



FHP Analysen

ANALYSE DES BUNDESFINANZRAHMENS 2013 - 2016

&

STABILITÄTSPAKET 2012 - 2016

Dr. Michael Eberhartinger, Dr. Ralf Kronberger

Abteilung für Finanz- und Handelspolitik (FHP)

30. März 2012

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber

Wirtschaftskammer Österreich

Abteilung für Finanz- und Handelspolitik (FHP)

Dr. Ralf Kronberger

Autoren:

Dr. Michael Eberhartinger, Dr. Ralf Kronberger

Wiedner Hauptstraße 63, A-1045 Wien

Email: fhp@wko.at

Internet: <http://wko.at/fp>

ZUSAMMENFASSUNG

Das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) für die Periode 2013 bis 2016 wurde am 6. März 2012 im Ministerrat und am 28. März 2012 vom Nationalrat beschlossen.

Ein weltweiter Nachfrageeinbruch und Spannungen im Finanzsektor bringen gegenüber dem Finanzrahmengesetz 2012-2015 einen bescheideneren Pfad für das Wirtschaftswachstum. Österreichs Wachstum liegt im Eurozonenvergleich gut, und zwar an fünfter Stelle hinter Estland (1,2 %), der Slowakei (1,2 %), Malta (1 %) und Finnland (0,8 %). Die Konjunktur wird durch eine expansive Geldpolitik der EZB unterstützt. Die Beschäftigungssituation in Österreich ist erfreulich: Mit Stand 29. Februar 2012 weist Österreich die geringste Gesamtarbeitslosenquote in der EU auf. Im aktuellen Strategiebericht wird zwischen 2012 und 2015 ein kumulierter Beschäftigungszuwachs von 3,1 % erwartet (im Vorjahr waren dies noch 2,5 % im BFRG 2012-2015 für die gleiche Periode).

Das BFRG 2013-2016 wurde unter veränderten Rahmenbedingungen beschlossen: Schuldenbremsen wurden für die Eurzonenmitglieder auf Ratsebene beschlossen, auf Bundesebene wurde eine Schuldenbremse mit einem strukturellen Defizitziel von 0,35 % des BIP beginnend ab 2017 gesetzlich fixiert, die verschärften Fiskalregeln im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU sind in Kraft (Sixpack), eine Ratingagentur hat das Rating von Österreich gesenkt, eine weitere den Ausblick auf negativ verändert, eine weitere Teilverstaatlichung einer österreichischen Bank sowie Nachschussbedarf bei den verstaatlichten Banken brachten weiteren Konsolidierungsbedarf.

Die nach den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes relevante Obergrenze von 3 % des BIP staatliche Neuverschuldung wird im Jahr 2012 genau erreicht. 2016 soll plangemäß ein nominelles Nulldefizit erreicht werden. Die Gesamtverschuldung steigt bis 2013 auf einen Höchstwert von 74,7 % des BIP an und wird erst in den darauffolgenden Jahren wieder zurückgehen (2016: 70 % des BIP).

Zwischen 2011 und 2016 wachsen die Ausgaben kumuliert um 12,8 % und jährlich mit 2,4 %. Das gesamte Ausgabenwachstum entwickelt sich dabei ähnlich der Inflationsrate. Deutlich überdurchschnittlich entwickelt sich die Rubrik Kassa und Zinsen mit einem kumulierten Wachstum von 29,5 %, welches einem jährlichen Wachstum von 5,3 % entspricht. In dieser Rubrik ist wesentlich die Zinslast für die Staatsschuld enthalten. Ebenfalls überdurchschnittlich entwickelt sich die Rubrik Arbeit und Soziales mit einem jährlichen Wachstum von 2,9 % (kumuliert 15,3 %). Die Einnahmenseite wächst insgesamt mit 19,6 %, was einem jährlichen Wachstum von 3,7 % entspricht. Das Einnahmewachstum wird durch die beiden Pakete Budgetbegleitgesetz 2011-2014 und Stabilitätsgesetz 2012-2016 angetrieben, welche die Einführung neuer Steuern sowie die Erhöhung bestehender Steuern beinhalten. Das nominelle BIP wächst im Vergleichszeitraum mit 3,75 % jährlich.

Überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen sind bis 2016 in den Bereichen Soziales und Konsumentenschutz (Zuwachs jährlich 5,5 %), Pensionen (Zuwachs jährlich 4,5 %), Gesundheit (Zuwachs jährlich 4,1 %) sowie Finanzausgleich (Zuwachs jährlich 6,9 %) prognostiziert. In den Offensivbereichen stellen sich die Wachstumsraten folgendermaßen dar: Die Rubriken Unterricht, Kunst und Kultur sowie Familie und Jugend wachsen mit jährlich 2,6 % und 2,8 % leicht über der durchschnittlichen Ausgabenwachstumsrate. Die Forschungsausgaben im Bereich Wirtschaft wachsen jährlich mit 1 % und jene im Bereich Verkehr, Innovation und Technologie mit jährlich 5,7 %. Die Offensivmaßnahmen aus dem Loipersdorfpaket werden im Wesentlichen beibehalten. Gegenüber dem Offensivpaket aus dem Finanzrahmen 2012-2015 wurden weitere Mittel für die Universitäten (250 Mio. Euro p.a. ab 2013) und für die Schulen (etwas mehr als durchschnittlich 300 Mio. Euro p.a.) budgetiert. Im Umweltressort werden mit einer Reduktion von 16,8 % relativ gesehen die stärksten Einsparungen vorgenommen. Das hohe Ambitionsniveau der Umweltziele Österreichs spiegelt sich in diesem Budgetpfad nicht wider.

Bei Gegenüberstellung der bisherigen Finanzrahmengesetze 2009-2013 bis 2013-2016 wird deutlich, dass die Ausgabenobergrenzen häufig nach oben revidiert wurden. Die einfachgesetzliche Regelung des Bundesfinanzrahmengesetzes hat sich als zu „flexibel“ und damit als unzureichendes Instrument zur Aufrechterhaltung der staatlichen Ausgabendisziplin erwiesen. In diesem Kontext ist auch die Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Verankerung einer Schuldenbremse für Österreich zu sehen.

2008 in einer konjunkturell noch komfortablen Situation wies Österreich bereits ein strukturelles Defizit von 1,9 % des BIP aus. 2010 erhöhte sich das strukturelle Defizit auf 3,2 % des BIP. Österreich muss wieder - durch Erreichung eines strukturell ausgeglichenen Haushaltssaldos - in die Lage versetzt werden, dass es ausreichend Mittel für Zukunftsinvestitionen bereitstellen kann und dadurch auch in der Lage wäre, falls notwendig, Krisenbekämpfungsmaßnahmen ohne größere Schwierigkeiten zu finanzieren. Empirische Studien zeigen, dass es erfolgreiche nachhaltige Konsolidierungen gibt, die Wachstum und Beschäftigung kurzfristig nicht oder jedenfalls nicht wesentlich beeinträchtigen und mittelfristig fördern. Entsprechend wird der Teil des Stabilitätsgesetzes 2012 eingeschätzt, der ausgabenseitige Reduktionen zum Inhalt hat. Stark steigende Ausgabenpositionen - wie die vorige Analyse zeigt, liegen einige Haushaltsbereiche mit überdurchschnittlich hohen Ausgabenentwicklungen vor - sind eine wichtige Ursache der immer wiederkehrenden Konsolidierungsnotwendigkeit.

Steuererhöhungen sind nicht in der Lage, öffentliche Haushalte nachhaltig zu sanieren, haben aber den gravierenden Nachteil, dass sie wachstumsdämpfend und beschäftigunggefährdend wirken - insbesondere die Gewinn-, Lohn- und Einkommensbesteuerung ebenso wie allgemein die lohnbezogenen Abgaben. Die erwarteten Wachstumsdämpfungen für 2012 sind voraussichtlich vernachlässigbar. Für 2013 und 2014 werden Dämpfungseffekte von je 0,2 % bis 0,3 % des BIP angenommen.

Das Stabilitätspaket 2012 - 2016 wird dem Grunde nach von der Wirtschaftskammer Österreich mitgetragen. Grundsätzlich zu begrüßen sind die Einsparungen in den Bereichen Verwaltung, Pensionen und Gesundheit. Der Mix aus Ausgabeneinsparungen und Einnahmenerhöhungen hätte viel deutlicher zugunsten eines höheren Anteils an Ausgabeneinsparungen ausfallen müssen. Eine Quote von ungefähr 60:40 läuft den positiven Erkenntnissen bezüglich ausgabenseitig orientierter Budgetkonsolidierungen deutlich zuwider. Die Erhöhungen auf der Einnahmenseite dürften die Abgabenquote bis maximal 0,7 Prozentpunkte des BIP zusätzlich erhöhen. Sie beläuft sich aktuell auf 43,8 % und steigt mit diesen weiteren Belastungen voraussichtlich auf deutlich über 44 % des BIP. Äußerst bedenklich sind jene Abgaben, die den ohnehin äußerst hohen Abgabenteil auf die Arbeitskosten weiter erhöhen.

