapp 15,5 Mrd. €; das jährliche Volumen steigt von 0,9% des BIP 2011 auf 1,5% des BIP 2014. Auf der Bundesebene beträgt das Konsolidierungsvolumen dabei etwa 12,8 Mrd. € (Einsparungen im Bundeshaushalt plus Steuererhöhungen netto, d. h. Ertragsanteile des Bundes ohne Ertragsanteile von Ländern und Gemeinden).

Übersicht 5: Budgeteffekte der Konsolidierungsmaßnahmen im Überblick

	2011	2012	2013	2014	2011/2014
	Mio. €				
Einsparungen Bund	1.409	1.981	2.241	2.514	8.144
Steuererhöhungen brutto	1.219	1.811	2.010	2.281	7.321
Steuererhöhungen Bundesanteil ¹⁾	758	1.151	1.281	1.459	4.648
Konsolidierung Bund	2.167	3.131	3.522	3.973	12.792
Konsolidierung Gesamtstaat	2.628	3.792	4.251	4.795	15.465
In % des BIP	0,9	1,3	1,4	1,5	
Verhältnis Einsparungen zu Steuererhöhungen					
Gesamtstaat	53,6 : 46,4	52,2 : 47,8	52,7 : 47,3	52,4 : 47,6	52,7 : 47,3
Bund	65,0 : 35,0	63,3 : 36,7	63,6 : 36,4	63,3 : 36,7	63,7 : 36,3

Q: Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2011; Budgetbegleitgesetz 2011; WIFO-Berechnungen. Einschließlich Betrugsbekämpfungspaket. – ¹⁾ Aufteilung des Bundesanteils gemäß Budgetbegleitgesetz 2011.

Der Konsolidierungsbeitrag des Bundes (Übersicht 6) steigt von 1,4 Mrd. € 2011 auf 2,5 Mrd. € 2014. Gegenüber den ursprünglichen Plänen des Bundesfinanzrahmens 2011-2014 (verabschiedet im April 2010) wurden die angestrebten Einsparungen deutlich eingeschränkt, da der günstigere Konjunkturverlauf das zur Einhaltung der Defizitziele erforderliche Konsolidierungsvolumen verringert. So wird im Jahr 2011 um 0,2 Mrd. € weniger, im Jahr 2014 um 0,9 Mrd. € weniger eingespart als im Frühjahr 2010 geplant.

Das Referenzszenario ist hier der Bundesfinanzrahmen 2009-2013 aus dem Frühjahr 2009 (Schatzenstaller, 2009). Ein Konsolidierungsbeitrag bedeutet daher lediglich, dass der geltende Bundesfinanzrahmen 2011-2014 geringere Ausgaben vorsieht als der vorhergehende Bundesfinanzrahmen 2009-2013, den er ersetzt. Dies impliziert nicht notwendigerweise einen absoluten Rückgang der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr. Konsolidierungsbeiträge sind in allen Untergliederungen zu erbringen; in einigen Untergliederungen nehmen die Ausgaben im Vorjahresvergleich ab, in anderen zu. Wie der mittelfristige Ausgabenpfad 2012-2014 in den einzelnen Untergliederungen verläuft, kann nicht beurteilt werden, weil auf eine Aktualisierung des geltenden Finanzrahmens¹⁾ verzichtet wurde. Ebenso wenig sind Informationen über den mittelfristigen Gesamtausgabenpfad 2012-2014 verfügbar. Lediglich für 2011 können die Ausgaben gemäß Bundesvoranschlag 2011 mit jenen laut Voranschlag 2010 verglichen werden. Demnach ist 2011 ein leichter Rückgang der Gesamtausgaben veranschlagt. Zuwächse sind in Rubrik 2 (Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie) und Rubrik 3 (Bildung, Forschung, Kunst und Kultur) geplant, während in den Rubriken 0 und 1 (Recht und Sicherheit), 4 (Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt) und 5 (Kassa und Zinsen) insgesamt niedrigere Ausgaben vorgesehen sind als im Voranschlag 2009 (Bundesministerium für Finanzen, 2010A).

Die Konsolidierungsvorgaben in einigen strategisch wichtigen Zukunftsbereichen werden durch ein Paket an Offensivmaßnahmen (teilweise) kompensiert. Für Universitäten und Fachhochschulen (UG 31 Wissenschaft und Forschung) sind im Zeitraum 2011/2014 jährlich 80 Mio. € an Zusatzausgaben vorgesehen; diesem kumulierten Betrag von 320 Mio. € steht ein kumulierter Konsolidierungsbeitrag von 262,1 Mio. € ge-

Ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen im Bundeshaushalt

¹⁾ Eine solche Aktualisierung hätte nicht nur die Konsolidierungsbeiträge zu berücksichtigen, sondern auch die Anpassung der Ausgabenobergrenzen aufgrund von Rücklagenauflösungen und wegen der primär konjunkturbedingten Veränderung der variablen Ausgaben.

genüber. Für den Ausbau der Ganztagsbetreuung an Schulen (UG 30 Unterricht, Kunst und Kultur) wird ebenfalls ein Betrag von kumuliert 320 Mio. € verwendet, gegenüber einer Konsolidierungsvorgabe von kumuliert 735,5 Mio. €. Die Zusatzausgaben von 100 Mio. € p. a. für die Förderung der thermischen Sanierung, die jeweils zur Hälfte der UG 40 Wirtschaft und der UG 43 Umwelt zuzurechnen sind (kumuliert je 200 Mio. €), übertreffen die Konsolidierungsvorgaben in diesen Bereichen (UG 40 kumuliert 93 Mio. €, UG 43 166 Mio. €). Für die Forschungsförderung sind zusätzlich 100 Mio. € pro Jahr reserviert. Davon entfällt der größere Teil auf die Einführung einer erhöhten einheitlichen Forschungsprämie¹²⁾, der Rest auf Zusatzmittel für die Forschungsförderungsgesellschaft FFG, die in der UG 34 Verkehr, Innovation, Technologie (Forschung) ressortiert.

Übersicht 6: Konsolidierungsbeiträge nach Untergliederungen

	Budgetbericht 2011				Strategiebericht 2011-2014				Differenz zwischen Budget- und Strategiebericht			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
	Mio. €				Mio. €				Mio. €			
Rubriken 0, 1: Recht und Sicherheit	- 211,2	- 349,9	- 411,4	- 451,8	- 249,7	- 401,7	- 471,8	- 523,4	- 38,5	- 51,8	- 60,4	- 71,6
Präsidentschaftskanzlei	- 0,3	- 0,4	- 0,5	- 0,6	- 0,3	- 0,4	- 0,5	- 0,6	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Bundesgesetzgebung	- 5,6	- 8,7	- 9,7	- 11,0	- 5,6	- 8,7	- 9,7	- 11,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Verfassungsgerichtshof	- 0,4	- 0,7	- 0,9	- 1,0	- 0,4	- 0,7	- 0,9	- 1,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Verwaltungsgerichtshof	- 0,6	- 0,9	- 1,1	- 1,2	- 0,6	- 0,9	- 1,1	- 1,2	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Volksanwaltschaft	- 0,2	- 0,4	- 0,5	- 0,5	- 0,2	- 0,4	- 0,5	- 0,5	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Rechnungshof	- 1,1	- 1,8	- 2,1	- 2,3	- 1,1	- 1,8	- 2,1	- 2,3	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Bundeskanzleramt	- 8,6	- 13,7	- 16,9	- 18,7	- 12,2	- 19,1	- 22,7	- 25,1	- 3,6	- 5,4	- 5,8	- 6,4
Inneres	- 47,7	- 77,7	- 91,9	- 104,3	- 47,7	- 77,7	- 91,9	- 104,3	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Äußeres	- 15,7	- 24,8	- 28,6	- 30,6	- 15,7	- 24,8	- 28,6	- 30,6	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Justiz	- 7,4	- 22,3	- 26,9	- 27,4	- 42,3	- 68,7	- 81,5	- 92,6	- 34,9	- 46,4	- 54,6	- 65,2
Militärische Angelegenheiten, Sport	- 80,3	- 129,5	- 151,7	- 169,4	- 80,3	- 129,5	- 151,7	- 169,4	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Finanzverwaltung	- 43,2	- 68,8	- 80,4	- 84,6	- 43,2	- 68,8	- 80,4	- 84,6	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Öffentliche Abgaben	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Rubrik 2: Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie	- 848,2	- 1.026,6	- 1.138,4	- 1.269,0	- 935,7	- 1.531,1	- 1.801,8	- 2.030,5	- 87,5	- 504,5	- 663,4	- 761,5
Arbeit	- 120,4	- 146,4	- 151,3	- 169,3	- 124,6	- 203,9	- 236,9	- 267,1	- 4,2	- 57,5	- 85,6	- 97,8
Soziales, Konsumenten	- 85,7	- 140,1	- 165,6	- 186,8	- 85,7	- 140,1	- 165,6	- 186,2	± 0,0	± 0,0	± 0,0	+ 0,6
Sozialversicherung	- 282,8	- 317,0	- 376,5	- 447,3	- 247,6	- 409,9	- 483,6	- 544,9	35,2	- 92,9	- 107,1	- 97,6
Pensionen	- 41,4	- 53,8	- 66,1	- 78,6	- 214,0	- 353,7	- 422,3	- 483,7	- 172,6	- 299,9	- 356,2	- 405,1
Gesundheit	- 28,9	- 47,4	- 56,5	- 64,1	- 28,9	- 47,4	- 56,5	- 64,1	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Familie und Jugend	- 289,0	- 321,9	- 322,4	- 322,9	- 234,9	- 376,1	- 436,9	- 484,5	54,1	- 54,2	- 114,5	- 161,6
Rubrik 3: Bildung, Forschung, Kunst und Kultur	- 152,3	- 254,3	- 298,2	- 332,9	- 167,3	- 269,3	- 313,2	- 347,9	- 15,0	- 15,0	- 15,0	- 15,0
Unterricht, Kunst und Kultur	- 111,9	- 179,9	- 209,7	- 234,0	- 111,9	- 179,9	- 209,7	- 234,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Wissenschaft und Forschung	- 34,4	- 64,5	- 77,2	- 86,0	- 49,4	- 79,5	- 92,2	- 101,0	- 15,0	- 15,0	- 15,0	- 15,0
Wirtschaft (Forschung)	- 1,3	- 2,2	- 2,5	- 2,8	- 1,3	- 2,2	- 2,5	- 2,8	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	- 4,7	- 7,7	- 8,8	- 10,1	- 4,7	- 7,7	- 8,8	- 10,1	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Rubrik 4: Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt	- 190,0	- 322,1	- 362,3	- 419,2	- 236,3	- 396,4	- 448,6	- 514,4	- 46,3	- 74,3	- 86,3	- 95,2
Wirtschaft	- 14,2	- 23,0	- 26,6	- 29,2	- 14,2	- 23,0	- 26,6	- 29,2	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Verkehr, Innovation und Technologie	- 75,5	- 131,1	- 156,5	- 191,8	- 75,5	- 131,1	- 156,5	- 191,8	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Land-, Forst-, Wasserwirtschaft	- 30,7	- 49,0	- 56,7	- 66,7	- 77,0	- 123,3	- 143,0	- 161,9	- 46,3	- 74,3	- 86,3	- 95,2
Umwelt	- 29,2	- 47,7	- 42,9	- 46,2	- 29,2	- 47,7	- 42,9	- 46,2	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Bundesvermögen	- 40,3	- 71,1	- 79,4	- 85,1	- 40,3	- 71,1	- 79,4	- 85,1	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Finanzmarktstabilität	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Rubrik 5: Kassa und Zinsen	- 7,1	- 27,9	- 30,6	- 40,6	0,0	0,0	0,0	0,0	+ 7,1	+ 27,9	+ 30,6	+ 40,6
Kassenverwaltung	- 7,1	- 27,9	- 30,6	- 40,6	0,0	0,0	0,0	0,0	+ 7,1	+ 27,9	+ 30,6	+ 40,6
Summe Allgemeiner Haushalt	- 1.408,9	- 1.980,8	- 2.240,8	- 2.513,6	- 1.589,0	- 2.598,5	- 3.035,4	- 3.416,2	- 180,1	- 617,7	- 794,6	- 902,6

