

Margit Schratzenstaller

Bundeschvoranschlag 2005: Hohes Defizit durch Steuerreform und steigende Transferausgaben

Das gesamtstaatliche Defizit erhöht sich 2005 aufgrund der Steuerentlastungen durch die Steuerreform und der Nachwirkungen der Konjunkturbelebungsapakete. Vom Bundeshaushalt werden 2005 expansive Wirkungen ausgehen als in den vergangenen vier Jahren. Aufgrund der Ausgliederungen der letzten Jahre bleiben die Finanzierungsausgaben des Bundes hoch. Der Anteil der außerbudgetären Einheiten an Investitionen, Beschäftigung und Schuldenstand des Staates steigt. Vor allem wegen der Ausweitung der Leistungen für Familien und Alterssicherung nimmt das Gewicht der Transferausgaben zu. Die direkten Steuern verlieren weiter an Bedeutung.

Begutachtung: Helmut Kramer • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose • E-Mail-Adressen: Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at, Dietmar.Klose@wifo.ac.at

Die Budgetpolitik kann mit dem Bundesvoranschlag 2005 an das ursprüngliche und 2001 erreichte Ziel eines ausgeglichenen Haushalts nicht anknüpfen. Zwei Faktoren sind primär dafür maßgebend, dass seit 2002 kein "Nulldefizit" erreicht wurde und ein ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt erst wieder für 2008 erwartet wird:

- Die Konjunkturschwäche der vergangenen drei Jahre schlägt sich in einer Steigerung der öffentlichen Ausgaben und einer Dämpfung der Einnahmen nieder – eine Konsequenz des Wirkens der automatischen Stabilisatoren ebenso wie des aktiven Gegensteuerns der Bundesregierung durch mehrere Konjunktur- und Wachstumspakete¹⁾.
- Die Entlastungen durch die Steuerreform 2004/05 bewirken zudem vor allem ab 2005 erhebliche Steuerausfälle, sodass in den Jahren 2005 und 2006 mit einem anhaltend hohen Defizit nach Maastricht-Definition zu rechnen ist.

Aus konjunkturpolitischer Perspektive ist es gerechtfertigt, seit 2002 die erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte durch konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben und die resultierenden öffentlichen Defizite hinzunehmen und auf einen restriktiveren haushaltspolitischen Kurs zu verzichten. Die Steuerentlastungen, die in den nächsten zwei Jahren aus Steuerreform und Konjunkturbelebungsapaketen wirksam werden und einen expansiven Effekt auf das BIP auslösen²⁾, könnten dagegen in eine Phase der zunehmenden Konjunkturerholung fallen. Vom Bundeshaushalt gehen 2005 expansivere Wirkungen aus als in den letzten vier Jahren, als das BIP deutlich schwächer wuchs. Angesichts der im Herbst 2004 noch schwachen Inlandsnachfrage und der nachlassenden Zuwächse im Welthandel sind solche Impulse aber wahrscheinlich situationsgerecht.

Gegenüber den vergangenen drei Jahren könnten sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Finanzpolitik allmählich verbessern. 2004 wurde die Konjunktur in Österreich entscheidend von der einsetzenden Erholung der Weltwirtschaft gestützt, im Jahr 2005 wird sie voraussichtlich stärker von der Inlandsnachfrage getragen. Diese Perspektiven erleichtern insgesamt – abgesehen von der Steuer-

**Verbesserte
gesamtwirtschaftliche
Rahmenbedingungen
für die Finanzpolitik**

¹⁾ Im Detail beleuchten *Schatzenstaller et al.* (2003) die ersten zwei Konjunkturbelebungsapakete.

²⁾ Gemäß Simulationen mit dem WIFO-Makromodell erhöht die Steuerreform das reale BIP im Jahr 2005 um 0,3% und im Jahr 2006 um 0,5% (*Breuss – Kaniowski – Schratzenstaller*, 2004).

Temporäre Verschlechterung der Defizitposition

senkung – die Erreichung der finanzpolitischen Ziele und insbesondere die Begrenzung der öffentlichen Defizite, weil der Druck auf die konjunkturabhängigen Ausgaben nachlässt und die Einnahmen aus Abgaben von einer Belebung der Inlandskonjunktur profitieren.