Der Bruttokonsolidierungsbedarf bei den Ländern und Gemeinden liegt zwischen 2012 und 2016 bei 5,2 Mrd. Euro. Davon erhalten die Länder und Gemeinden etwa 2,3 Mrd. Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen. Es verbleibt daher ein ausgabenseitiger Konsolidierungsbedarf für Bund und Länder von 2,9 Mrd. Euro. Konkrete Maßnahmen dazu müssen erst vereinbart werden.

Die dargestellte Verwaltungsreform betrifft grundsätzlich nur den Bund. Das größte Potenzial der Verwaltungsreform liegt aber in einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform, die alle föderalen Ebenen erfasst. Diese ist aus dem vorliegenden Strategiebericht nur unzureichend ableitbar. Im Sozialbereich liegt bei den Pensionen mehr Reformpotenzial als genutzt wurde. Stärkere Ausgabeneinsparungen wären möglich und wünschenswert gewesen. Problematisch wird im Sozialbereich eine zusätzliche Abgabenbelastung von 1,4 Mrd. Euro gesehen, die den Faktor Arbeit weiter verteuert. Die Bereiche Gesundheit und Förderung sind hinsichtlich der Maßnahmenausgestaltung noch weiter zu spezifizieren. Dem Grunde nach sind hier strukturelle Reformen, die alle föderalen Ebenen erfassen, zu begrüßen. Der Personalplan des Bundes zeigt zwischen 2013 und 2016 eine Abnahme der Personalkapazitäten des Bundes von 133.438 auf 130.867 Planstellen.

Die Fortführung und Erweiterung der Offensivmaßnahmen ist grundsätzlich zu begrüßen, könnte aber ambitionierter sein.

INHALT

A. Bundesfinanzrahmengesetz 2013 - 2016	6
1. Veränderte Konjunkturlage, gute Beschäftigungssituation	6
2. Veränderte Rahmenbedingungen	6
3. Budgetkennzahlen bis 2016	8
4. Ausgabenobergrenzen 2013 - 2016	9
B. Stabilitätsgesetz 2012 - 2016	14
1. Einsparungen bei der Bundesregierung, Nationalrat und Bundesrat	15
2. Länder	15
3. Dienstrecht und Verwaltung	15
4. Pensionen und Arbeitsmarkt	16
5. Gesundheitsbereich	19
6. Umweltbereich	19
7. Förderungen	20
8. Steuerliche Maßnahmen	21
9. Aktivmaßnahmen	23

A. Bundesfinanzrahmengesetz 2013 - 2016

Das Bundesfinanzrahmengesetz für die Periode 2013 bis 2016 wurde am 6. März 2012 im Ministerrat und am 28. März im Nationalrat beschlossen. Im Jahr 2009 wurde erstmals ein Finanzrahmen mit verbindlichen Ausgabenobergrenzen eingeführt. Diese Obergrenzen werden auf der Ebene von fünf Rubriken jeweils rollierend für vier Jahre im Voraus verbindlich festgelegt. Der Großteil der Obergrenzen ist dabei betraglich fix festgelegt. Lediglich bei bestimmten konjunkturabhängigen oder vom Abgabenaufkommen abhängigen Aufgabenbestandteilen werden variable Grenzen festgelegt, deren Höhe anhand von eindeutig definierten Parametern bestimmt wird.

Das im Vorjahr beschlossene Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015 wird nicht, wie vorgesehen, für die Periode 2013 bis 2016 rollierend novelliert, sondern das Gesetz wird völlig neu beschlossen. Diese Vorgehensweise widerspricht grundsätzlich der Intention des Finanzrahmens, die Planungssicherheit zu erhöhen.

1. Veränderte Konjunkturlage, gute Beschäftigungssituation

Dem Finanzrahmen 2012 - 2015 war noch ein reales Wirtschaftswachstum in Österreich von 2 % zugrunde gelegt, welches nun nach unten revidiert werden musste. Ausgelöst wurde dieser Konjunkturunbruch einerseits durch einen weltweiten Nachfragerückgang und andererseits durch Spannungen im Finanzsektor in Kombination mit der europäischen Schuldenkrise.

Die EU-Kommission erwartet auf Basis ihrer Zwischenprognose für Österreich ein Wachstum von 0,7 % des BIP. Das dem Finanzrahmen zugrunde gelegte Wachstum für 2012 beträgt auf Basis der WIFO-Prognose 0,4 % des BIP. In der Eurozone wird insgesamt ein Einbruch von 0,3 % des BIP erwartet - wesentlich durch den beträchtlichen BIP-Rückgang in den Programmländern Griechenland und Portugal beeinflusst.

Trotz des konjunkturellen Einbruchs konnte im Vergleich zum vorjährigen Finanzrahmengesetz ein höherer Beschäftigungszuwachs zwischen 2012 und 2015 als Basis herangezogen werden. Im aktuellen Strategiebericht wird zwischen 2012 und 2015 ein kumulierter Beschäftigungszuwachs von 3,1 % erwartet (im Vorjahr waren dies noch 2,5 %).

Die Europäische Zentralbank hat einerseits mit einer Senkung des Leitzinses auf 1 % mit dem Ziel einer konjunkturellen Unterstützung reagiert sowie andererseits mit langfristigen Refinanzierungsoperationen (3 Jahre), um den Spannungen auf den Finanzmärkten entgegenzuwirken.

2. Veränderte Rahmenbedingungen

- Die Regierungsspitzen der Eurozone haben erstmals im Oktober 2011 vereinbart, dass verpflichtend für alle Euro-Teilnehmer Schuldenbremsen nach Möglichkeit im Verfassungsrang eingeführt werden sollen: *“adoption by each euro area Member State of rules on balanced budget in structural terms translating the Stability and Growth Pact into national legislation, preferably at constitutional level or equivalent, by the end of 2012;”*

- Im November 2011 vereinbarten Bund, Länder und Gemeinden, dass die Länder und Gemeinden zusätzlich zum Bund ein strukturelles Defizit von 0,1 % des BIP eingehen können.
- Im Dezember 2011 wurde für den Bund auf einfachgesetzlicher Ebene eine Schuldenbremse festgeschrieben (max. 0,35 % des BIP strukturelles Defizit).
- Österreich befindet sich derzeit im Verfahren eines übermäßigen Defizits.
- Am 13. Jänner 2012 senkte Standard & Poor's die Bonität von Österreich von AAA auf AA+ mit negativem Ausblick. Das Downgrade wurde einerseits mit einem möglichen Rekapitalisierungsbedarf des österreichischen Bankensektors, der die Staatsschuldenquote auf bis zu 80 % des BIP anheben könnte, argumentiert sowie andererseits mit einer schwachen Konjunktur, die Österreichs Konsolidierungsbemühungen konterkarieren könnten, ebenfalls mit dem Effekt einer steigenden Schuldenquote bis zu 80 % des BIP.¹

Am 13. Februar 2012 setzte Moody's den Ausblick für das österreichische Rating auf negativ. Moody's Begründung für den negativen Ausblick setzte ebenfalls beim Bankensystem und dem im Vergleich zu anderen Triple-A-Staaten hohen Schuldenstand an.²

	langfristig	kurzfristig	Ausblick
Moody's	Aaa	P-1	Negativ
Standard & Poor's	AA+	A-1+	Negativ
Fitch	AAA	F1+	Stabil

Quelle: ÖBFA

- Kurzfristig ist durch die Teilverstaatlichung der Österreichischen Volksbanken AG sowie durch den vereinbarten Schuldenschnitt bei Gläubigern griechischer Staatsschulden ein weiterer Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Hand ausgelöst worden.

¹ "•The weakening of Austrian banks' balance sheets stemming from negative developments in major trading and outward direct investment partners meant that the Austrian government needed to recapitalize the banks. This could in turn lead to net general government debt rising above 80% of GDP, and could also further increase contingent liabilities; and/or •Economic growth is much weaker than we currently expect. This could undermine the government's attempts to consolidate its budgets, and could also render structural reforms ineffective. This could lead to an increase in net general government debt beyond 80% of GDP."

Standard and Poor's (12.3.2012)

<http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/en/us/?articleType=HTML&assetID=1245327296787>

² "The key drivers of today's action on Austria are:

- 1.) The uncertainty over the prospects for institutional reform in the euro area and the weak macroeconomic outlook across the region, which will continue to weigh on already fragile market confidence.
- 2.) The balance sheet of the Austrian government is exposed to larger contingent liabilities than is the case for other Aaa-rated sovereigns in the EU, mainly on account of the relatively large size of Austria's banking sector, its substantial exposure to the more volatile economies in Central and Eastern Europe and the reliance of the banks on wholesale funding markets. The stand-alone credit strength of the Austrian banking sector is low for a Aaa-rated sovereign.
- 3.) While the concerns over the banking sector are not new, Austria's debt metrics are weaker today than they were in 2008-2009, the last time that the Austrian government provided support to its banks. The Austrian government's debt metrics are also weaker than some of those of other Aaa-rated peers."