Q: Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2011, Strategiebericht 2011-2014; WIFO-Berechnungen.

Angesichts der Defizite in diesen wichtigen Zukunftsbereichen sind diese Ansätze einer Aktivkomponente zu begrüßen. Neben effizienzsteigernden Reorganisationsmaßnahmen sind jedoch auch in den nächsten Jahren mehr Ressourcen in diese Berei-

¹²⁾ Abzüglich der gleichzeitigen Abschaffung aller Forschungsfreibeträge bedeutet dies für 2011 einen Einnahmefall von netto 80 Mio. €, der bis 2014 schrittweise auf 65 Mio. € jährlich sinken soll.

che zu lenken – auch, um die kurzfristig wachstums- und beschäftigungsdämpfenden Wirkungen der Budgetkonsolidierung zu mildern.

Eine detaillierte Diskussion der Konsolidierungsmaßnahmen in den einzelnen Ressorts bzw. Untergliederungen würde den Rahmen des vorliegenden Beitrages sprengen. Daher werden hier nur die quantitativ bedeutsamsten Maßnahmen beleuchtet (Übersicht 7)¹³⁾.

Übersicht 7: Die wichtigsten Konsolidierungsmaßnahmen im Überblick

Budgeteffekte 2014

	Mio. €	Anteile in %
Rubriken 0, 1: Recht und Sicherheit	451,8	18,0
Rubrik 2: Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie	1.269,0	50,5
Kürzung Pflegegeld Pflegestufen 1 und 2	142,0	5,6
UG 21 Soziales und Konsumentenschutz	186,6	7,4
Mäßige Anhebung ASVG-Pensionen	50,0	2,0
Reform Invaliditätspensionen	76,0	3,0
Aussetzung Pensionsanpassung im 1. Jahr	120,0	4,8
Aliquotierung Sonderzahlung Pensionen im 1. Jahr	67,0	2,7
Senkung Hebesätze für Krankenversicherung der Pensionisten	64,0	2,5
Erhöhung Beitragssätze Pensionsversicherung der Selbständigen (Senkung Partnerleistung des Bundes)	44,0	1,8
UG 22 Sozialversicherung	447,3	17,8
Einschränkung Familienbeihilfe 13. Monatsbezug	168,0	6,7
Streichung Familienbeihilfe nach Berufsausbildung	18,0	0,7
Streichung Familienbeihilfe arbeitssuchende Kinder	14,0	0,6
Streichung Familienbeihilfe Studierende ab dem 24. Lebensjahr (mit Ausnahmen)	54,0	2,1
Senkung Mehrkinderzuschlag zur Familienbeihilfe	26,0	1,0
UG 25 Familie und Jugend	322,9	12,8
Rubrik 3: Bildung, Forschung, Kunst und Kultur	332,9	13,2
Auswirkungen prognostizierte Schülerzahlentwicklung	80,0	3,2
Redimensionierung Schulentwicklungsprogramm	53,0	2,1
UG 30 Unterricht, Kunst und Kultur	234,0	9,3
UG 31 Wissenschaft und Forschung, UG 33 Wirtschaft (Forschung), UG 34 Verkehr, Innovation und Technologie (Forschung)	98,9	3,9
Rubrik 4: Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt	419,2	16,7
Einschränkung der Investitionen in die ÖBB-Infrastruktur	136,0	5,4
Senkung der Förderungen und Aufwendungen für die Landwirtschaft	55,0	2,2
Rubrik 5: Kassa und Zinsen	40,6	1,6
Konsolidierungsvolumen insgesamt	2.514,0	100,0

Q: Budgetbegleitgesetz 2011, WIFO-Zusammenstellung.

Der Bereich Soziales leistet mit der Hälfte des gesamten Konsolidierungsvolumens einen erheblichen Konsolidierungsbeitrag, der insbesondere in den Bereichen UG 21 Soziales und Konsumentenschutz, UG 22 Sozialversicherung sowie UG 25 Familie und Jugend aufgebracht wird. Dass dieser Bereich so stark betroffen ist, liegt an seinem hohen Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes (derzeit knapp die Hälfte).

Als Einzelbereich erbringen die monetären Familienleistungen neben den Pensionen den größten Konsolidierungsbeitrag, besonders wenn man die Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrages für Steuerpflichtige berücksichtigt, die keine Kinder (mehr) zu erhalten haben; dieser schlägt sich nicht als Ausgabensenkung, sondern als Steuererhöhung nieder. Die Kürzungen dieser (mit Ausnahme des Mehrkinderzuschlags in der Familienbeihilfe einkommensunabhängigen) Leistungen treffen die unteren Einkommensschichten am stärksten¹⁴⁾.

¹³⁾ Da die Maßnahmen teilweise erst mittelfristig ihren vollen Einspareffekt entfalten, wird in Übersicht 7 das Einsparungsvolumen für das Jahr 2014 angeführt, das letzte Jahr des derzeitigen Planungshorizonts der Bundesregierung. Dabei sind die Ende November 2010 beschlossenen "Abfederungen" berücksichtigt.

¹⁴⁾ Dies gilt nicht für die Streichung des Alleinverdienerabsetzbetrages für Pensionisten, der ohnehin von Personen mit niedriger Pension mangels Negativsteuerfähigkeit nicht in Anspruch genommen werden konnte. Seine Streichung ist aus der Gleichstellungsperspektive grundsätzlich sinnvoll; allerdings wäre eine schrittweise Abschaffung, beginnend mit jüngeren Geburtsjahrgängen der Eltern, zu erwägen gewesen.

Im Bereich der Familienleistungen wurde versäumt, die Konsolidierungsmaßnahmen mit notwendigen Strukturreformen zu verbinden¹⁵⁾:

- Erforderlich wäre erstens eine Umschichtung innerhalb der Familienleistungen: Das Ausmaß der Familienförderung ist zwar im internationalen Vergleich hoch, ihre Struktur aber unbefriedigend, denn ein sehr großer Teil der Familienförderung besteht aus monetären Leistungen, die die Erwerbstätigkeit von Müttern teilweise behindern. Diese Leistungen wären zugunsten der Betreuungseinrichtungen abzubauen, um deren quantitative wie qualitative Defizite zu verringern. Eine weitere Forcierung des Ausbaus der Kinderbetreuungsinfrastruktur ist unerlässlich.
- Zweitens sollte ein einfacheres und transparenteres System der monetären Leistungen zur Abdeckung der Kinderkosten angestrebt werden: Sinnvoll erscheint die Zusammenfassung der Familienbeihilfe, des Kinderabsetzbetrages und des Kinderfreibetrages zu einem einzigen einkommensunabhängigen Transfer.
- Drittens wäre die Einschränkung der Familienbeihilfe für Studierende über dem 24. Lebensjahr einzubetten in eine umfassende Reform der Studienfinanzierung.

Angesichts des Finanzierungsbedarfs in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Forschung und Entwicklung sind die Kürzungen in diesen Bereichen trotz der geplanten Offensivmaßnahmen problematisch.

Die Einsparungen, die in den kommenden Jahren im Bundesbudget angestrebt werden, resultieren aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen mit in der Regel mäßigem Konsolidierungsbeitrag. Umfassende ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Strukturreformen, die zwar kurzfristig kaum, mittelfristig aber ein erhebliches Einsparvolumen erbringen könnten, wurden dagegen bislang kaum initiiert. Sie sind jedoch unerlässlich, um die Ausgabendynamik in den großen ausgabenintensiven Bereichen nachhaltig zu dämpfen und damit Spielraum für die langfristigen Herausforderungen und Ansprüche an die öffentlichen Haushalte zu schaffen. Dabei sollten die Bereiche Staatsorganisation (Föderalismus), Gesundheit und Spitalswesen, Förderungen und Sonderregelungen im Pensionssystem (die jüngsten Konsolidierungsmaßnahmen etwa bezüglich der Schwerarbeiterpensionen sind hier nur erste Schritte) im Mittelpunkt stehen¹⁶⁾. Auch eine umfassende Evaluierung und gegebenenfalls Redimensionierung bzw. Schwerpunktänderung großer Infrastrukturprojekte sind dringend erforderlich (auch angesichts der beträchtlichen Zunahme der Verschuldung von ÖBB und ASFINAG).

Steuerliche Konsolidierungsmaßnahmen

Insgesamt werden für das Jahr 2011 Steuermehreinnahmen von 1,2 Mrd. €, im Vollausbau 2014 von knapp 2,3 Mrd. € erwartet (Übersichten 8 und 9). Im Vollausbau stammt etwa jeweils ein Drittel der Mehreinnahmen aus der Erhöhung bestehender bzw. der Einführung neuer Umweltsteuern (Mineralölsteuer, Normverbrauchsabgabe, Abschaffung der Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen, Flugticketabgabe abzüglich der Senkung der Kfz-Steuer für Expeditionen um 40%; netto 685 Mio. €) und vermögensbezogener Steuern¹⁷⁾ (Stabilitätsabgabe der Banken, Wertpapier-Kapitalertragsteuer; 750 Mio. €). Das dritte Drittel der Zusatzeinnahmen ergibt sich vor allem aus der Erhöhung von Körperschaftsteuer und Stiftungsbesteuerung (300 Mio. €) und der Tabaksteuer (150 Mio. €), der Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrages für Steuerpflichtige ohne Kinder (100 Mio. €) sowie den erwarteten Mehreinnahmen aus der Forcierung der Betrugsbekämpfung (400 Mio. €).