Die Einnahmen des Bundes sinken gegenüber dem Voranschlag 2004 im Jahr 2005 um 0,6% auf 58,87 Mrd. €, bereinigt um Durchlaufer um 1,1% auf 58,05 Mrd. €³⁾. Damit wird die rückläufige Tendenz der letzten Jahre fortgeführt⁴⁾. Die Ausgaben des allgemeinen Haushalts sind für 2005 mit 64 Mrd. € (+2,1%) präliminiert; bereinigt sollen sie 63,2 Mrd. € (+1,7%) betragen. Die Ausgaben entwickeln sich also ebenso gedämpft wie in den vergangenen Jahren. Das administrative Defizit des Bundes wird sich auf –5,14 Mrd. € (–2,1% des BIP)⁵⁾ erhöhen.

Übersicht 1: Der Bundeshaushalt 2002 bis 2005

	2002 Erfolg	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag
	Mio. €				Veränderung gegen das Vorjahr in %		
Allgemeiner Haushalt							
Ausgaben	61.803	61.387	62.666	64.001	– 0,7	+ 2,1	+ 2,1
Einnahmen	59.413	57.890	59.236	58.866	– 2,6	+ 2,3	– 0,6
Saldo	– 2.390	– 3.498	– 3.430	– 5.135			
Ausgleichshaushalt							
Ausgaben	34.697	51.623	50.993	49.104	+ 48,8	– 1,2	– 3,7
Einnahmen	37.087	55.121	54.423	54.240	+ 48,6	– 1,3	– 0,3
Saldo	+ 2.390	+ 3.498	+ 3.430	+ 5.135			

Q: Bundesministerium für Finanzen.

Übersicht 2: Bereinigte Ausgaben und Einnahmen des Bundes

	2002 Erfolg	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag
	Mio. €			
Ausgaben allgemeiner Haushalt	61.803	61.387	62.666	64.001
– Durchlaufer	– 1.874	– 929	– 519	– 818
Bereinigte Ausgaben	59.929	60.458	62.147	63.184
Einnahmen allgemeiner Haushalt	59.413	57.890	59.236	58.866
– Durchlaufer	– 1.874	– 929	– 519	– 818
Bereinigte Einnahmen	57.539	56.960	58.717	58.048
Saldo	– 2.390	– 3.498	– 3.430	– 5.135

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Das Maastricht-relevante Defizit des österreichischen Gesamthaushalts steigt auch 2005, sodass das "Nulldefizit" im vierten Jahr in Folge nicht erreicht wird. Das Maastricht-Defizit des Jahres 2003 blieb mit –1,1% des BIP (–2,5 Mrd. €) etwas unter dem im österreichischen Stabilitätsprogramm vorgezeichneten Konsolidierungspfad. Für 2004 und 2005 dagegen kündigt sich eine deutliche Überschreitung der Defizitziele an.

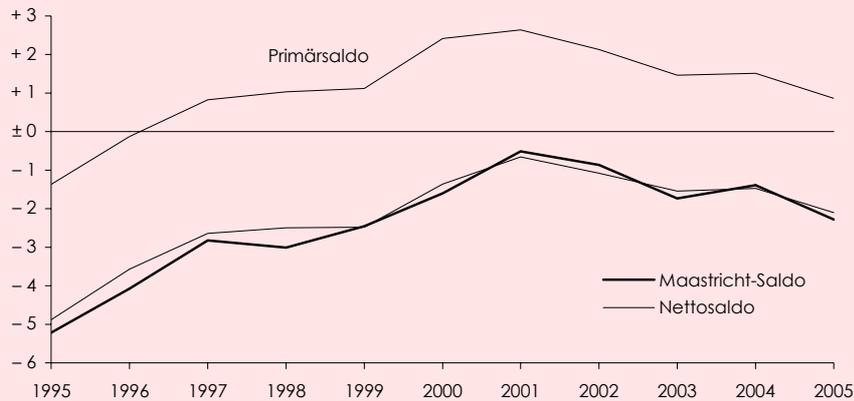
³⁾ Die folgenden Ausführungen berücksichtigen die Ende Oktober erzielte vorläufige Einigung über den Finanzausgleich für die Jahre 2005 bis 2008 nicht, wenn nichts anderes vermerkt ist.

⁴⁾ Das Jahr 2004 ist wegen der Abschaffung der 13. Umsatzsteuervorauszahlung im Jahr 2003 eine Ausnahme: Diese Maßnahme verursachte 2003 Mindereinnahmen von etwa 1,7 Mrd. €, sodass der Ansatz laut Bundesvoranschlag 2004 gegenüber den Einnahmen des Jahres 2003 entsprechend höher war.

⁵⁾ Für die Berechnung von Quoten werden hier die von Statistik Austria bis 2003 revidierten BIP-Zahlen (einschließlich der indirekt gemessenen Bankdienstleistungen – FISIM) verwendet; sie wurden für die Jahre 2004 und 2005 mit den Wachstumsraten laut WIFO-Prognose vom Oktober 2004 fortgeschrieben.