Moody's, (12.3.2012) http://www.moody's.com/research/Moodys-adjusts-ratings-of-9-European-sovereigns-to-capture-downside-PR_237716

3. Budgetkennzahlen bis 2016

Im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen werden die fiskalischen Eckwerte bis zum Jahr 2016 dargelegt. Der bereits mit dem Budget für das Jahr 2011 eingeschlagene Konsolidierungskurs wird fortgesetzt und durch ein weiteres Stabilitätspaket verstärkt.

	vorl. Erfolg 2011	2012	2013	2014	2015	2016
BIP absolut in Mrd. Euro	296,9	309,2	320	331,6	344,2	357,1
BIP- Wachstum real	3,1	0,4	1,6	2,0	2,2	2,1
BIP-Wachstum real (Finanzrahmen 2012-2015)	2,5	2,0	2,1	2,2	2,2	
Defizit Gesamtstaat nach Maastricht in % des BIP	-3,3 ³	-3,0	-2,1	-1,5	-0,6	0,0
Defizit Gesamtstaat nach Maastricht in % des BIP (Finanzrahmen 2012-2015)	3,9 (BVA)	3,3	2,9	2,4	2,0	
Öffentliche Verschuldung in % des BIP	72,2	74,4	74,7	73,9	72,1	70,0
Öffentliche Verschuldung in % des BIP (Finanzrahmen 2012-2015)	73,6	75,0	75,5	75,1	74,4	

Quelle: Strategiebericht

Die nach den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes relevante Obergrenze von 3 % des BIP gesamtstaatliche Neuverschuldung wird im Jahr 2012 genau erreicht, was einer leichten Verbesserung gegenüber dem vorjährigen Finanzrahmen entspricht. 2016 soll plangemäß ein nominelles Nulldefizit erreicht werden. Die Gesamtverschuldung steigt bis 2013 auf einen Höchstwert von 74,7 % des BIP an und wird erst in den darauffolgenden Jahren wieder zurückgehen (70 % des BIP im Jahr 2016). Das im Jahr 2011 höher als erwartete Wachstum und die vorsichtige Budgetplanung für 2011 ermöglichten einen gegenüber der Planung um 0,6 % niedrigeren Saldo. Gemeinsam mit einem 2012 um 0,3 Prozentpunkte niedrigeren Planungswert wird der Schuldenhöchststand 2013 um 0,8 Prozentpunkte niedriger liegen als im Finanzrahmen 2012-2015 festgelegt.

Der Maastricht-Zielwert für den Schuldenstand von 60 % des BIP wird auch nach einem weiteren Konsolidierungspaket jedenfalls nicht vor 2020 zu erreichen sein.

³ Am 29.3.2012 wurde von der Statistik Austria publiziert, dass das gesamtstaatliche Defizit für 2011 2,6% des BIP betrug. Quelle: Statistik Austria (30.3.2012)

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/index.html

4. Ausgabenobergrenzen 2013 - 2016

Die Ausgabenobergrenzen werden im Bundesfinanzrahmen in 5 Rubriken unterteilt. Darin sind jeweils sowohl betraglich fixe Obergrenzen als auch variable Obergrenzen für konjunktursensible Bereiche (z.B. Arbeitsmarkt) enthalten.

Bundesfinanzrahmen 2013 bis 2016 im Überblick (Werte in Mio. Euro)

in Mio. €

	vorl. Erfolg 2011	2012 ¹⁾	2013	2014	2015	2016
Auszahlungsobergrenzen gem. BFRG	67.813,5	75.629,9	74.253,3	73.889,4	73.930,3	76.512,2
davon						
R 0, 1 <i>Recht und Sicherheit</i>	7.701,9	8.132,6	7.988,3	7.867,5	7.715,8	7.867,4
R 2 <i>Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie</i>	32.808,1	35.581,7	35.671,9	36.286,5	36.746,3	37.832,0
R 3 <i>Bildung, Forschung, Kunst und Kultur</i>	11.936,2	12.657,7	13.011,4	12.908,2	12.956,1	13.145,2
R 4 <i>Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt</i>	8.194,2	10.965,2	9.330,3	8.466,9	8.165,9	8.377,1
R 5 <i>Kassa und Zinsen</i>	7.173,1	8.292,7	8.251,4	8.360,3	8.346,2	9.290,5
Einzahlungen	63.451,8	65.340,3	68.355,7	70.230,2	72.610,6	75.916,2
Saldo (administrativ)	-4.361,7	-10.289,6	-5.897,6	-3.659,2	-1.319,6	-596,0

Quelle: BMF

Bei Betrachtung der Entwicklung der großen Ausgabenrubriken zeigt sich folgendes Bild: Zwischen 2011 und 2016 wachsen die Ausgaben kumuliert um 12,8 % und jährlich mit 2,4 %. Das gesamte Ausgabenwachstum entwickelt sich dabei ähnlich der Inflationsrate.

Deutlich überdurchschnittlich entwickelt sich die Rubrik Kassa und Zinsen mit einem kumulierten Wachstum von 29,5 %, welches einem jährlichen Wachstum von 5,3 % entspricht. In dieser Rubrik ist wesentlich die Zinslast für die Staatsschuld enthalten. Ebenfalls überdurchschnittlich entwickelt sich die Rubrik Arbeit und Soziales mit einem jährlichen Wachstum von 2,9 % (kumuliert 15,3 %). Die Einnahmenseite wächst insgesamt mit 19,6 %, was einem jährlichen Wachstum von 3,7 % entspricht. Das Einnahmenwachstum wird durch die beiden Pakete Budgetbegleitgesetz 2011-2014 und Stabilitätsgesetz 2012-2016 angetrieben, welche die Einführung neuer Steuern sowie die Erhöhung bestehender Steuern beinhalten. Das nominelle BIP wächst im Vergleichszeitraum mit 3,75 % jährlich.

Entwicklung Rubriken gem. BFRG 2013-2016 (Mio. €)	vorl. Erfolg 2011	2016	Veränderung (kum.)	Veränderung (p.a.)
Auszahlungsobergrenzen gem. BFRG	67.813,5	76.512,2	12,8 %	2,4 %
R 0,1 Recht und Sicherheit	7.701,9	7.867,4	2,1 %	0,4 %
R 2 Arbeit und Soziales	32.808,1	37.832,0	15,3 %	2,9 %
R 3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur	11.936,2	13.145,2	10,1 %	1,9 %
R 4 Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt	8.194,2	8.377,1	2,2 %	0,4 %
R 5 Kassa und Zinsen	7.173,1	9.290,5	29,5 %	5,3 %
Einzahlungen	63.451,8	75.916,2	19,6 %	3,7 %

Hohe Dynamik bei Pensionen, Gesundheit und nach wie vor steigende Zinsausgaben

Das nun neu beschlossene Bundesfinanzrahmengesetz 2013 bis 2016 weist Abweichungen im Vergleich zur im Vorjahr beschlossenen Finanzrahmenperiode 2012 bis 2015 auf. Für die Periode von 2012 bis 2013 wurden die Ausgabenobergrenzen kumuliert um 3 Mrd. erhöht.