Das Mehraufkommen aus den steuerlichen Maßnahmen wird nach dem geltenden Verteilungsschlüssel auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Dies folgt für die gemeinschaftlichen Bundesabgaben der geltenden Rechtslage und ist insofern alternativlos. Die neue Stabilitätsabgabe und die Flugticketabgabe hätten jedoch auch als ausschließliche Bundesabgaben eingeführt bzw. die Teilung der Erträge mit Län-

¹⁵⁾ Zu Reformbedarf und -optionen für die österreichische Familienpolitik vgl. Lutz – Schratzenstaller (2010).

¹⁶⁾ Schätzungen zum mittelfristigen Einsparungspotential in diesen Bereichen finden sich in Aiginger et al. (2010).

¹⁷⁾ Genau genommen zählt nur die Stabilitätsabgabe zu den vermögensbezogenen Steuern, die Wertpapier-Kapitalertragsteuer wird den Steuern vom Einkommen zugerechnet.

dem und Gemeinden an Einsparungsvorgaben geknüpft werden können. Durch die bedingungslose Einführung dieser Steuern als gemeinschaftliche Bundesabgaben verzichtete der Bund somit auf einen möglichen Hebel, einen bislang ausstehenden Konsolidierungsbeitrag der Länder zu forcieren.

Übersicht 8: Steuerliche Maßnahmen 2011 bis 2014

	Geplante Steuermehr- bzw. -mindereinnahmen				
	2011	2012	2013	2014	2011/2014
	Mio. €				
<i>Budgetbegleitgesetz</i>	1.119	1.611	1.711	1.881	6.322
Einführung Stabilitätsabgabe (Bankenabgabe)	500	500	500	500	2.000
Einführung Flugticketabgabe	60	90	90	90	330
Einkommensteuer	10	20	70	220	320
Einführung Wertpapier-Kapitalertragsteuer ("Kapitalertragsteuer neu")	30	50	100	250	430
Neuregelung Pendlerpauschale	- 20	- 30	- 30	- 30	- 110
Körperschaftsteuer	50	280	280	300	910
Stiftungsbesteuerung					
Anhebung Zwischensteuersatz von 12,5% auf 25%	50	50	50	50	200
Besteuerung Liegenschaftsgewinne juristischer Personen als Stifter	0	30	30	50	110
Abschaffung Zinsenabzug bei Anschaffung von Beteiligungen im Konzern	0	200	200	200	600
Umsatzsteuer	82	86	86	86	340
Umsatzsteuermehreinnahmen ¹⁾	66	66	66	66	264
Einführung Reverse-Charge-System für Reinigungsunternehmen	17	20	20	20	77
Gebühren: Abschaffung Kreditvertragsgebühr	- 150	- 150	- 150	- 150	- 600
Abschaffung Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen	0	100	100	100	300
Normverbrauchsabgabe: Einführung CO ₂ -Zuschlag	25	25	55	55	160
Anhebung Tabaksteuer	100	150	150	150	550
Mineralölsteuer: Einführung CO ₂ -Zuschlag	417	470	470	470	1.827
Kfz-Steuer: Entlastung Spediteure	- 30	- 30	- 30	- 30	- 120
Abschaffung Alleinverdienerabsetzbetrag für Steuerpflichtige ohne Kinder	100	100	100	100	400
Anhebung Forschungsprämie, Abschaffung Forschungsfreibetrag	- 80	- 80	- 80	- 80	- 320
Einführung Umsatzsteuerpflicht für Luftfahrzeuge	15	15	15	15	60
Auslaufen Steuerbefreiung für begünstigte Montagetätigkeiten	15	30	50	50	145
Andere Maßnahmen in Materiengesetzen	5	5	5	5	20
<i>Betrugsbekämpfungspaket</i>	100	200	300	400	1.000
<i>Insgesamt</i>	1.219	1.811	2.011	2.281	7.322
<i>Verteilung des zusätzlichen Abgabenaufkommens²⁾</i>					
Bund	758	1.151	1.282	1.459	4.648
Länder	298	427	472	532	1.730
Gemeinden	163	233	257	290	943

Q: Budgetbegleitgesetz 2011, WIFO-Berechnungen. – . . . Mindereinnahmen. – ¹⁾ Aus Anhebung der Verbrauchsteuern. – ²⁾ Annahme: Mehreinnahmen aus dem Betrugsbekämpfungspaket ebenso aufgeteilt wie steuerliche Maßnahmen gemäß Budgetbegleitgesetz.

Eine Reihe auch strukturell sinnvoller Einzelmaßnahmen können zur Erreichung wichtiger wirtschaftspolitischer Ziele beitragen. Dies gilt insbesondere für die Erhöhung einzelner Umweltsteuern und vermögensbezogener Steuern sowie der Tabaksteuer. Auch werden steuerliche Ausnahmen mit unerwünschten Effekten abgeschafft (Alleinverdienerabsetzbetrag für Steuerpflichtige ohne Betreuungspflichten, Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen, Abschaffung des Zinsenabzugs bei Anschaffung von Beteiligungen im Konzern, Abschaffung der Spekulationsfrist bei Veräußerungsgewinnen von Stiftungen, wenn der Stifter eine Kapitalgesellschaft ist), was grundsätzlich mit einer Vereinfachung des Abgabensystems einhergeht, und Maßnahmen zur Erhöhung der Erhebungseffizienz gesetzt (Einführung von Reverse Charge für Reinigungsunternehmen, Betrugsbekämpfungspaket).

Eine Einbindung dieser punktuellen steuerpolitischen Maßnahmen in eine umfassende, mittelfristig aufkommensneutrale "ökosoziale" Abgabenstrukturreform und damit die Verbindung der Konsolidierungsnotwendigkeiten mit strategischen wirtschaftspolitischen Zielen sowie dem Anliegen, das Gesamtabgabensystem wachstums- und beschäftigungsfreundlicher zu machen (Aiginger et al., 2010, Aiginger – Schratzenstaller, 2010), steht noch aus. Eine solche Abgabenstrukturreform hätte als grundsätzliche Stoßrichtung ein langfristig orientiertes Konzept der schrittweisen Erhöhung von Umweltsteuern sowie von weiteren Steuern auf Aktivitäten mit negativen gesamtwirtschaftlichen und individuellen Auswirkungen (Tabak- und Alkoholkonsum, Glücks-

spiel) und die stärkere Nutzung bestimmter vermögensbezogener Steuern (Grundsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Finanztransaktionssteuer) zu verfolgen. Mit den zusätzlichen Einnahmen sollten vor allem die in Österreich sehr hohen lohnbezogenen Abgaben (insbesondere für untere und mittlere Einkommensschichten) entlastet werden, um so die Wachstums- und Beschäftigungsfreundlichkeit des gesamten Abgabensystems zu verbessern (Aiginger et al., 2008).

Übersicht 9: Eckpunkte der wichtigsten Steuererhöhungen zur Budgetkonsolidierung 2011 bis 2014

		Mehreinnahmen im Vollausbau 2014, Mio. €
Flugticketabgabe		
Ab 1. April 2011:	Kurzstrecken 8 € pro Person	90
Abflug von Passagieren (ohne Transfer- und Transitpassagiere) von einem inländischen Flughafen	Mittelstrecken 20 € pro Person Langstrecken 35 € pro Person	
Ökologisierung der Normverbrauchsabgabe		
1. März 2011:	Über 180 g je km: +25 € auf 50 € je g je km	55
Anhebung des CO ₂ -Zuschlags für Fahrzeuge mit CO ₂ -Ausstoß über 180 g je km bzw. 220 g je km	Über 220 g je km: +25 € auf 75 € je g je km	
1. Jänner 2013:	Zuschlag 25 € je g je km ab 150 statt 160 g je km	
Senkung der CO ₂ -Ausstoßgrenzen für den Zuschlag	Zuschlag 50 € je g je km ab 170 statt 180 g je km Zuschlag 75 € je g je km ab 210 statt 220 g je km	
Erhöhung der Mineralölsteuer auf Treibstoffe		
CO ₂ -Emissionen von Treibstoffen	CO ₂ -Zuschlag in der Mineralölsteuer 20 € je t CO ₂ -Ausstoß	470 brutto
Benzin	Anhebung der Steuerschuld von 0,442 € je l auf 0,482 € je l	410 netto ¹⁾
Dieselmotorkraftstoff	Anhebung der Steuerschuld von 0,347 € je l auf 0,397 € je l	
Wertpapier-Kapitalertragsteuer		
Ab 1. Oktober 2011:	Abgeltungssteuersatz 25%	250
Einkünfte aus der Wertsteigerung von Kapitalvermögen (Ak- tien und Wertpapierfonds: Anschaffung ab dem 1. Jänner 2011, Anleihen und Zertifikate: Anschaffung ab dem 1. Okto- ber 2011) und aus Derivaten (Anschaffung ab dem 1. Okto- ber 2011); Verlustausgleich nur innerhalb dieser Einkunftsart möglich, kein Verlustvortrag	(Option für Regelbesteuerung)	
Stabilitätsabgabe (Bankenabgabe)		
Unkonsolidierte Bilanzsumme von inländischen Kreditinstituten sowie von Zweigstellen ausländischer Kreditinstitute im Inland abzüglich bestimmter Aktiv- und Passivposten (im Wesentli- chen gesicherte Einlagen und Eigenkapital)	Bemessungsgrundlage über 1 Mrd. € und bis zu 20 Mrd. €: Steuersatz 0,055%	500 brutto 350 netto ²⁾
Geschäftsvolumen der Derivate im Handelsbuch zum Nenn- wert	Bemessungsgrundlage über 20 Mrd. €: Steuersatz 0,085% Steuersatz 0,013%	
Betrugsbekämpfungspaket		
Verschiedene Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung im Ab- gabenbereich		400

Q: Budgetbegleitgesetz 2011, WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Netto, d. h. abzüglich Anhebung der Pendlerpauschale um 10% (–30) und Senkung Kfz-Steuer für Expeditionen (–30). – ²⁾ Netto, d. h. abzüglich Abschaffung Kreditvertragsgebühr (–150).