Abbildung 1: Budgetsalden des Bundes

In % des BIP



Q: Bundesministerium für Finanzen; WIFO-Berechnungen. 2004 und 2005 laut Bundesvoranschlag.

Im laufenden Jahr geht dies primär darauf zurück, dass einige Maßnahmen der zweiten Steuerreformstufe⁶⁾ vorgezogen wurden, die Arbeitslosenzahlungen steigen, die Notenbankgewinne abnehmen und die Einnahmen (insbesondere an Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer und veranlagter Einkommensteuer) hinter dem Bundesvoranschlag zurückbleiben. Die Mindereinnahmen an Gewinnsteuern resultieren vor allem aus dem Ende 2003 verabschiedeten Wachstums- und Standortpaket, das u. a. eine Verlängerung der im Rahmen des zweiten Konjunkturbelebungs pakets gewährten und ursprünglich bis Ende 2003 befristeten Investitionszuwachsprämie⁷⁾ um ein Jahr vorsieht. Gemäß der aktuellen Budget-Notifikation⁸⁾ wird heuer mit einem Maastricht-Defizit des Gesamtstaates von $-1,3\%$ des BIP ($-3,05$ Mrd. €) gerechnet.

Der Maastricht-Saldo wird 2005 mit $-1,9\%$ des BIP ($-4,62$ Mrd. €) höher sein als in den Vorjahren. Er ist geprägt durch beträchtliche steuerliche Mindereinnahmen, die hauptsächlich durch die Steuerreform, aber auch durch die Steuererleichterungen der Konjunktur- und Wachstumspakete verursacht werden. Zudem wirkt sich die 2004 enttäuschende Umsatzsteuerentwicklung in Form eines Basiseffekts auch auf die zu erwartenden Umsatzsteuereinnahmen des Jahres 2005 aus. Für 2006 wird das Maastricht-Defizit auf der Grundlage des bereits beschlossenen Bundesvoranschlag es 2006⁹⁾ mit $-1,7\%$ des BIP veranschlagt; es soll 2007 auf $-0,7\%$ des BIP zurückgeführt werden. Für das Jahr 2008 wird der Ausgleich des gesamtstaatlichen Haushalts anvisiert.

Im Rahmen des österreichischen Stabilitätspaktes, der in seiner aktuellen Fassung für den Zeitraum 2001 bis 2004 gilt, hatten sich die Gebietskörperschaften für die Jahre 2002 bis 2004 auf ein Bundesdefizit von jeweils $-0,75\%$ des BIP geeinigt ($-2,05\%$ für 2001). Wie in den zwei Jahren zuvor wird der Bund im laufenden Jahr das Defizitziel mit einer erwarteten Neuverschuldung von $-1,72\%$ des BIP deutlich überschreiten (Übersicht 3)¹⁰⁾. Länder und Gemeinden, die gemäß dem österreichischen Stabilitätspakt zusammen einen jährlichen Überschuss von $0,75\%$ des BIP erwirtschaften sollen, weichen mit Ausnahme des Jahres 2001, als die Vorgabe leicht übererfüllt wurde, immer mehr von der Zielgröße ab; für 2004 wird ein Überschuss von $0,45\%$ des BIP erwartet. Das Ziel eines gesamtstaatlichen "Nulldefizits" wird auf der Bundesebene

Defizitziele des österreichischen Stabilitätspaktes verfehlt

⁶⁾ Zu Details siehe Breuss – Kaniowski – Schratzenstaller (2004).

⁷⁾ Die Investitionszuwachsprämie verursacht 2004 voraussichtlich Mindereinnahmen von 600 bis 700 Mio. €.

⁸⁾ Statistik Austria, Notifikation an die Europäische Kommission im Zusammenhang mit den Maastrichter Konvergenzkriterien vom August 2004, aktualisiert im Oktober 2004 wegen der BIP-Revision.

⁹⁾ Der Bundesvoranschlag 2006 wurde im Ministerrat zusammen mit dem Bundesvoranschlag 2005 beschlossen, wird aber aus verfassungsrechtlichen Gründen erst im März 2005 verabschiedet; Einzelheiten werden vorher nicht bekannt gegeben.

¹⁰⁾ Die im Folgenden angeführten Defizitquoten beruhen auf dem revidierten BIP.

verfehlt, weil sich die konjunkturbedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen der letzten Jahre auf dieser Ebene besonders stark auswirken.