Untergliederung	Bezeichnung	Jahr (Beträge in Millionen €)						Veränderung (kum)	Veränderung (p.a.)
		2011 (BFRG 2011-2014)	2012 (BFRG 2012-2015)	2013 (BFRG 2013-2016)	2014 (BFRG 2013-2016)	2015 (BFRG 2013-2016)	2016 (BFRG 2013-2016)		
1	Präsidentenkanzlei	7,6	8,102	7,834	7,474	7,449	7,638	0,5%	0,1%
2	Bundesgesetzgebung	154,5	173,916	136,329	137,64	138,302	142,325	-7,9%	
3	Verfassungsgerichtshof	11,6	12,684	12,805	13,987	14,805	15,147	30,6%	5,5%
4	Verwaltungsgerichtshof	15,6	16,94	17,006	16,452	16,454	16,98	8,8%	1,7%
5	Volksanwaltschaft	6,6	7,279	10,209	9,968	10,08	10,262	55,5%	9,2%
6	Rechnungshof	29,1	30,891	30,622	30,421	30,328	31,233	7,3%	1,4%
10	Bundeskanzleramt	332,1	328,389	325,072	322,422	309,733	312,675	-5,8%	
	hievon fix	230,1	233,189	236,572	233,922	221,231	224,173	-2,6%	
	hievon variabel	102	95,2	88,5	88,5	88,502	88,502	-13,2%	
11	Inneres	2.353,70	2.468,88	2.505,03	2.494,67	2.473,92	2.536,26	7,8%	1,5%
12	Äußeres	427,1	418,815	392,045	380,34	384,498	387,259	-9,3%	
13	Justiz	1.150,50	1.185,85	1.199,15	1.209,70	1.203,63	1.222,92	6,3%	1,2%
14	Milit. Angelegenheiten und Sport	2.186,10	2.240,34	2.149,35	2.133,84	2.021,34	2.057,46	-5,9%	
15	Finanzverwaltung	1.232,90	1.215,89	1.192,84	1.100,60	1.095,22	1.117,19	-9,4%	
16	Öffentliche Abgaben	2,8	0	0	0	0	0		
20	Arbeit	6.151,40	5.946,39	6.405,79	6.593,03	6.581,34	6.610,27	7,5%	1,4%
	hievon fix	1.444,50	1.427,99	1.441,70	1.481,94	1.543,41	1.566,75	8,5%	1,6%
	hievon variabel	4.706,90	4.518,40	4.964,09	5.111,09	5.037,93	5.043,52	7,2%	1,4%
21	Soziales und Konsumentenschutz	2.331,40	2.976,69	2.888,48	2.925,89	2.982,45	3.041,64	30,5%	5,5%
22	Sozialversicherung	9.109,00	10.479,50	10.181,60	10.065,00	9.846,20	10.037,20	10,2%	2,0%
	hievon fix	0	0	0	0	0	0		
	hievon variabel	9.109,00	10.479,50	10.181,60	10.065,00	9.846,20	10.037,20	10,2%	2,0%
23	Pensionen	7.870,90	8.895,48	8.693,87	8.948,72	9.281,15	9.817,76	24,7%	4,5%
24	Gesundheit	786,4	918,461	925,83	943,274	971,616	961,113	22,2%	4,1%
	hievon fix	281,4	336,81	318,83	312,274	312,616	274,113	-2,6%	
	hievon variabel	505	581,651	607	631	659	687	36,0%	6,3%
25	Familie und Jugend	6.391,30	6.331,05	6.566,38	6.800,56	7.073,52	7.354,06	15,1%	2,8%
30	Unterricht, Kunst und Kultur	7.621,70	7.970,14	8.500,36	8.426,10	8.479,00	8.664,26	13,7%	2,6%
31	Wissenschaft und Forschung	3.686,10	3.810,63	4.022,02	3.971,26	3.966,35	3.970,23	7,7%	1,5%
33	Wirtschaft (Forschung)	96,9	100,8	97,9	101,6	101,6	101,6	4,9%	1,0%
34	Verkehr, Innovation u. Technologie (Forschung)	350,8	382,4	381,1	399,2	399,2	399,1	13,8%	2,6%
40	Wirtschaft	386,1	442,499	389,37	380,555	377,218	381,93	-1,1%	
41	Verkehr, Innovation u. Technologie	2.706,90	2.902,52	2.957,53	3.248,83	3.434,65	3.576,89	32,1%	5,7%
42	Land-, Forst- und Wasserwirtschaft	2.094,60	2.139,90	2.084,65	2.125,45	2.049,63	2.054,87	-1,9%	
	hievon fix	791,5	825,898	765,048	805,853	730,034	735,274	-7,1%	
	hievon variabel	1.303,10	1.314,00	1.319,60	1.319,60	1.319,60	1.319,60	1,3%	0,3%
43	Umwelt	795,6	867,945	667,101	639,365	640,26	662,218	-16,8%	
44	Finanzausgleich	650,8	761,632	803,997	838,944	870,478	908,54	39,6%	6,9%
	hievon fix	39,8	36,773	48,813	44,913	39,931	38,041	-4,4%	
	hievon variabel	611	724,859	755,184	794,031	830,547	870,499	42,5%	7,3%
45	Bundesvermögen	1.097,30	1.723,88	1.138,44	1.090,67	650,53	649,53	-40,8%	
	hievon fix	1.097,30	1.723,88	1.138,44	1.090,67	650,52	649,52	-40,8%	
	hievon variabel	0	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003		
46	Finanzmarktstabilität	2,9	80,202	1279,25	133,135	133,107	133,107	4489,9%	
	hievon fix	2,9	80,2	1279,25	133,133	133,105	133,105	4489,8%	
	hievon variabel	0	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002		
51	Kassenverwaltung	731,6	357,64	365,867	287,531	265,539	259,239	-64,6%	
58	Finanzierungen, Währungstauschverträge	8.277,40	8.359,89	7.875,48	8.062,73	8.070,68	9.021,26	9,0%	1,7%

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis BMF-Daten

Überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen sind bis 2016 in den Bereichen Soziales und Konsumentenschutz (Zuwachs jährlich 5,5 %), Pensionen (Zuwachs jährlich 4,5 %), Gesundheit (Zuwachs jährlich 4,1 %) sowie Finanzausgleich (Zuwachs jährlich 6,9 %) prognostiziert. Die Rubriken Unterricht, Kunst und Kultur sowie Familie und Jugend wachsen mit jährlich 2,6 % und 2,8 % leicht über der durchschnittlichen Ausgabenwachstumsrate.

Die wachsende Gesamtverschuldung und ein steigendes Zinsniveau sind für die um 9 % höheren Zinsausgaben verantwortlich. 2016 werden für die Untergliederung Finanzierungen (wesentlich Zinszahlungen für die Staatsschuld) somit bereits 9 Mrd. Euro veranschlagt.

Die Forschungsausgaben im Bereich Wirtschaft wachsen jährlich um 1 % und jene im Bereich Verkehr, Innovation und Technologie mit jährlich 5,7 %.

Nominelle Einsparungen finden sich in folgenden Untergliederungsrubriken: Die Mittel für den Bereich Umwelt gehen um 16,8 % auf 662 Mio. Euro zurück. Für den Bereich Äußeres werden 2016 insgesamt 9,3 % weniger, für militärische Angelegenheiten und Sport 5,9 % weniger, für die Finanzverwaltung 9,4 % weniger, für die Wirtschaft 1,1 % weniger, für die Land-, Forst- und Wasserwirtschaft 1,9 % weniger, für das Bundesvermögen 40,8 % und für die Kassenverwaltung 64,6 % weniger als im Jahr 2011 ausgegeben.

Reformvorhaben sind im Strategiebericht zum Finanzrahmen vereinzelt in Form von Zielvorstellungen und Eckpunkten dargestellt. Es gilt nun, diese Reformvorhaben anhand detailliert dargestellter Prozesse und Strukturen zu konkretisieren.

Beibehalten der Offensivmaßnahmen

Die Offensivmaßnahmen, welche im Jahr 2010 in Loipersdorf beschlossen wurden, werden bis 2015 verlängert. Diese sehen für Universitäten und Fachhochschulen sowie für Schulen (Ausbau der Ganztagsbetreuung) jährlich je 80 Mio. Euro vor. Für Maßnahmen der thermischen Sanierung werden jährlich 100 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Für die Erhöhung der Forschungsförderung stehen jährlich 100 Mio. Euro bereit und der Kassenstrukturfonds wird jährlich mit 40 Mio. Euro - bis 2015 - dotiert. Darüber hinaus werden nun für die „Neue Mittelschule“ 2012 bis 2016 in Summe 346 Mio. Euro bereitgestellt. Weiters wird ein Pflegefonds geschaffen. Dieser wird mit 1.235 Mio. Euro für 2012 bis 2016 dotiert (inkl. Länderanteil). Gegenüber dem Offensivpaket aus dem Finanzrahmen 2012-2015 wurden weitere Mittel für die Universitäten (250 Mio. Euro p.a. ab 2013) und für die Schulen (etwas mehr als durchschnittlich 300 Mio. Euro p.a.) budgetiert.

Finanzrahmen BFRG 2009-2013, BFRG 2010-2014, BFRG 2012-2015, BFRG 2013-2016 im Vergleich

Finanzrahmen (Ausgabenobergrenzen gem. BFRG Mrd. Euro)								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2009-2013	77,5	70,8	71,2	73,3	74,6			
BVA 2009 / 2010	77,5	70,7						
2010-2014	69,5	70,8	69	70,1	70,9	72,3		
BVA 2011			70,2					
2012-2015				73,59	73,2	74,57	75,48	
BAV 2012				73,6				
2013-2016				75,6	74,3	73,9	73,9	76,5

Quelle: BMF

Die oben angeführte Tabelle stellt die Finanzrahmen 2009-2013, 2010-2014, 2012-2015 und 2013-2016 gegenüber. Es wird deutlich, dass die Ausgabenobergrenzen laufend revidiert wurden. Die Abweichungen in einem Zieljahr, z.B. 2012, betragen je nach Finanzrahmen über 5 Mrd. Euro (Finanzrahmen 2010-2014 im Vergleich zum Finanzrahmen 2013-2016). Die einfachgesetzliche Regelung des Bundesfinanzrahmengesetzes hat sich als zu „flexibel“ und damit als unzureichendes Instrument zur Aufrechterhaltung der staatlichen

Ausgabendisziplin erwiesen. In diesem Kontext ist auch die Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Verankerung einer Schuldenbremse für Österreich zu sehen.