Mit dem Budgetbegleitgesetz wurde darüber hinaus die gemäß Bewertungsgesetz für den 1. Jänner 2010 vorgesehene Hauptfeststellung der Einheitswerte für land- und forstwirtschaftliches Vermögen und der Betriebsgrundstücke auf den 1. Jänner 2015 verschoben. Auch für das nicht land- und forstwirtschaftlich genutzte Grund- und Immobilienvermögen ist derzeit keine neue Hauptfeststellung geplant. Die letzte Hauptfeststellung erfolgte für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen 1988, für das sonstige Grund- und Immobilienvermögen 1973 (mit nachfolgenden pauschalen Einheitswerterhöhungen). Dieser Verzicht auf eine baldige Annäherung des Einheitswertes an den tatsächlichen Ertrags- bzw. Verkehrswert von Grund- und Immobilienvermögen bewirkt, dass die Einnahmen aus der Grundsteuer auch künftig real sinken. Eine Neubewertung des Grund- und Immobilienvermögens würde einerseits die kommunale Abgabenautonomie stärken, andererseits den Spielraum für eine wachstums- und beschäftigungsförderliche (aufkommensneutrale) Umschichtung der Abgabenstruktur erhöhen.

Der mittelfristige Konsolidierungspfad kann unter den folgenden Voraussetzungen eingehalten werden:

Unwägbarkeiten des mittelfristigen Konsolidierungspfad

- Das angestrebte Konsolidierungsvolumen muss ausgaben- wie einnahmenseitig auch tatsächlich realisiert werden.
- Länder und Gemeinden dürfen die im Bundesfinanzrahmen und im Bundesvoranschlag 2011 von der Bundesregierung angenommene Defizitobergrenze von zusammen 0,6% des BIP in den nächsten Jahren nicht überschreiten. Dies dürfte angesichts der Defizite in den Jahren 2009 und 2010 von knapp 1% des BIP nicht einfach zu erreichen sein.
- Ein weiterer Finanzbedarf der notverstaatlichten Banken (Hypo Alpe Adria AG), wie er nicht ausgeschlossen werden kann, würde das Budget belasten.
- Es wird angenommen, dass die Schuldenkrise in der Euro-Zone die Zinssätze auf die Staatsschuld nicht erhöht.
- Die Sanierung der öffentlichen Haushalte in Österreich könnte auch verzögert werden, wenn die von der Schuldenkrise betroffenen Euro-Länder ihre Konsolidierungsmaßnahmen weiter intensivieren und so die einsetzende Konjunkturbelebung dämpfen.

Der Anteil der Transferausgaben an den gesamten Bundesausgaben steigt langfristig (2000: 35,6% laut *Berghuber – Schratzenstaller*, 2007; 2011: 42,5%). Dabei bleibt ihre Struktur relativ stabil. Der Großteil entfällt 2011 mit 62,5% auf die Ausgaben für Alterssicherung; die familienbezogenen Transfers erfordern 21,3% der Transferausgaben, die Arbeitslosenunterstützung 9,8% und das Pflegegeld 6,4%. Die Kürzung der familienpolitischen Leistungen sowie des Pflegegeldes ab 2011 bremst deren Dynamik deutlich; im Jahresdurchschnitt 2000 bis 2011 steigen die Transfers in diesen Bereichen um 3,5% (2000/2010 +4,4% p. a.) bzw. 3,8% (2000/2010 +4,1% p. a.).

Entwicklung der Ausgabenstruktur

Übersicht 10: Wichtigste Transferausgaben des Bundes

	2000 Erfolg	2008	2009 Voranschlag	2009 Erfolg	2010 Voranschlag	2011	2008/09	2009/10	2010/11	Ø 2000/ 2011
	Mio. €						Veränderung gegen das Vorjahr in %			
Alterssicherung	11.901	15.729	16.864	17.165	17.607	18.625	+ 9,1	+ 2,6	+ 5,8	+ 4,2
Pensionen Bundesbedienstete	2.499	3.205	3.310	3.321	3.388	3.535	+ 3,6	+ 2,0	+ 4,3	+ 3,2
Pensionsaufwandsersätze für Landeslehrpersonal	697	1.004	1.030	1.069	1.042	1.152	+ 6,5	- 2,5	+ 10,5	+ 4,7
Pensionen Postbedienstete	872	1.176	1.187	1.190	1.193	1.216	+ 1,1	+ 0,3	+ 1,9	+ 3,1
Pensionen ÖBB-Bedienstete	1.695	1.985	2.067	2.054	2.149	2.141	+ 3,5	+ 4,6	- 0,4	+ 2,1
Zuschüsse zur Pensionsversicherung ¹⁾	6.139	8.360	9.270	9.530	9.835	10.582	+ 14,0	+ 3,2	+ 7,6	+ 5,1
Familien	4.322	6.513	6.258	6.188	6.645	6.335	- 5,0	+ 7,4	- 4,7	+ 3,5
Familienbeihilfen	2.787	3.384	3.456	3.444	3.456	3.211	+ 1,8	+ 0,3	- 7,1	+ 1,3
Karenzgeld, Kinderbetreuungsgeld ²⁾	421	1.130	1.162	1.156	1.175	1.127	+ 2,3	+ 1,6	- 4,1	+ 9,4
Pensionsbeiträge für Kindererziehungszeiten	77	556	593	550	888	852	- 1,0	+ 61,3	- 4,0	+ 24,4
Sonstige	1.037	1.443	1.046	1.038	1.126	1.145	- 28,1	+ 8,6	+ 1,7	+ 0,9
Arbeitslosenunterstützung	1.859	2.153	3.010	2.796	3.365	2.914	+ 29,9	+ 20,4	- 13,4	+ 4,2
Pflegegeld	1.264	1.620	1.803	1.773	1.886	1.915	+ 9,4	+ 6,4	+ 1,5	+ 3,8
Insgesamt	19.347	26.015	27.934	27.921	29.503	29.790	+ 7,3	+ 5,7	+ 1,0	+ 4,0
Anteile in %										
Alterssicherung	61,5	60,5	60,4	61,5	59,7	62,5				
Familien	22,3	25,0	22,4	22,2	22,5	21,3				
Arbeitslosenunterstützung	9,6	8,3	10,8	10,0	11,4	9,8				
Pflegegeld	6,5	6,2	6,5	6,3	6,4	6,4				

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Einschließlich Ausgleichszulagen und Überweisungen an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger. – ²⁾ Einschließlich Kleinkindbeihilfen und Mutter-Kind-Pass-Bonus.

Die Nettopensionsausgaben des Bundes (Bruttoausgaben abzüglich entsprechender Einnahmen, insbesondere der Pensionsbeiträge) gewinnen ebenfalls an Gewicht: Sie erreichen 2011 knapp ein Viertel der gesamten Bundesausgaben (seit 2000 +4,5% p. a.). Besonders stark steigen die Zuschüsse des Bundes zur Pensionsversicherung (+6,8% p. a.), der größte Einzelposten innerhalb der Bruttopensionsausgaben des Bundes.

Übersicht 11: Ausgaben des Bundes für Pensionen

	2000 Erfolg	2008	2009 Voranschlag	2009 Erfolg	2010 Voranschlag	2011	2008/09	2009/10	2010/11	Ø 2000/ 2011
			Mio. €				Veränderung gegen das Vorjahr in %			
Pensionen Bundesbedienstete	2.499	3.205	3.310	3.321	3.388	3.535	+ 3,6	+ 2,0	+ 4,3	+ 3,2
Pensionsaufwandsätze für Landeslehrpersonal	697	1.004	1.030	1.069	1.042	1.152	+ 6,5	- 2,5	+ 10,5	+ 4,7
Pensionen Postbedienstete	872	1.176	1.187	1.190	1.193	1.216	+ 1,1	+ 0,3	+ 1,9	+ 3,1
Pensionen ÖBB-Bedienstete	1.695	1.985	2.067	2.054	2.149	2.141	+ 3,5	+ 4,6	- 0,4	+ 2,1
Zuschüsse zur Pensionsversicherung	4.152	6.677	7.363	7.655	7.808	8.568	+ 14,6	+ 2,0	+ 9,7	+ 6,8
Ausgleichszulagen	741	952	996	996	990	998	+ 4,6	- 0,6	+ 0,7	+ 2,7
Überweisungen an den Ausgleichs- fonds der Pensionsversicherungsträger	1.246	731	911	880	1.037	1.016	+ 20,3	+ 17,9	- 2,0	- 1,8
Summe Ausgaben brutto	11.901	15.729	16.864	17.165	17.607	18.625	+ 9,1	+ 2,6	+ 5,8	+ 4,2
Pensionsbeiträge der Bundesbediensteten	561	574	547	588	551	608	+ 2,3	- 6,3	+ 10,4	+ 0,7
Beiträge gemäß § 13 PG	47	127	126	130	127	132	+ 2,5	- 3,0	+ 4,5	+ 9,8
Beiträge von Landeslehrpersonal	14	38	38	40	40	42	+ 3,8	+ 0,3	+ 6,5	+ 10,8
Pensionsbeiträge Post	273	206	207	211	207	217	+ 2,4	- 1,6	+ 4,5	- 2,1
Pensionsbeiträge und -sicherungsbeiträge ÖBB	435	413	416	400	410	374	- 3,3	+ 2,5	- 8,7	- 1,3
Sonstige Pensionseinnahmen	82	146	142	223	141	181	+ 52,3	- 36,8	+ 28,4	+ 7,4
Summe Einnahmen	1.412	1.505	1.476	1.591	1.475	1.554	+ 5,7	+ 7,3	+ 5,4	+ 0,9
Nettoausgaben für Pensionen	10.490	14.224	15.388	15.574	16.132	17.071	+ 9,5	+ 3,6	+ 5,8	+ 4,5

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Entwicklung von Einnahmenhöhe und -struktur

Im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2011 sinken die Gesamteinnahmen des Bundes um 4% p. a. (Übersicht 12). Die Ertragsanteile des Bundes an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben sowie die Einnahmen aus den ausschließlichen Bundesabgaben (die Nettoabgabeneinnahmen des Bundes) sind mit zwei Dritteln der Gesamteinnahmen der bedeutendste Posten; sie sinken zwischen 2008 und 2011 um 2,6% p. a. Der Anteil der steuerähnlichen Einnahmen (hauptsächlich Arbeitslosenversicherungsbeiträge und Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds) gewinnt aufgrund ihrer relativ hohen Dynamik (+2,1% p. a.) im Untersuchungszeitraum an Gewicht.

Die Bruttoabgabeneinnahmen des Bundes blieben 2009 um 1,45 Mrd. €, die Nettoabgabeneinnahmen um gut 1,12 Mrd. € unter dem Voranschlag. Der Konjunkturerinbruch schlug sich vor allem in deutlich geringeren Einnahmen aus der Körperschaftsteuer (-0,97 Mrd. €), der Umsatzsteuer (-0,27 Mrd. €) und der Lohnsteuer (-0,1 Mrd. €) nieder. Die Steuerreform 2009 (Entgang an Einnahmen aus Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer 2009 2,135 Mrd. €, 2010 2,858 Mrd. €) sowie die steuerlichen Maßnahmen des Konjunkturpakets II (Steuerentgang durch auf 2009 und 2010 befristete vorzeitige Abschreibung 0,25 Mrd. €) prägen die Einnahmenentwicklung seit 2009. Für 2011 ist aufgrund der Konjunkturerholung sowie der steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen ein kräftiges Wachstum der Bruttoabgabeneinnahmen zu erwarten.

Der Anteil der Lohnsteuer am Bruttosteueraufkommen nimmt seit Mitte der 2000er-Jahre trotz der Lohnsteuersenkung 2009 kontinuierlich zu und erreicht 2011 31,3% (Übersicht 13). Mit Ausnahme des Jahres 2009 steigen die Lohnsteuereinnahmen in allen Jahren. Das gilt auch für die Umsatzsteuer als aufkommensstärkste Einzelsteuer; ihr Anteil am Bruttosteueraufkommen ging von 34% 2005 auf knapp 32% 2008 zurück und stabilisiert sich bis 2011 bei gut 34%. Aufgrund der Wirtschaftskrise und der Steuersenkung 2009 verschob sich das Gewicht ab 2009 deutlich zugunsten der Steuern vom Aufwand, sie machen seither wieder über die Hälfte des Bruttosteueraufkommens aus. Obwohl 2011 der Großteil des steuerlichen Konsolidierungsvolumens aus Steuern vom Aufwand stammt, verringert sich ihr Anteil am gesamten Bruttosteueraufkommen leicht, vor allem weil der Anteil der vermögensbezogenen Steuern 2011 durch die Einführung der Stabilitätsabgabe auf 2% steigt. Der Anteil der Einnahmen

aus der veranlagten Einkommensteuer nimmt um 0,6 Prozentpunkte auf 3,6% zu, während jener der Körperschaftsteuer im gleichen Ausmaß abnimmt. Der Anteil der Lohnsteuer sinkt erwartungsgemäß leicht, die energiebezogenen Steuern gewinnen etwas an Bedeutung.

Übersicht 12: Entwicklung der Einnahmen des Bundes

	2008 Erfolg	2009 Voranschlag ¹⁾	2009 Erfolg Mio. €	2010 Voranschlag	2011	Ø 2008/2011 Jährliche Veränderung in %
Öffentliche Abgaben, brutto	68.528	64.767	63.314	64.045	68.980	+ 0,2
Lohnsteuer	21.308	20.000	19.897	20.300	21.600	+ 0,5
Veranlagte Einkommensteuer	2.742	2.600	2.605	1.900	2.500	- 3,0
Körperschaftsteuer	5.934	4.800	3.834	4.500	4.500	- 8,8
Kapitalertragsteuern	3.750	3.000	3.015	2.800	3.030	- 6,9
Umsatzsteuer	21.853	21.900	21.628	22.100	23.600	+ 2,6
Verbrauchssteuern	5.633	5.561	5.582	5.511	6.236	+ 3,4
Verkehrssteuern	5.027	4.996	4.953	5.057	5.251	+ 1,5
Sonstige	2.280	1.910	1.798	1.877	2.263	- 0,2
Abzüglich						
Überweisungen an Länder, Gemeinden usw.	- 21.517	- 23.805	- 23.397	- 23.014	- 25.104	+ 5,3
Überweisungen an den EU-Haushalt	- 2.050	- 2.200	- 2.279	- 2.400	- 2.400	+ 5,4
Öffentliche Abgaben, netto	44.961	38.762	37.638	38.631	41.476	- 2,7
Überweisungen Abgabenanteile ¹⁾	1.759		1.609	1.624	1.787	+ 0,5
Steuerähnliche Einnahmen	9.165	9.315	9.278	9.374	9.762	+ 2,1
Arbeitslosenversicherungsbeiträge	4.710	4.579	4.615	4.599	4.847	+ 1,0
Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds	4.399	4.693	4.624	4.731	4.875	+ 3,5
Sonstige Einnahmen ¹⁾	14.849		13.851	7.963	9.515	- 13,8
Entnahme aus Ausgleichsrücklage			5.800			
Einnahmen insgesamt	70.734	63.884	62.376	57.592	62.540	- 4,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2011. – ¹⁾ Im Bundesvoranschlag 2009 "Überweisung der Abgabenanteile" und "Sonstige Einnahmen" nicht getrennt ausgewiesen; insgesamt 15.807 Mio. €.

Übersicht 13: Anteile der Steuerarten am Bruttosteueraufkommen

	Insgesamt	Steuern vom Einkommen			Insgesamt	Steuern vom Aufwand		Umsatz-	Steuern vom
		Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Lohnsteuer		Energiebezogene Steuern		steuer	Vermögen
		In %							
1990	42,9	7,9	3,2	24,8	50,6	4,6	36,3	4,1	
1995	46,7	5,8	5,4	28,8	50,8	6,0	34,5	1,7	
2000	47,1	5,6	7,7	28,7	50,5	6,5	33,9	1,4	
2001	50,8	7,1	11,1	27,9	47,1	6,5	30,9	1,3	
2002	48,5	5,7	8,3	29,5	49,3	6,9	32,1	1,2	
2003	49,5	5,0	8,1	31,7	49,2	7,5	30,8	1,3	
2004	48,0	5,0	8,0	30,5	50,3	7,7	32,3	1,3	
2005	46,6	4,4	7,7	29,6	51,7	7,6	34,0	1,4	
2006	47,1	4,2	8,0	30,0	50,4	7,0	33,4	1,5	
2007	49,5	4,1	8,9	30,4	48,5	6,9	32,2	1,5	
2008	50,5	4,0	8,7	31,1	47,6	6,7	31,9	1,3	
2009	47,8	4,1	6,1	31,4	51,0	7,0	34,2	1,4	
2010 ¹⁾	47,5	3,0	7,0	31,7	51,1	7,2	34,5	1,3	
2011 ¹⁾	47,2	3,6	6,5	31,3	50,6	7,5	34,2	2,0	

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Laut Bundesvoranschlag.

Neben den erwähnten Konjunkturpaketen zur Abfederung der realwirtschaftlichen Effekte der Wirtschaftskrise wurde Ende Oktober 2008 ein Maßnahmenpaket zur Sicherung und Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes verabschiedet. Dieses "Bankenpaket" war ursprünglich auf ein Gesamtvolumen von 100 Mrd. € angelegt. Bis zu 15 Mrd. € waren im Rahmen des Finanzmarktstabilitätsgesetzes vorgesehen für Eigenkapitalmaßnahmen für Kreditinstitute und Versicherungsgesellschaften (Partizipationskapital, Erwerb von Gesellschaftsanteilen an Instituten durch den Bund, Haf-

Spezialaspekte des österreichischen Bundesbudgets

Mit Budgetwirkungen der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung

tungsübernahmen für ausfallsgefährdete Kredite und Veranlagungen; Übersichten 14 und 15).

Mit Stand Ende Oktober 2010 wurden österreichischen Banken 5,874 Mrd. € an Partizipationskapital zur Verfügung gestellt und Kapitalerhöhungen bzw. Gesellschafterzuschüsse von 384 Mio. € (an die Kommunalkredit Austria AG) geleistet. Darüber hinaus übernahm der Bund eine Bürgschaft von 1 Mrd. € für die Kommunalkredit Austria AG. Die Maßnahmen gemäß Finanzmarktstabilisierungsgesetz erreichten somit bisher einen Gesamtumfang von 7,3 Mrd. €.

Übersicht 14: Volumen der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Stand Ende Oktober 2010

	Partizipations- kapital ¹⁾	Kapitalerhöhung, Gesellschafter- zuschüsse	Garantien ²⁾	Übernahme von Haftungen für Emissionen ³⁾
	Mio. €			
Hypo Alpe Adria AG	1.350			1.350
Erste Group Bank AG	1.224 ⁴⁾			4.050
Österreichische Volksbanken AG	1.000 ⁴⁾			3.000
Raiffeisen Zentralbank Österreich AG	1.750			4.250
Kommunalkredit Austria AG ⁵⁾		384	1.000	8.547
BAWAG	550			
Insgesamt	5.874	384	1.000	21.197

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Dividende 8%: Hypo Alpe Adria AG, Erste Group Bank, RZB; Dividende 9,3%: ÖVAG, BAWAG. – ²⁾ Bürgschaft. – ³⁾ Tatsächlich erfolgte Emissionen; jeweils mehrere Emissionen. – ⁴⁾ Teilweise Rückzahlung 2011 geplant. – ⁵⁾ Einschließlich KA Finanz AG.

Bis zu 10 Mrd. € umfasst die bis Ende 2009 befristete unbegrenzte Einlagensicherung für private Sparer sowie Klein- und Mittelbetriebe (Bankwesengesetz); sie wurde überhaupt nicht in Anspruch genommen¹⁸⁾. Der Haftungsrahmen für Wertpapieremissionen der Banken (Interbankmarktstärkungsgesetz) war ursprünglich auf 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, sodass sich das Gesamtvolumen der Haftungen für Emissionen der Banken auf 50 Mrd. € und des eigentlichen Bankenpakets auf 75 Mrd. € verringerte. An Haftungen für Emissionen der Banken wurden bislang 21,197 Mrd. € übernommen, der (nicht immer voll ausgeschöpfte) Rahmen beträgt 28,147 Mrd. €. Der Gesamtumfang der Maßnahmen des Bankenpakets erreichte damit bisher 35,4 Mrd. € oder knapp die Hälfte des vorgesehenen Rahmens.

Haftungen für Unternehmen wurden im Umfang von 0,729 Mrd. € übernommen. An Griechenland wurden bislang 0,604 Mrd. € an Darlehen vergeben.

Die Maßnahmen sind zum Teil unmittelbar (ausgaben- und/oder einnahmenseitig) budgetwirksam, zum Teil Eventualverbindlichkeiten.

Die Ausgabenseite des Bundesbudgets belasten Partizipationskapital, Kapitalerhöhungen und Kapitaltransfers an einzelne Bankinstitute sowie die Darlehen an Griechenland und die Refinanzierungskosten der Maßnahmen für den Bund (Übersicht 16). Für die Zeichnung von Partizipationskapital wandte der Bund 2008 900 Mio. € und 2009 4.524 Mio. € auf, für Kapitalerhöhungen 2009 220 Mio. €. Damit blieben diese Ausgaben deutlich unter dem Voranschlag (9.300 Mio. €). Auch die tatsächlichen Kapitaltransfers waren 2009 mit 90 Mio. € wesentlich geringer als präliminiert (1.003 Mio. €). 2010 dürften die Kapitaltransfers (I. bis III. Quartal 2010 69 Mio. € an die Kommunalkredit Austria AG) ebenfalls unter dem Voranschlag (500 Mio. €) geblieben sein, doch wurden neuerlich 450 Mio. € an Partizipationskapital (an die

¹⁸⁾ Seit 1. Jänner 2010 sind diese Einlagen im Rahmen der gesetzlichen Einlagenversicherung mit 100.000 € pro Person und Kreditinstitut abgesichert.