Budgetkonsolidierung und Konjunktur

Hohe Staatsschuldenstände bedingen einerseits, dass beträchtliche Ressourcen, die anderwertig beispielsweise für Zukunftsinvestitionen verwendet werden könnten, für die Bezahlung der Zinslast aufgewendet werden müssen und andererseits erhöhen sie bei einem hohen Anteil an Auslandsgläubigern die Abhängigkeit von den internationalen Finanzmärkten betreffend die geforderten Renditen auf die Staatsschuld. Die Finanzmarktkrise 2007/2008 sowie die Wirtschaftskrise 2009 hatten zur Konsequenz, dass sich die Staaten aufgrund umfangreicher Bankenpakete und Konjunkturpakete außergewöhnlich hohen Neuverschuldungen gegenüber fanden. Viele EU-Mitgliedstaaten wiesen bereits vor den Krisen hohe strukturelle Staatsdefizite und Staatsschuldenstände aus. Die zusätzlichen Kosten der Krisenbekämpfungsmaßnahmen trieben einige öffentliche Haushalte von EU-Mitgliedstaaten an den Rand der Tragfähigkeit ihrer kumulierten Schuldenlast. Eine Schuldenkrise war die Folge. Griechenland, Portugal und Irland wurden zu Programmländern der EU, da sie aus eigener Kraft ihre Staatsdefizite nicht mehr finanzieren konnten. Ziel muss es daher sein, die EU-Mitgliedstaaten und damit auch Österreich wieder in die Lage zu versetzen, dass sie ausreichend Mittel für Zukunftsinvestitionen bereitstellen können und auch in der Lage sind, falls notwendig, Krisenbekämpfungsmaßnahmen zu finanzieren, ohne dabei in Schwierigkeiten zu kommen. 2008 in einer konjunkturell noch komfortablen Situation wies Österreich ein strukturelles Defizit von 1,9 % des BIP aus. 2010 erhöhte sich das strukturelle Defizit auf 3,2 % des BIP.⁴

Empirisch zeigen die namhaften US-Ökonomen Carmen Reinhart und Kenneth Rogoff⁵, dass Staaten bei Schuldenständen um die 90 % des BIP mit durch die Schuldenstände selbst verursachten Wachstumsschwächen rechnen müssen. Der Schuldenstand für die Eurozone wird 2012 laut Herbstprognose der EU-Kommission 90,4 % des BIP betragen.

Die Schweiz, Finnland und Schweden weisen allesamt niedrigere Staatsschuldenstände als Österreich auf und lassen für 2012 ähnliche Wirtschaftswachstumsraten erwarten, mit dem Unterschied, dass diese Vergleichsländer bereits erfolgreiche Konsolidierungsprogramme durchgeführt haben. Diese Staaten müssen aus den laufenden öffentlichen Einnahmen weniger für vergangenheitsbezogene Zahlungen aufwenden und verfügen damit über relative Wettbewerbsvorteile.

Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur zu Budgetkonsolidierungen bringt eindeutige Ergebnisse hinsichtlich derer idealer Ausgestaltung und deren Effekte auf die Konjunktur:

„Empirische Studien zeigen, dass es erfolgreiche nachhaltige Konsolidierungen gibt, die Wachstum und Beschäftigung kurzfristig nicht oder jedenfalls nicht wesentlich beeinträchtigen und mittelfristig fördern. Dazu werden primär Erfahrungen aus Schweden, Finnland und teilweise Belgien in den 1990er-Jahren gezählt. Umfassende Studien, die erfolgreiche und nicht-erfolgreiche Konsolidierungen in vielen Ländern und Perioden untersuchen, zeigen, dass ausgabenseitige Konsolidierungen erfolgreicher als einnahmenseitige sind (weil stark steigende Ausgabenpositionen eine wichtige Ursache der immer wiederkehrenden Konsolidierungsnotwendigkeit sind) ... Die

⁴ Staatsschuldenausschuss (2011), PRESSEGESPRÄCH DES STAATSSCHULDENAUSSCHUSSES "Aktuelle Budgetentwicklung in Österreich" Montag, 19. Dezember 2011, Wien.

http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/sta_praesentation-internet_tcm163-242155.pdf

⁵ "First, the relationship between government debt and real GDP growth is weak for debt/GDP ratios below a threshold of 90 percent of GDP. Above 90 percent, median growth rates fall by one percent, and average growth falls considerably more." (Reinhart, C., Rogoff, K., 2010, Growth in a Time of Debt).

Erfolgswahrscheinlichkeit einer Konsolidierung steigt auch, wenn die Maßnahmen stärker bei Verwaltung und Transfers ansetzen und nicht die Investitionen betreffen.

Auch vergangene österreichische Erfahrungen mit der Budgetkonsolidierung in den 1990er-Jahren sind ermutigend. Ein Rückgang des Defizites von 6 % auf 2 % des BIP war praktisch ohne Wachstumsverlust möglich. Die Konsumenten und in geringerem Ausmaß auch die Unternehmen haben ihre Entscheidungen so geändert, dass sie die gesunkene staatliche Nachfrage gemeinsam mit einer stetig steigenden Auslandsnachfrage kompensieren konnten.“⁶

Letztlich ist auch bei dieser Konsolidierung zu beachten, dass die Staatsausgaben im Schnitt nominell um 2,4 % wachsen, also ähnlich der Inflationsrate und etwas mehr als einen Prozentpunkt langsamer als das nominelle Wirtschaftswachstum. Die ausgabenseitige Konsolidierung dürfte also insgesamt wenig wachstumsbremsend sein. Für 2012 ist kaum mit einer Wachstumsdämpfung zu rechnen, für die Folgejahre 2013 und 2014 mit einem Dämpfungseffekt von je 0,2 bis 0,3 % des BIP.

Positiv wirkt der Umstand, dass die österreichische Wachstumsdynamik 2012 insgesamt über dem Eurozonendurchschnitt liegt. Auch wie bei den Konsolidierungspaketen in den 1990er-Jahren ist damit zu rechnen, dass die gedämpfte staatliche Nachfrage durch zusätzliche privatwirtschaftliche Aktivitäten kompensiert werden kann.

⁶Aiginger, K. et al. (2010), Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO, Wien.
[http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2010_KONSOLIDIERUNG_OPTIONEN_38441\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2010_KONSOLIDIERUNG_OPTIONEN_38441$.PDF)

B. STABILITÄTSGESETZ 2012 - 2016

Das Stabilitätspaket 2012 - 2016 wird dem Grunde nach von der Wirtschaftskammer Österreich mitgetragen.

Grundsätzlich zu begrüßen sind die Einsparungen in den Bereichen Verwaltung, Pensionen und Gesundheit.

Setzt man die Konsolidierungsmaßnahmen in Relation zu den Staatsausgaben, zeigt sich, dass die WKÖ-Forderung nach 5 %-igen Einsparungen bei Bund, Ländern und Gemeinden nicht erfüllt wird.

Laut den öffentlich verfügbaren Zahlen beläuft sich das Verhältnis Einnahmenerhöhungen zu Ausgabeneinsparungen (inkl. Zinsersparnis) auf ca. 40 % zu 60 % unter Einrechnung der Ertragsanteile der Länder und der Sozialabgabenerhöhungen.

Die Einnahmenseite dürfte die Abgabenquote bis maximal 0,7 Prozentpunkte des BIP belasten. Sie beläuft sich aktuell auf 43,8 % und steigt mit diesen weiteren Belastungen voraussichtlich auf deutlich über 44 % des BIP.

Stabilitätspaket 2012-2016	2012	2013	2014	2015	2016	Kumuliert
Anteil der Ausgabeneinsparungen in % der Gesamteinsparung	17 %	51 %	62 %	69 %	70 %	62,6 %
Anhebung der Abgabenquote in % des BIP	0,40 %	0,70 %	0,63 %	0,64 %	0,71 %	

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis BMF-Daten

Wenn beide Konsolidierungspakete - Budgetbegleitgesetz 2011-2014 und Stabilitätsgesetz 2012-2016 - zusammen betrachtet werden, dann verändert sich das Verhältnis um einige Prozentpunkte zulasten der Ausgabeneinsparungen (von 63 % auf 58 % im Schnitt).

2 Konsolidierungspakete (Mio. Euro)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Kumuliert 2011-2016
Mehreinnahmen	1.169	2.994	4.184	4.322	4.443	4.771	21.883
Ausgabeneinsparungen	1.443	2.255	4.659	6.008	7.594	8.497	30.456
Anteil der Ausgabeneinsparung an der Kons	55%	43%	53%	58%	63%	64%	58%

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis BMF-Daten

Die großen Brocken des Konsolidierungspakets 2012 - 2016 verteilen sich wie folgt:

Ausgabenseitige Einsparungen 2012-2016	Mio. Euro	%
Dienstrecht und Verwaltung	2.544	9,1 %
Pensionen - Arbeitsmarkt (nur Ausgaben)	5.508	19,8 %
Gesundheitsbereich	1.391	5,0 %
Staatliche Unternehmungen, Förderungen (nur Ausgaben)	3.292	11,8 %
Steuerliche Maßnahmen - Ausgabeneinsparungen (Prämienkürzungen)	476	1,7 %
Beitrag Länder und Gemeinden (ohne Erhöhung Ertragsanteile)	2.596	9,3 %
Einsparung Zinsen Staatsschuld	1.634	5,9 %
Gesamtsumme Ausgabeneinsparung	17.441	62,6 %
Einnahmenseitige Belastung Brutto (Abgaben und Steuern)	10.404	37,3 %
Konsolidierung gesamt	27.864	

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis BMF-Daten

1. Einsparungen bei der Bundesregierung, Nationalrat und Bundesrat

Reduktion der Zahl der Mitglieder der Bundesregierung, des Nationalrats und des Bundesrats (um rund 10 Prozent). Diese bringen kaum nennenswerte Konsolidierungsbeträge.

2. Länder

Der Bruttokonsolidierungsbedarf bei den Ländern und Gemeinden liegt bei 5,2 Mrd. Euro zwischen 2012 und 2016. Davon erhalten die Länder und Gemeinden etwa 2,3 Mrd. Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen. Es verbleibt daher ein ausgabenseitiger Konsolidierungsbedarf für Bund und Länder von 2,9 Mrd. Euro. Konkrete Maßnahmen müssen erst vereinbart werden.

Die Länder haben gefordert, dass der Finanzausgleich bis 2016 verlängert wird und dass sie bei allen Einnahmeerhöhungen partizipieren.

3. Dienstrecht und Verwaltung

Die Verwaltungsreform betrifft grundsätzlich nur den Bund. Auf Länderebene fehlen konkrete Maßnahmen. **Das größte Potenzial der Verwaltungsreform liegt in einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform, die alle föderalen Ebenen erfasst.** Diese ist aus dem vorliegenden Strategiebericht nur unzureichend ableitbar.

Die OECD bescheinigt Österreich hohe Bildungsausgaben bei geringer Effizienz (vgl. PISA-Ergebnisse). Dabei ist abzuwarten, inwieweit Effizienzsteigerungen umgesetzt werden.

Es finden sich einige „weiche“ Punkte wie Optimierung der Meldeprozesse, einheitliche IT-Standards. Besonders bei diesen Punkten ist auf eine konsequente und zeitgerechte Umsetzung zu achten sowie Kostencontrolling durchzuführen.

Insgesamt belaufen sich die geplanten Einsparungen in den Bereichen Verwaltung und Dienstrecht auf Bundesebene auf 2,5 Mrd. Euro zwischen 2012 und 2016.

	2012	2013	2014	2015	2016	Summe 2012-2016
A) Bund						
Verwaltungsreform und Dienstrecht						
Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst (Bund)	42	94	112	112	112	471
Nulllohnrunde 2013 u. moderate Gehaltsanpassung 2014		206	253	311	311	1.081
Sonstige Einsparungen im Dienstrecht	4	19	42	42	42	150
Sonstige Verwaltungseinsparungen (z. B. IT, Heeresspitäler, Bezirksgerichte)	9	72	129	307	325	842
Summe	55	391	536	772	790	2.544

Quelle: BMF

4. Pensionen und Arbeitsmarkt

Von den 7 Mrd. Euro im Pensions- und Arbeitsbereich kommen von der Einnahmenseite 1,4 Mrd. Euro. Die Arbeitskosten über Sozialabgaben werden wieder weiter erhöht, obwohl Österreich im OECD-Vergleich im **negativen Spitzenfeld** liegt. Das Pensionen- und Arbeitsmarktpaket enthält **nennenswerte Belastungen für die Selbstständigen und Arbeitgeberunternehmen (rd. 1,4 Mrd. Euro)**.

Pensionen - Arbeitsmarkt	2012	2013	2014	2015	2016	Gesamt (Mio. Euro)
Beitragsharmonisierung im Pensionsrecht der gewerblichen und bäuerlichen Wirtschaft	0	95	107	127	125	454
Beitragsrechtsänderung im Pensionsrecht der gewerblichen Wirtschaft	0	9	18,6	28,2	27,6	83,4
Gebühr bei arbeitgeberbedingter Beendigung des Dienstverhältnisses (Experience Rating)	0	29	51	72	93	245
Anhebung des Beitragssatzes im Nachtschwerarbeitsgesetz (NSchG) von 2 % auf 5 %	0	24	25	26	27	102
Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Pensionsversicherung	0	51,8	53,9	55,3	57,4	218,4
ALV-Beiträge bis zum Pensionsanspruch	0	14	39	57	113	223
Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der ALV	0	12,6	13,3	13,3	14	53,2
Summe	0	235,4	307,8	378,8	457	1379

Umgesetzte/vorgesehene Reformen:

- **Anhebung der notwendigen Beitragsjahre bei der Korridor pension von 37,5 auf 40 Versicherungsjahre, Anhebung des Abschlags in der Korridor pension;**
- **Pensionskonto ab 2014/Abschaffung der Parallelrechnung:** Der sofortige Übergang ins Pensionskonto ist eine WKÖ-Forderung und ein Riesenschritt, weil Langzeitversicherten pension (zumindest formal, materiell werden sie via den Sockel begünstigt bleiben) und Verlustdeckel wegfallen, Abschläge somit wirksam werden und die Pensionsberechnung einfacher und transparenter wird. Die finanziellen Auswirkungen sind schwer abzuschätzen.
- **Moderate Pensionsanpassungen in den Jahren 2013 und 2014:** Pensionisten leisten einen Beitrag zur Konsolidierung.
- **Invaliditätspensionen und Umsetzung Bad Ischl:** Für unter 50-Jährige gibt es - wie in Bad Ischl vereinbart - in Zukunft keine I-Pension mehr, sondern nur noch Rehab-Geld. Zuständig wird in Zukunft das AMS sein. Es besteht aber die Gefahr einer rein statistischen Maßnahme ohne materielle Änderungen (Arbeitslosenrate steigt/I-Pensionsbezieher sinken) sowie einer Verschiebung der Verantwortung von PVA hin zu AMS.
- **Pensionssicherungsbeitrag für hohe Pensionen:** Der Pensionssicherungsbeitrag soll bei hohen Pensionen für Beamte, Nationalbank, SVA etc. im Wege einer Selbstverpflichtung erhöht werden.⁷

Krankengeld für Selbstständige: Nicht im Stabilitätsgesetz vorgesehen, aber vereinbart ist die Einführung eines Krankengeldes für Selbstständige bis Juni 2012.

Flexibilisierung im Beamtendienstrecht

Erhöhung der Abgabenbelastung und Entfall von Förderungen:

- **Höherer Pensionsversicherungsbeitrag für Bauern und Selbstständige:** Das ist die schmerzlichste Maßnahme für Selbstständige. Der Beitrag, der bereits 2011 auf 17,5 % angehoben wurde, steigt auf 18,5 %. Auf AN-Seite werden keine Beiträge erhöht (abgesehen von der Gruppe der AN, die über der derzeitigen Höchstbeitragsgrundlage verdienen).
- **Anhebung Nachtschwerarbeitsbeitrag von 2 % auf 3 bis 4 %.** Dies verteuert ältere Arbeitnehmer in einzelnen Industriebranchen massiv, leistet aber gleichzeitig keinerlei Beitrag für die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters, da das Zugangsalter in die Nachtschwerarbeitspension (57 Jahre) unangetastet bleibt.
- **Höchstbeitragsgrundlage Anhebung um 180 Euro:** Lohnnebenkostenerhöhung, daher negativ. Allerdings trifft sie AN und AG gleichermaßen und erfolgt nur in geringem Ausmaß. Nebenbei erhöht diese Maßnahme die Mitgliedseinnahmen der AK.
- **Mindestbeitragsgrundlage (MBG) für Selbstständige in der Pensionsversicherung einfrieren:** Die PV-MBG für Selbstständige beträgt derzeit monatlich 654,83 Euro und würde nach geltender Rechtslage bis 2016 auf die Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 376,26 Euro abgesenkt. Die MBG ist eine Belastung für Selbstständige, die weniger verdienen, aber auf Basis der MBG PV-Beiträge zahlen müssen. Sie erhöht aber auch die Pensionsansprüche.

⁷ Diese Maßnahme ist weder im Stabilitätsgesetz 2012 vorgesehen noch in den Protokollanmerkungen zum Ministerrat.