Hypo Alpe Adria AG) vergeben. Für 2011 trifft das Budget keine weitere Vorsorge für Kapitaltransfers an Banken, allerdings ist weiterer Finanzierungsbedarf (vor allem Hypo Alpe Adria AG) nicht auszuschließen, der das Budget entsprechend belasten würde. Insgesamt belasten den Bund auf der Ausgabenseite nur die Kapitaltransfers und die daraus resultierenden Finanzierungskosten definitiv; die anderen Mittel zur Eigenkapitalstützung sollen mittelfristig zurückgezahlt werden, ihre Refinanzierungskosten sollen (bei entsprechender Gewinnlage) durch Dividenden abgedeckt werden. Die Refinanzierungskosten für das Bankenpaket erreichten 2009 134 Mio. €, 2010 fielen bislang 158 Mio. € an.

Übersicht 15: Maßnahmen zur Sicherung und Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes und Griechenland-Hilfe

Stand Ende Oktober 2010

	Rahmen	Inanspruchnahme Mrd. €
Bankenpaket insgesamt	75	35,405
Interbankmarktstärkungsgesetz (Haftungen)	50	28,147
Finanzmarktstabilitätsgesetz (Eigenkapitalstärkung)	15	7,258
Bankwesengesetz (Einlagensicherung)	10	0,000
Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz (Haftungen)	10	0,729
Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz (Griechenland-Hilfe)	15	0,604
Insgesamt	100	36,738

Q: Bundesministerium für Finanzen.

Griechenland wurden 2010 Darlehen von 604 Mio. € gewährt, für 2011 sind weitere 839 Mio. € veranschlagt¹⁹⁾. Zu den Refinanzierungskosten sind keine umfassenden Informationen verfügbar.

Den Ausgaben stehen Einnahmen aus Dividenden für das Partizipationskapital²⁰⁾, Entgelte für die übernommenen Haftungen, Rückzahlungen von Partizipationskapital und Darlehen, Pönalzahlungen sowie Zinseinnahmen aus den Darlehen an Griechenland gegenüber. Mangels Gewinn konnten die veranschlagten Dividendenzahlungen nicht geleistet werden (Dividendenausfall der Hypo Alpe Adria AG). 2010 blieben die Einnahmen bis zum III. Quartal mit 263 Mio. € ebenfalls weit unter dem Voranschlag (582 Mio. €): neuerlich aufgrund des Dividendenausfalls der Hypo Alpe Adria AG (72 Mio. €) und der ÖVAG (93 Mio. €), aber auch weil das veranschlagte Partizipationskapital nur zur Hälfte in Anspruch genommen worden war. Für 2011 werden Dividendenzahlungen von 289 Mio. € erwartet. Die unabhängig von der Ertragslage anfallenden Haftungsentgelte erreichten 2009 nicht wie veranschlagt 134 Mio. €, sondern aufgrund der unerwartet regen Inanspruchnahme 217 Mio. €. Auch bis zum III. Quartal 2010 übertrafen sie mit 225 Mio. € den Voranschlag (173 Mio. €). Für 2011 wird mit Einnahmen aus Haftungsentgelten von 237 Mio. € gerechnet. 2011 fällt zudem die erste Rückzahlung an Partizipationskapital an (ÖVAG und Erste Bank, insgesamt 900 Mio. €). Zu den Zinseinnahmen aus den Darlehen an Griechenland liegen keine umfassenden Informationen vor, sie sind jedoch höher als die Refinanzierungskosten; 2011 sind sie mit 30,9 Mio. € budgetiert.

Als Eventualverbindlichkeiten werden die übernommenen Haftungen nicht budgetiert. Sie belasten den Bundeshaushalt erst, wenn sie schlagend werden.

Unter Berücksichtigung der Refinanzierungskosten des Bundes für das Bankenpaket wurde das Bundesbudget aus den Maßnahmen 2008 mit 897 Mio. €, 2009 mit

¹⁹⁾ Die Bedeckung erfolgt aus Rücklagenentnahmen. Für 2009 waren Darlehen von 400 Mio. € und für 2010 von 1.000 Mio. € veranschlagt. Ihr ursprünglicher Zweck war die internationale Zahlungsbilanzstabilisierung im Zusammenhang mit Osteuropa; erst die Novelle des Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetzes sorgte für die entsprechende Rechtsgrundlage für die Griechenland-Hilfe.

²⁰⁾ Bei einer Privatbeteiligung am Partizipationskapital von 30% beträgt die von den Banken zu entrichtende Dividende 8% des Nennkapitals nach Steuern, andernfalls 9,3%.

4.753 Mio. € und 2010 (einschließlich Griechenland-Hilfe) mit bisher 793 Mio. € belastet. Für 2011 übersteigen die veranschlagten Einnahmen (aufgrund der ersten Rückzahlungen von Partizipationskapital) die Ausgaben, sodass der Saldo +362 Mio. € erreicht. Werden sämtliche Eigenkapitalhilfen an die österreichischen Banken ebenso wie die Darlehen an Griechenland wie vorgesehen zurückgezahlt, dann bleiben die Ausgaben (Kapitaltransfers an Banken und Refinanzierungskosten des Bundes) unter den Einnahmen im Zusammenhang mit den Maßnahmen (Zinserträge, Haftungsentgelte und Dividenden); werden keine Haftungen schlagend, so werden die verschiedenen Maßnahmen das Bundesbudget per Saldo mittelfristig nicht direkt belasten.

Die Eigenkapitalmaßnahmen (Partizipationskapital, Kapitalerhöhungen und -transfers) im Rahmen des Bankenpakets sowie die Darlehen an Griechenland erhöhen den Schuldenstand; bei Rückzahlung von Partizipationskapital und Kapitalerhöhungen sowie der an Griechenland gewährten Darlehen sinkt der Schuldenstand entsprechend. Die bisher aufgelaufenen Maßnahmen (Partizipationskapital, Kapitalerhöhungen und -transfers 6,3 Mrd. €, Griechenland-Hilfe 0,6 Mrd. €) machen 2,4% des BIP 2010 aus und heben die Schuldenquote entsprechend an.

Das öffentliche Defizit in der Maastricht-Abgrenzung wird von den Maßnahmen unterschiedlich betroffen. Kapitalerhöhungen sowie Partizipationskapital, das an sich "gesunden" Banken zur Verfügung gestellt wird, erhöhen gemäß Eurostat-Beschluss vom 15. Juli 2009 das Maastricht-Defizit nicht, da sie als finanzielle Transaktion gewertet werden (den Verbindlichkeiten stehen entsprechende Forderungen des Bundes an die Banken gegenüber). Auch Haftungen und Garantien zur Eigenkapitalstützung sind defizit- und schuldenstandsneutral; werden sie allerdings schlagend, dann steigen Defizit und Schuldenstand entsprechend. Kapitaltransfers vergrößern dagegen als verlorene Zuschüsse das Defizit.

Übersicht 16: Budgeteffekte des Bankenpaketes und der Griechenland-Hilfe

	2008 Erfolg	2009 Vor- anschlag	2009 Erfolg	2010 Vor- anschlag	2010 Erfolg ¹⁾	2011 Vor- anschlag
				Mio. €		
Ausgaben	900	10.303	5.030	903	1.281	1.064
Partizipationskapital Banken	900	9.300	4.524	0	450	0
Kapitalerhöhungen Banken	0	0	220	3	0	3
Kapitaltransfers Banken	0	1.003	90	500	69	0
Refinanzierungskosten Bankenpaket	0	.	134	.	158	222
Sonstige Ausgaben	0	0	62	0	0	0
Darlehen Griechenland	0	400	0	1.000	604	839
Einnahmen	3	170	277	755	488	1.426
Dividenden Partizipationskapital	0	36	0	582	263	289
Haftungsentgelte	3	134	217	173	225	237
Rückzahlung Partizipationskapital	0	0	0	0	0	900
Sonstige Einnahmen	0	0	60	0	0	0
Saldo	- 897	- 10.533	- 4.753	- 748	- 793	362

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ I. bis III. Quartal.

Ökologische Aspekte des Budgetentwurfs

Aus ökologischer Perspektive weist das Konsolidierungspaket positive Ansätze, aber auch problematische Aspekte auf. So ist die weitere Forcierung der Förderung der thermischen Sanierung, der im Rahmen der Konjunkturbelebungsmaßnahmen 2009 und 2010 jeweils 50 Mio. € gewidmet wurden, mit 100 Mio. € p. a. 2011 bis 2014 zu begrüßen. Auch die Stärkung der Umweltsteuern, die insgesamt über ein Drittel zu den steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen beitragen, ist positiv zu beurteilen, auch da der Beitrag umweltbezogener Steuern zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte in den letzten Jahren gesunken ist und die österreichischen Klimaziele wahrscheinlich verfehlt werden. Die ökologische Effektivität der Steuererhöhungen wird jedoch beeinträchtigt durch verschiedene Kompensationsmaßnahmen:

- Für Speditionen wurde die Kfz-Steuer um 40% gesenkt; sie ist damit nur noch wenig höher als im EU-Durchschnitt. Aus ökologischer Sicht sollte die Kfz-Steuer mit-

telfristig nach der Emissionsintensität der Fahrzeuge bemessen werden. Pendlerinnen und Pendler werden durch eine Erhöhung der Pendlerpauschale um etwa 10% entlastet, ohne dass diese ökologisiert würde. Die Land- und Forstwirtschaft wird von der Mineralölsteuererhöhung ausgenommen, die Agrardieselsbegünstigung wird beibehalten.