- **Auflösungsabgabe von 110 Euro pro Lösung des Dienstverhältnisses**, die nicht vom Arbeitnehmer ausgeht. Die Abgabe fällt u.a. nicht an bei Auflösungen in der Probezeit und bei Dienstverhältnissen, die mit maximal 6 Monaten befristet sind. Damit ist sie zwar entschärft, sie erschwert aber dennoch Auflösungen und hat kaum Steuerungswirkung.
- **Arbeitslosenversicherungsbeiträge bis Pensionsantritt**: Bis 2009 waren AN ab 57 Jahren und ihre AG von ALV-Beiträgen befreit. Derzeit sind diese AN und ihre AG zur Finanzierung des Insolvenzentgeltfonds vorübergehend erfasst, nun werden sie dauerhaft erfasst. ALV-Beiträge und IESG-Beitrag sind in Zukunft bis zum 63. Geburtstag des AN zu zahlen. Damit bleiben die Lohnnebenkosten für Ältere hoch.
- **Entfall der unternehmensbezogenen Arbeitsmarktförderung**: Die im BMWFJ angesiedelte Förderung, z.B. für die Ansiedlung mit Arbeitsplatzgarantie zur Standortsicherung, soll entfallen. Diese Einsparung trifft nur Betriebe und hat negative Arbeitsmarkt- und Standortsicherungsfolgen.
- **Entfall des sogenannten Qualifikationsbonus, aber gleichzeitig erhöhtes Schulungsarbeitslosengeld**: Die Evaluierungsergebnisse des Qualifikationsbonus haben keine signifikanten Anreizfunktionen/Wirkungen gezeigt, daher ist die Abschaffung eine WKÖ-Forderung. Allerdings bewirkt die gleichzeitige Erhöhung des Schulungsarbeitslosengeldes einen noch längeren Verbleib in der Arbeitslosigkeit und ist daher kontraproduktiv.
 - **Belastung der SVA**: Durch Verschlechterung der Hebesätze wird die SVA in den Jahren 2012 bis 2016 mit je 7 Mio. Euro, insgesamt mit 35 Mio. Euro belastet.
 - **Belastung der BVA**: Die Versicherungsanstalt der öffentlich Bediensteten wird mit über 300 Mio Euro belastet.
 - **Finanzierung Hanusch-Krankenhaus**: In Zukunft müssen die bundesweiten Krankenversicherungsträger, darunter die SVA, das defizitäre Hanusch-Krankenhaus der WGKK mitfinanzieren.

Ambivalente Maßnahmen:

- **Tätigkeitsschutz erst ab 60 Jahren statt ab 57 Jahren**: Ab 57 Jahren gilt derzeit ein erhöhter Tätigkeitsschutz: Anspruch auf Invaliditätspension hat, wer seine bisherige Arbeit nicht fortsetzen kann. Treffen wird die Verschärfung vor allem Hilfsarbeiter, Bauern und Selbstständige, Angestellte und Facharbeiter sind weniger betroffen. Daher ist der Schritt unzureichend, geht aber in die richtige Richtung.
- **Altersteilzeit**: Die Blockvariante entfällt nicht, sie setzt aber in Zukunft die Einstellung einer Ersatzkraft voraus. Die kontinuierliche ATZ kann über das frühestmögliche Pensionsantrittsalter hinaus, aber für maximal 5 Jahre vereinbart werden.
- **Zusammenlegung des Verkehrsarbeitsinspektorates mit dem Zentralarbeitsinspektorat**

Offengebliebene Reformpotenziale:

Auf der Ausgabeneinsparungsseite werden im Durchschnitt jährlich rund 1,2 Mrd. Euro eingespart. Angesichts dieser Zahlen ist schwer nachvollziehbar, wie bis 2020 das effektive Pensionsantrittsalter um 4 Jahre angehoben werden soll.

- **Das Paket enthält keine Zugangsalteranhebung** bei den vorzeitigen Pensionen. Dabei wäre dies die stärkste Schraube, um das faktische Pensionsantrittsalter anzuheben.
- **Keine raschere Anhebung des Frauenpensionsantrittsalters.**
- **Schwerarbeitspension bleibt unangetastet.**
- **Privilegien für Hackler bleiben:** Formal entfällt diese Pensionsart zwar durch das Pensionskonto ab 2014. Materiell bleiben Hackler aber bei der Sockelberechnung (welcher Betrag wird für das Konto „gutgebucht“) bevorzugt, da sie eine höhere Grundlage „gutgeschrieben“ bekommen, wenn sie mit 62 Jahren in die Korridor pension gehen.
Privilegien für bestimmte Gruppen (Beamte, Landesbeamte, OeNB, ÖBB) werden nicht oder erst nach Jahrzehnten beseitigt.

5. Gesundheitsbereich

Ziel ist der Abschluss einer Vereinbarung gemäß Art. 15a BV-G zwischen Bund, Ländern und SV über ein gemeinsam vereinbartes Zielsteuerungssystem betreffend eine integrative Gesundheitsplanung und Steuerung des stationären und ambulanten Bereichs. Dazu liegen keine weiteren Ausführungen vor. Zwischen 2012 und 2016 sind für die SV Einsparungen von knapp 1,4 Mrd. Euro vorgesehen.

6. Umweltbereich

Nach dem vorliegenden Bundesfinanzrahmengesetz muss, mit einer Reduktion von 16,8 %, das Umweltressort relativ gesehen die stärksten Einsparungen hinnehmen.

Dies soll durch

- eine Reduktion des Zusagenrahmens in der Gewässerökologie/Wasserwirtschaft (Wasserwirtschaft UFG),
- eine Anhebung des Altlastenbeitrags und teilweise Aufhebung der Zweckbindung sowie
- die Anpassung verschiedener Förderinstrumente

erreicht werden.

Das hohe Ambitionsniveau der Umweltziele Österreichs spiegelt sich in diesem Budgetpfad nicht wider. Aus heutiger Sicht werden die angepeilten CO₂-Emissionsreduktionen nicht erreicht, massive Investitionen - die auch das Staatsbudget belasten - stehen an. Schon das CO₂-Ziel bis 2020 erfordert laut WIFO jährlich zusätzliche Investitionen in Höhe von 2 % des BIP in Österreich.

Außer Acht gelassen wird außerdem, dass ab 2013 durch den betrieblichen EU-Emissionshandel Mehreinnahmen von ca. 300 Mio. Euro jährlich generiert werden. Laut vorliegendem Budgetentwurf werden diese aber nicht in umweltrelevante Technologien in Österreich reinvestiert, sondern gehen im allgemeinen Budget auf.

Aus Sicht der Wirtschaft kritisch zu sehen ist insbesondere das Fortschreiben der teilweisen Aufhebung der Zweckbindung des Altlastenbeitrags. Dieses Vorgehen zerstört das Vertrauen der Wirtschaft in den zielgerichteten Einsatz der unter diesem Titel eingehobenen Mittel.

7. Förderungen

Im Bereich der Förderungen werden auf Bundesebene von 2012 bis 2016 3,5 Mrd. Euro eingespart. Der größte Anteil betrifft die ÖBB. Durch die Redimensionierung von Bauprojekten werden 917 Mio. Euro weniger ausgegeben, die Kürzung des Pensionszuschusses für die ÖBB bringt weitere 525 Mio. Euro. Eine Förderreform des Bundes bringt in den Jahren 2015 und 2016 Einsparungen von insgesamt 1 Mrd. Euro.

in Mio. €

	2012	2013	2014	2015	2016	Summe 2012-2016
Staatliche Unternehmungen/ Förderungen						
Einsparungen ÖBB-Bauprojekte (Redimensionierung)	47	159	259	212	240	917
Kürzung Pensionszuschuss ÖBB	35	70	105	140	175	525
Striktere Kontrollen bei Forschungsprämien	40	40	40	40	40	200
Förder-Reform				500	500	1.000
Kürzung Ermessensauszahlungen	169	169	169	169	169	845
Summe	291	438	573	1.061	1.124	3.487

Quelle: BMF

Striktere Kontrolle bei Forschungsprämien

Strengere Kontrolle der indirekten Forschungsförderung unter Zuhilfenahme von FFG-Gutachten. Das verpflichtende Gutachten der FFG zur Inanspruchnahme der Forschungsprämie bedeutet **einen erheblichen Mehraufwand für die Unternehmen**. Verschlechterungen im wichtigen Zukunftsinvestitionsbereich Forschung sind hochproblematisch (200 Mio. Euro sollen dadurch zusätzlich eingenommen werden).

Eine Einschränkung der Unternehmensförderung fand durch die Streichung der Überweisung der unternehmensbezogenen Arbeitsmarktpolitik statt (88 Mio. Euro).

Förderpyramide

Klare Zuständigkeiten bei den Förderungen sind grundsätzlich zu begrüßen. Etwa die Förderungen der Mikrofinanzierung sind derzeit in den Bundesländern sehr uneinheitlich. Ein bestimmtes Mindestniveau sollte jedenfalls gewährleistet werden. Die Förderpyramide greift erst im Jahr 2015. Unklar ist, wer die Fördereinsparungen lukriert und welche Förderungen betroffen sind (Bund oder Länder?). Auch steht die Forderung der Länder nach einer Verlängerung des Finanzausgleichs möglicherweise im Widerspruch zu einer rechtzeitigen Umsetzung der Förderpyramide (15a-Vereinbarung notwendig). Grundsätzlich könnte man schon vor 2015 mit Pilotprojekten beginnen.

8. Steuerliche Maßnahmen

Von 2012 bis 2016 sind steuerliche Mehrbelastungen von 9 Mrd. Euro geplant. Rund 70 % dieser Einnahmen werden gemäß Aufteilungsschlüssel im Finanzausgleich beim Bund verbleiben, der Rest wird zwischen Ländern und Gemeinden aufgeteilt.

Schließung von Steuerlücken	2012	2013	2014	2015	2016	Gesamt (Mio. Eur)
Umwidmungsabgabe und Liegenschaftsbesteuerung für den Verkauf von Grundstücken und Immobilien ausgenommen Hauptwohnsitze 2013	10	350	450	500	750	2.060
Gruppenbesteuerung - Beschränkung der Verlustabschreibung bei Gruppenmitgliedern und ausländischen Betriebsstätten	0	50	75	75	75	275
Mangels Vorsteuerabzugsberechtigung wurden Bauvorhaben ausgegliedert, der volle Vorsteuerabzug geltend gemacht, steuerpflichtig vermietet und nach 10 Jahren steuerfrei vermietet (Streichung)	100	250	250	250	250	1.100
Verlängerung der Vorsteuerrückzahlung Unternehmer	30	50	50	50	50	230
Umstellung der pauschalen Beihilfe auf eine 1:1 Förderung ab 2014: Sozialversicherungsträger	0	0	100	100	100	300
Mineralölsteuer - Streichung der Begünstigung bei Bussen, Schienenfahrzeugen und Agrardiesel	0	70	80	80	80	310
Solidarbeitrag für Besserverdienende	0	110	110	110	110	440
Finanztransaktionssteuer	0	0	500	500	500	1.500
Abgeltungssteuer Schweiz	0	1000	50	50	50	1.150
Erweiterung KöSt-Pflicht	30	40	50	50	50	220
Sonderbeitrag Stabilitätsabgabe	128	128	128	128	128	640
Vorwegbesteuerung Pensionskassen	900	-75	-75	-75	-75	600
Striktere Kontrolle Forschungsprämie	40	40	40	40	40	200
Summe Steuern (brutto)	1.238	2.013	1.808	1.858	2.108	9.025

Auffallend ist, dass insbesondere die Sektoren Bauwirtschaft, Immobilienwirtschaft, Banken- und Versicherungswirtschaft die stärksten Lasten zu tragen haben.

Schließung von Steuerlücken

Besteuerung von Grundstücksveräußerungen

Gewinne aus der Veräußerung von Grundstücken sollen im privaten und betrieblichen Bereich mit 25 % besteuert werden. Die Spekulationsfrist entfällt. Bemessungsgrundlage ist der tatsächliche Veräußerungsgewinn, nach 10 Jahren ist ein jährlicher Inflationsabschlag von 2 % vorgesehen. Für Altvermögen beträgt der Steuersatz 3,5 % oder 15 %, wenn eine Umwidmung nach 1987 stattgefunden hat. Es ist ein an die GrEST angelehntes Mitteilungs- und Selbstberechnungssystem vorgesehen. Die Abgabenerklärung ist zwingend durch Parteienvertreter einzureichen. Die Neuregelung gilt für Grundstücksveräußerungen nach dem 31.3.2012.

Die Auswirkungen der Systemumstellung bei der Besteuerung von Grundstücksveräußerungen sind im betrieblichen Bereich differenziert. Für Einnahmen-Ausgaben-Rechner und freiwillige Bilanzierer ist sie insofern nachteilig, als sie bisher Grund und Boden außerhalb der Spekulationsfrist steuerfrei verkaufen konnten. Dies kann auch zu Schwierigkeiten bei der Unternehmensübergabe führen. Leider wurden keine weiteren steuerlichen Erleichterungen für die Unternehmensübergabe zur Abfederung vorgesehen. Die rückwirkende Einführung, die Verlustausgleichsbeschränkungen sowie das Werbungskosten/Betriebsausgabenabzugsverbot sind verfassungsrechtlich problematisch.

Solidarbeitrag - Gewinnfreibetrag

Die Besteuerung des 13. und 14. Gehalts wird ab einem monatlichen Gehalt von 13.280 Euro stufenweise angehoben. Der Gewinnfreibetrag (GFB) wird entsprechend dem Solidarbeitrag reduziert. Bis zu einer Bemessungsgrundlage von 175.000 Euro soll er (unverändert) 13 % betragen. Darüber hinaus für weitere 175.000 Euro 7 % und weitere 230.000 Euro 4,5 %. Dadurch gibt es den GFB künftig nur noch für Gewinne bis 580.000 Euro. Die Maßnahme ist befristet von 2013 bis 2016 und bedeutet eine besondere Verkomplizierung des Steuerrechts.

Kürzung Bausparförderung und Zukunftsvorsorgeförderung

Die Halbierung der Prämie wird sich nachteilig auf das Geschäft der Bausparkassen und Lebensversicherungen auswirken. Weitere Nachteile für den Wohnbau und eine Schwächung der dritten Säule der Altersvorsorge, die in Österreich im internationalen Vergleich ohnehin sehr gering entwickelt ist, sind zu erwarten.

Forschungsprämie

Die Anhebung des Deckels für die Auftragsforschung auf 1 Mio. Euro wird begrüßt. Durch die neue Möglichkeit der Vorlage eines FFG-Gutachtens ist allerdings zusätzlicher administrativer Aufwand zu erwarten, was der Initiative der Bundesregierung „Verwaltungskosten senken für Unternehmen“ zuwiderläuft. Bei der Umsetzung korrespondierender Verordnungen und Richtlinien muss daher besonders auf die Praxistauglichkeit geachtet werden.

Gruppenbesteuerung

Verluste einer ausländischen Tochtergesellschaft (Gruppenmitglied) sollen mit dem Betrag des nach ausländischen Regeln ermittelten Verlusts gedeckelt werden. Damit können grundsätzlich auch weiterhin ausländische Gruppenverluste in Österreich geltend gemacht werden. Wichtig war, dass weitergehende massiv standortgefährdende Einschränkungen der Gruppenbesteuerung verhindert werden konnten.

Umsatzsteuer - Beschränkung der Option zur Steuerpflicht, Verlängerung des Vorsteuerberichtigungszeitraums

Option zur Steuerpflicht bei der Vermietung und Verpachtung steht nur mehr zu, soweit der Leistungsempfänger das Grundstück nahezu ausschließlich für Umsätze verwendet, die den Vorsteuerabzug nicht ausschließen. Erhebliche Mehrkosten für die betroffenen Bereiche sind die Folge. Substanzielle Nachteile für die Bauwirtschaft durch verringerte Bauleistung. Ebenso schränkt die Verlängerung des Vorsteuerberichtigungszeitraumes die Attraktivität von Immobilieninvestments ein.

Mineralölsteuer

Die Steuerbefreiung für Flüssiggas für Fahrzeuge im Ortslinienverkehr wird gestrichen, ebenso die Rückvergütung für Gasöl für Schienenfahrzeuge von Eisenbahnunternehmen sowie für Agrardiesel.

Vorwegbesteuerung Pensionskassen

Es wird eine Umstiegsmöglichkeit für Leistungsberechtigte und für vor dem 1.1.1953 geborene Anwartschaftsberechtigte auf ein Modell einer Vorwegbesteuerung (pauschale Einkommensteuer 25 % und Umwandlung in Deckungsrückstellung aus Arbeitnehmerbeiträgen) vorgesehen.

Erhöhung Stabilitätsabgabe

Die Bankenabgabe wird befristet bis 2017 erhöht. Die Einnahmen sollen in einen Fonds zur Stabilisierung des Finanzmarktes fließen.

Finanztransaktionssteuer

Es ist nicht sicher, ob die Finanztransaktionssteuer (FTS) bis 2014 auf europäischer Ebene (Eurozone) eingeführt wird bzw. welche Alternativen möglich sind. Weiters ist die FTS gemäß Kommissionsvorschlag für das EU-Budget vorgesehen. Die Einhebung verursacht eine administrative Belastung der Banken kumulativ zu Wertpapier-KEST, Basel III etc.

Abgeltungssteuer-Vertrag mit Schweiz

Es stellen sich Fragen der Vereinbarkeit mit der EU-Zinsenrichtlinie. Die Schätzung der zu erwartenden Einnahmen beruht auf unsicheren Annahmen über Schwarzgeld in der Schweiz.

9. Aktivmaßnahmen

Die Aktivmaßnahmen aus dem Loipersdorf-Paket werden weitergeführt (z.B. Thermische Sanierung). Ab 2013 sollen zusätzlich zum Loipersdorf-Paket die Uni-Milliarde zur Verfügung stehen wie auch 1,6 Mrd. Euro für Bildung und Schulden allgemein. Eine stärkere Orientierung in Hinblick auf Wachstumsmaßnahmen sollte jedenfalls noch vorgenommen werden.