- Zudem fehlt eine langfristige Perspektive für die Entwicklung der Energieabgabenvergütung. Nach der Abschaffung für die Dienstleistungsunternehmen sollte die Energieabgabenvergütung für die energieintensiven Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes schrittweise abgebaut werden, um Anreize für die Umstellung auf eine energieeffizientere Produktion zu setzen und gleichzeitig einen ausreichenden zeitlichen Rahmen für die Umsetzung vorzugeben.
- Die Einzelmaßnahmen sollten in eine systematische, langfristige, stufenweise Erhöhung von Umweltsteuern eingebettet werden, um dem Lenkungsziel wieder Vorrang vor dem fiskalischen Zweck einzuräumen.
- Eine solche Ökologisierung des Abgabensystems ist in eine mittelfristig aufkommensneutrale Abgabenstrukturreform einzubinden.
- Steuerliche Maßnahmen auf der nationalstaatlichen Ebene sind zu flankieren durch einen energischen Einsatz der österreichischen Politik auf der supranationalen und vor allem auf der EU-Ebene für eine koordinierte Einführung von Umweltsteuern, die auf der nationalstaatlichen Ebene nicht effektiv durchgesetzt werden können (Besteuerung von Flugbenzin), sowie für die Anhebung der Mindeststeuersätze im Energiesteuerbereich und deren regelmäßige Dynamisierung. Eine solche abgabenpolitische Initiative erscheint auch vor dem Hintergrund sinnvoll, dass in fast allen EU-Ländern in den letzten Jahren die Umweltsteuern an Bedeutung verloren (*European Commission, 2010A*).

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise sowie die in vielen Ländern 2011 einsetzende Budgetkonsolidierung prägen den Verlauf der Staatsquoten in der EU (Übersicht 18). Während tendenziell die Ausgabenquoten bis 2010 stiegen, die Einnahmen- und Abgabenquoten sanken, kehrt sich die Entwicklung 2011 um. Hatte die Ausgabenquote im Durchschnitt der EU 27 2007, im Jahr vor der Krise, 45,6% betragen, so stieg sie bis 2010 nach den jüngsten Prognosen der Europäischen Kommission auf 50,6%. Bis 2012 kann sie auf 48,4% gesenkt werden und liegt damit um fast 3 Prozentpunkte über dem Durchschnitt von 2007. Die Einnahmenquote erreichte 2007 im Durchschnitt der EU 27 44,7%, die Abgabenquote 39,8%. Trotz der einnahmenseitigen Maßnahmen, die in vielen EU-Ländern einen bedeutenden Anteil des Konsolidierungsvolumens erbringen sollen, erwartet die Europäische Kommission für 2012 eine durchschnittlich geringere Abgabenquote als 2007. Etwas anders verläuft die Entwicklung in Österreich, sowohl die Einnahmen- als auch die Abgabenquote werden 2012 höher als 2007. Die österreichischen Staatsquoten liegen weiterhin über dem EU-Durchschnitt, der Abstand zum Durchschnitt nimmt bis 2012 wieder zu, nachdem er sich bis Mitte der 2000er-Jahre tendenziell verringert hatte.

Das Defizit der öffentlichen Haushalte lag in Österreich seit Ausbruch der Krise durchwegs unter dem EU-Durchschnitt. 2010 erreichte es nach der aktuellen Prognose der Europäischen Kommission 4,3% des BIP und war damit deutlich geringer als der Durchschnitt der EU 27 mit 6,8%. Allerdings war das Defizit in Ländern, die die solide Wirtschaftsentwicklung vor der Krise zur Sanierung der öffentlichen Haushalte genutzt haben (Finnland, Schweden), 2010 merklich niedriger als in Österreich. In diesen Ländern wird das Defizit bereits 2012 unter dem Maastricht-Limit von 3% des BIP liegen, Schweden wird sogar einen Überschuss erzielen. Die hohen Defizite der Jahre 2009 und 2010 wurden mit verursacht von den in fast allen EU-Ländern gesetzten Konjunkturbelebungsmaßnahmen. Im Durchschnitt der EU 27 betrug das Defizit der öffentlichen Haushalte 2009 1,5% und 2010 1,4% des BIP (*European Commission, 2010B*). Dabei geht die Europäische Kommission davon aus, dass die Kosten für die öffentliche Hand aufgrund der automatischen Stabilisatoren noch höher waren als die Ausgaben für die Konjunkturmaßnahmen.

Die österreichische Budgetpolitik im europäischen Kontext

Auch in Österreich lag die Schuldenquote ausgehend von einem leicht überdurchschnittlichen Wert 2007 (59,3% gegenüber 58,8% im Durchschnitt der EU 27) 2010 mit 70,4% deutlich unter dem EU-27-Durchschnitt; sie steigt bis 2012 etwas weniger stark (auf 73,3%) als in der EU 27 insgesamt. In der EU 15 verzeichnen 2012 nur Luxemburg und die skandinavischen Länder eine Schuldenquote unter der Maastricht-Obergrenze von 60% des BIP, während diese in den neuen EU-Ländern nur von Zypern, Ungarn und Malta überschritten wird.

Übersicht 17: Staatsquoten im europäischen Vergleich

		Ausgabenquote				Einnahmenquote					Abgabenquote			
	2007	2010	2011	2012	2007	2010	2011	2012	2007	2010	2011	2012		
		In % des BIP												
EU 27	45,6	50,6	49,2	48,4	44,7	43,9	44,1	44,2	39,8	38,7	39,1	39,2		
EU 15	45,9	51,1	49,7	48,9	45,1	44,4	44,7	44,8	40,2	39,1	39,5	39,7		
Belgien	48,4	53,2	52,9	53,0	48,1	48,3	48,3	48,3	43,8	43,4	43,4	43,4		
Deutschland	43,6	46,7	45,6	44,4	43,8	43,1	42,9	42,7	39,6	38,8	38,8	38,6		
Griechenland	46,5	49,8	49,3	49,2	40,1	40,5	42,3	41,9	31,9	31,6	33,7	33,7		
Spanien	39,2	45,7	43,4	42,9	41,1	36,4	37,0	37,4	37,1	32,2	32,8	33,1		
Frankreich	52,3	56,6	56,1	55,8	49,6	48,8	49,8	50,0	43,2	41,9	43,0	43,3		
Irland	36,8	67,5	45,2	43,8	36,8	35,1	34,9	34,7	31,4	28,1	28,5	28,9		
Italien	47,9	51,0	49,9	49,3	46,4	46,0	45,7	45,8	43,1	42,4	42,1	42,2		
Luxemburg	36,2	42,9	42,7	42,7	39,9	41,2	41,4	41,5	35,7	36,9	37,2	37,2		
Niederlande	45,3	51,7	50,7	49,5	45,4	45,9	46,8	46,7	38,7	38,3	39,4	39,3		
Österreich	48,5	52,8	52,3	52,1	47,9	48,5	48,7	48,8	42,1	42,4	42,7	42,9		
Portugal	43,8	49,3	46,8	46,9	40,9	42,0	41,9	41,7	32,9	31,7	32,9	32,7		
Finnland	47,2	56,0	55,0	55,1	52,4	52,7	53,3	53,9	43,1	42,9	43,5	44,1		
Dänemark	50,8	58,0	57,0	56,2	55,6	52,8	52,6	52,6	48,9	45,3	45,3	45,5		
Schweden	51,0	53,0	51,7	50,6	54,5	52,0	51,5	51,5	47,6	45,3	45,0	45,0		
Großbritannien	44,0	51,1	49,5	47,9	41,2	40,6	40,9	41,5	37,3	36,8	37,4	37,9		
Bulgarien	39,7	38,0	37,1	36,0	40,8	34,1	34,1	34,2	33,9	28,2	28,2	28,1		
Tschechien	42,5	45,8	44,9	44,1	41,8	40,6	40,3	39,9	37,3	35,0	34,9	34,7		
Estland	34,4	42,5	42,0	41,4	36,9	41,5	40,1	38,7	31,9	34,5	33,5	32,7		
Zypern	42,2	46,1	46,1	46,2	45,5	40,2	40,4	40,5	39,8	34,0	34,7	34,8		
Lettland	35,7	42,7	41,7	39,7	35,4	35,0	33,8	32,5	30,5	27,1	26,2	25,2		
Litauen	34,8	42,7	41,4	41,7	33,8	34,3	34,4	35,0	29,7	28,6	28,8	29,5		
Ungarn	50,0	48,8	47,3	46,9	45,0	45,1	42,6	40,8	39,9	38,5	36,7	34,8		
Malta	42,4	44,6	44,1	44,3	40,1	40,5	41,1	41,0	34,5	33,8	34,0	34,0		
Polen	42,2	46,2	45,5	44,6	40,3	38,2	38,9	38,6	34,8	31,5	31,8	32,0		
Rumänien	36,2	40,2	37,2	36,4	33,6	32,9	32,3	32,9	29,1	27,0	27,2	27,2		
Slowenien	42,4	49,7	49,0	48,3	42,4	43,9	43,7	43,7	37,8	37,6	37,6	37,6		
Slowakei	34,3	40,0	38,0	37,4	32,5	31,8	32,6	32,4	29,3	27,4	28,0	27,7		

Q: Europäische Kommission, Herbstprognose 2010.

Schlussbemerkung

Mit dem Bundesvoranschlag 2011 wurden im Wesentlichen kurzfristig wirksame, punktuelle ausgaben- und einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen, um die anstehende Budgetkonsolidierung einzuleiten. Diese sind nun möglichst bald zu ergänzen durch eine grundlegende Reform der Ausgabenstruktur, die mittelfristig nachhaltige Einsparungen erbringen kann, sowie durch eine wachstums- und beschäftigungsförderliche Reform der Abgabenstruktur. Dazu müssen die Bundesländer verstärkt eingebunden werden, da sie in den Bereichen mit hoher Ausgabendynamik ein bedeutender Akteur sind. Zentral ist eine Föderalismusreform, die insbesondere eine Aufgaben- und Ausgabenentflechtung bewirkt und damit den Zusammenhang von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auf allen föderalen Ebenen stärkt sowie die Abgabenautonomie von Ländern und Gemeinden ausweitet. Gelingt es nicht, die großen Strukturreformen zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor umzusetzen, so können weder die notwendigen Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Forschung weiter forciert noch die langfristigen umweltpolitischen und demographischen Herausforderungen (Pflege, Gesundheit, Betreuung) bewältigt werden.

Das Procedere zur Erstellung des Bundesvoranschlages 2011 hat darüber hinaus verdeutlicht, dass die mit der Haushaltsrechtsreform des Bundes verabschiedeten Grundsätze der Haushaltsführung von den Verantwortlichen noch stärker zu internalisieren sind. Dies betrifft insbesondere die Einhaltung der verfassungsrechtlichen zeitlichen Vorgaben für die Erstellung des Budgetentwurfs, die Verbesserung von Trans-

parenz, Zugänglichkeit und Aktualität der Budgetunterlagen sowie die Beachtung der Gleichstellungsimplikationen budgetpolitischer Maßnahmen. Das Gender Budgeting, das seit 2009 in der österreichischen Verfassung verankert ist und ab 2013 flächendeckend im Bundeshaushalt umgesetzt werden soll, spielte bei der Erstellung und Beurteilung der Konsolidierungsmaßnahmen überhaupt keine Rolle. Wenn schon entgegen dem Geist einer Haushaltsführung, die auf die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen verstärkt Rücksicht nimmt, auf eine Ex-ante-Evaluierung der Konsolidierungsmaßnahmen im Budgetplanungsprozess verzichtet wurde, sollte eine Ex-post-Evaluierung möglichst bald vorgenommen werden.

Übersicht 18: Maastricht-Saldo und Schuldenstand der EU-Länder

	Maastricht-Saldo					2007 In % des BIP	Stand der Staatsschuld			
	2007	2009	2010	2011	2012		2009	2010	2011	2012
EU 27	- 0,9	- 6,8	- 6,8	- 5,1	- 4,2	58,8	74,0	79,1	81,8	83,3
EU 15	- 0,6	- 6,3	- 6,3	- 4,6	- 3,9	60,5	76,3	81,6	84,3	85,8
Belgien	- 0,3	- 6,0	- 4,8	- 4,6	- 4,7	84,2	96,2	98,6	100,5	102,1
Deutschland	+ 0,3	- 3,0	- 3,7	- 2,7	- 1,8	64,9	73,4	75,7	75,9	75,2
Griechenland	- 6,4	- 15,4	- 9,6	- 7,4	- 7,6	105,0	126,8	140,2	150,2	156,0
Spanien	+ 1,9	- 11,1	- 9,3	- 6,4	- 5,5	36,1	53,2	64,4	69,7	73,0
Frankreich	- 2,7	- 7,5	- 7,7	- 6,3	- 5,8	63,8	78,1	83,0	86,8	89,8
Irland	+ 0,0	- 14,4	- 32,3	- 10,3	- 9,1	25,0	65,5	97,4	107,0	114,3
Italien	- 1,5	- 5,3	- 5,0	- 4,3	- 3,5	103,6	116,0	118,9	120,2	119,9
Luxemburg	+ 3,7	- 0,7	- 1,8	- 1,3	- 1,2	6,7	14,5	18,2	19,6	20,9
Niederlande	+ 0,2	- 5,4	- 5,8	- 3,9	- 2,8	45,3	60,8	64,8	66,6	67,3
Österreich	- 0,4	- 3,5	- 4,3	- 3,6	- 3,3	59,3	67,5	70,4	72,0	73,3
Portugal	- 2,8	- 9,3	- 7,3	- 4,9	- 5,1	62,7	76,1	82,8	88,8	92,4
Finnland	+ 5,2	- 2,5	- 3,1	- 1,6	- 1,2	35,2	43,8	49,0	51,1	53,0
Dänemark	+ 4,8	- 2,7	- 5,1	- 4,3	- 3,5	27,3	41,5	44,9	47,5	49,2
Schweden	+ 3,6	- 0,9	- 0,9	- 0,1	+ 1,0	40,0	41,9	39,9	38,9	37,5
Großbritannien	- 2,7	- 11,4	- 10,5	- 8,6	- 6,4	44,5	68,2	77,8	83,5	86,6
Bulgarien	+ 1,1	- 4,7	- 3,8	- 2,9	- 1,8	17,2	14,7	18,2	20,2	20,8
Tschechien	- 0,7	- 5,8	- 5,2	- 4,6	- 4,2	29,0	35,3	40,0	43,1	45,2
Estland	+ 2,5	- 1,7	- 1,0	- 1,9	- 2,7	3,7	7,2	8,0	9,5	11,7
Zypern	+ 3,4	- 6,0	- 5,9	- 5,7	- 5,7	58,3	58,0	62,2	65,2	68,4
Lettland	- 0,3	- 10,2	- 7,7	- 7,9	- 7,3	9,0	36,7	45,7	51,9	56,6
Litauen	- 1,0	- 9,2	- 8,4	- 7,0	- 6,9	16,9	29,5	37,4	42,8	48,3
Ungarn	- 5,0	- 4,4	- 3,8	- 4,7	- 6,2	66,1	78,4	78,5	80,1	81,6
Malta	- 2,3	- 3,8	- 4,2	- 3,0	- 3,3	61,7	68,6	70,4	70,8	70,9
Polen	- 1,9	- 7,2	- 7,9	- 6,6	- 6,0	45,0	50,9	55,5	57,2	59,6
Rumänien	- 2,6	- 8,6	- 7,3	- 4,9	- 3,5	12,6	23,9	30,4	33,4	34,1
Slowenien	- 0,0	- 5,8	- 5,8	- 5,3	- 4,7	23,4	35,4	40,7	44,8	47,6
Slowakei	- 1,8	- 7,9	- 8,2	- 5,3	- 5,0	29,6	35,4	42,1	45,1	47,4

Q: Europäische Kommission, Herbstprognose 2010.

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/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display_mode=2.
- Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., et al., Ziele und Optionen der Steuerreform: Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33939&typeid=8&display_mode=2.
- Aiginger, K., Schratzenstaller, M., "Budgetkonsolidierung unter schwierigen Rahmenbedingungen – Zehn Leitlinien und erste Erfahrungen in der EU", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(12), S. 941-954, http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=40977&typeid=8&display_mode=2.
- Baumgartner, J., Kaniovski, S., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Url, Th., "Wachstum gewinnt durch Exportdynamik an Schwung – Binnenkonjunktur bleibt verhalten. Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2015", WIFO-Monatsberichte, 2011, 84(1), S. 49-62, http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=41150&typeid=8&display_mode=2.
- Berghuber, B., Schratzenstaller, M., "Bundesvoranschlag 2007/08: zwischen Konsolidierung und Zukunftsaussagen", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(7), S. 579-595, http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=29622&typeid=8&display_mode=2.
- Bruss, F., Kaniovski, S., Schratzenstaller, M., "Gesamtwirtschaftliche Effekte der Konjunkturbelebungsmaßnahmen", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(9), S. 675-686, http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36767&typeid=8&display_mode=2.
- Bundesministerium für Finanzen (2010A), Budgetbericht 2011, Wien, 2010.
- Bundesministerium für Finanzen (2010B), Strategiebericht 2011-2014, Wien, 2010.
- European Commission (2010A), Taxation Trends in the EU, Brüssel, 2010.

- European Commission (2010B), Public Finances in the EMU 2010, Brüssel, 2010.
- Grossmann, B., Hauth, E., Infrastrukturinvestitionen: Ökonomische Bedeutung, Investitionsvolumen und Rolle des öffentlichen Sektors in Österreich, Wien, 2010.
- Lutz, H., Schratzenstaller, M., "Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien durch die öffentliche Hand", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(8), S. 661-674, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=40330&typeid=8&display_mode=2.
- Schatzenstaller, M., "Bundesvoranschlag 2009/10 und Finanzrahmen 2009 bis 2013", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(8), S. 583-601, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36364&typeid=8&display_mode=2.
- Schatzenstaller, M., "Budgetkonsolidierung – allgemeine Überlegungen und Perspektiven für Österreich", in Steger, G. (Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, 3. Auflage, Wien, 2010, S. 121-166.
- Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2009, Wien, 2010.

Draft Federal Budget 2011 Defines First Consolidation Steps – Summary

After the worst phase of the financial and economic crisis has been overcome budgetary policies have to put public finances back on a sustainable path. The federal government aims at reducing the budget deficit according to the Maastricht definition below the ceiling of 3 percent of GDP from 2012 onwards. Until 2014 the Maastricht deficit is to be cut back gradually to 2.2 percent of GDP, which should stabilise the debt ratio at slightly above 72 percent of GDP. A smaller share of the increase in the debt ratio – about 2.5 percent of GDP – which is only temporary in principle is due to the government support of the banking sector as well as the bailout of Greece, which add to the overall debt level while leaving the deficit unaffected. Extra-budgetary debt of the federal, regional and local governments has to be added to official total debt: the major state-owned companies (the Austrian railway corporation ÖBB, the Austrian motorway and expressway corporation ASFINAG and the federal real estate corporation BIG) will accumulate financial liabilities of € 36 billion by 2011. The long-term liabilities of hospitals owned by the federal states added up to slightly above € 2 billion in 2009 and those of commercial companies (market producers) owned by local governments amounted to € 12.5 billion at the end of 2008. In total this is equivalent to 17 percent of GDP in 2011.

The consolidation path envisaged for 2011-2014 is based on a consolidation package of which, from the perspective of total government, slightly more than half consists of spending cuts and slightly less than half comprises tax measures. Federal budget cuts amount to a cumulative total of € 8.1 billion. They affect all government departments and result from numerous individual measures of which each contributes relatively moderately to the consolidation. By contrast, far-reaching structural reforms involving several departments or government levels have hardly been initiated yet. Whereas this would hardly yield any savings in the short run, substantial amounts could be saved in the medium term. Besides pensions monetary transfers to families are the single budget item contributing most to the consolidation of the federal budget. In view of the financing requirements for education, science as well as research and development, the spending cuts in these areas are problematic despite the projected "offensive measures", i.e., additional expenditures for specific projects (i.e., afternoon child-care in schools).

Planned additional tax revenues to be used for budget consolidation add up to € 6 billion during 2011-2014. If they materialise as planned, extra revenues from environmental taxes and from wealth-related taxes in the broadest sense will account for a third each. The remaining third is made up by several individual measures. The tax package comprises a number of individual measures that are reasonable from a structural point of view (especially environmental taxes, wealth-related taxes, tobacco tax as well as the abolition of tax exemptions with undesired effects). However, these isolated measures have not yet been embedded into a comprehensive revenue-neutral ecological and social reform of the tax structure. Thus, the link between the necessity to consolidate the budget and strategic economic policy objectives as well as the aim to make the whole tax system more growth and employment-friendly is still lacking.

So far the total size of the bank rescue package has amounted to slightly more than € 35 billion, which is equivalent to almost half of the envisaged budget of € 75 billion. Until now repayable non-voting share capital of € 5.874 billion has been subscribed for and share capital increases of € 220 million have been carried out. In contrast to these measures capital transfers, which have reached a total of roughly € 160 million, directly affect the deficit. A loan of € 604 million was extended to Greece in 2010 and a further € 839 million are envisaged for 2011. Taking into account the refinancing costs for the bank rescue package as well as corresponding revenues (dividends on share capital, insurance premiums, repayment of share capital) the measures to support the banking sector as well as financial aid to Greece placed a net burden on the federal budget in 2008-2010. The revenues expected for 2011 exceed the envisaged expenditures.

The revenue and expenditure ratios of the Austrian general government remain above the EU average. The difference with respect to the EU average, which had been on a declining trend until the middle of the last decade, will rise again until 2012. Compared to those of other EU countries Austria's budget deficit and also its debt ratio are clearly below the average.