Übersicht 3: Saldo der öffentlichen Haushalte laut Maastricht-Definition

	2001	2002	2003	2004	2005 ¹⁾	2005 ²⁾
	In % des BIP					
<i>Rechtsträger</i>						
Gesamtstaat	+ 0,25	- 0,21	- 1,10	- 1,31	- 1,9	- 1,9
Bund	- 0,52	- 0,86	- 1,73	- 1,72	- 2,3	- 2,4
Länder (ohne Wien)	+ 0,51	+ 0,42	+ 0,45	+ 0,34	+ 0,4	+ 0,5
Gemeinden (einschließlich Wiens)	+ 0,26	+ 0,25	+ 0,18	+ 0,11	+ 0,1	+ 0,1
Länder und Gemeinden	+ 0,77	+ 0,67	+ 0,63	+ 0,45	+ 0,5	+ 0,6
Sozialversicherungsträger	0,0	- 0,01	0,0	- 0,04	- 0,1	- 0,1

Q: Statistik Austria; Bundesministerium für Finanzen. +... Überschuss, -... Defizit. - ¹⁾ Gemäß Bundesvoranschlag 2005. - ²⁾ Gemäß geplantem österreichischem Stabilitätspakt 2005 bis 2008.

Gebahrungserfolg 2003

Im allgemeinen Haushalt werden im Rechnungsabschluss des Bundes 2003 Einnahmen von 57,89 Mrd. € und Ausgaben von 61,39 Mrd. € ausgewiesen. Der administrative Saldo beträgt somit -3,5 Mrd. € (-1,5% des BIP; 2002 -1,1%, 2001 -0,7% des BIP). Die Einnahmen fielen um 0,48 Mrd. € höher aus als veranschlagt (insbesondere wegen höherer Rücklagenentnahmen), während die veranschlagten Ausgaben nur geringfügig überschritten wurden. Der administrative Saldo des Bundes war damit um 0,44 Mrd. € geringer als präliminiert. Der Maastricht-Saldo des Bundes betrug -1,73% des BIP. Im Ausgleichshaushalt ergab sich 2003 bei Einnahmen von 55,12 Mrd. € und Ausgaben von 51,62 Mrd. € ein Überschuss von 3,5 Mrd. €.

Bundesvoranschlag 2004

Der Bundesvoranschlag 2004¹⁾ sieht im allgemeinen Haushalt Einnahmen von 59,24 Mrd. € und Ausgaben von 62,67 Mrd. € vor. Das entspricht gegenüber dem Erfolg 2003 einem Anstieg der Ausgaben von 2,1%; die veranschlagte Einnahmenerhöhung von 2,3% ist hauptsächlich auf den Effekt der Abschaffung der 13. Umsatzsteuervorauszahlung zurückzuführen. Inzwischen zeichnet sich ab, dass die Einnahmen deutlich hinter den Erwartungen zurückbleiben, weil die Steuereinnahmen niedriger ausfallen werden (voraussichtlich Bruttomindereinnahmen von 1,5 Mrd. €, die zum größeren Teil den Bund betreffen) und die Oesterreichische Nationalbank geringere Gewinne abführen wird als erwartet. Auf der Ausgabenseite wirken zwar geringere Zahlungen an die EU sowie für Zinsen entlastend, doch werden die Zahlungen an Arbeitslosengeld und Beamtenpensionen vermutlich höher ausfallen als geplant.

Der Maastricht-Saldo des Bundes wird daher nicht wie erwartet auf -1,4% des BIP sinken, sondern bei -1,7% des BIP verharren. Das administrative Defizit des Bundes (veranschlagt sind -3,43 Mrd. € bzw. -1,5% des BIP) dürfte um rund 1 Mrd. € höher ausfallen und etwa -1,9% des BIP erreichen. Im Ausgleichshaushalt des Jahres 2004 sind Ausgaben von 50,99 Mrd. € und Einnahmen von 54,42 Mrd. € angesetzt.

Bundesvoranschlag 2005

Laut Bundesvoranschlag 2005 werden die Ausgaben im allgemeinen Haushalt 64 Mrd. €, die Einnahmen 58,87 Mrd. € erreichen. Im Vergleich mit dem Voranschlag 2004 bedeutet dies einen Rückgang der Einnahmen um 0,6% und eine Ausgabenerhöhung von 2,1%. Auf der Einnahmenseite schlagen vor allem die Steuerentlastungen durch die Steuerreform 2004/05 und die Konjunkturbelebungsapakete durch. Der Abgang im Bundeshaushalt erhöht sich auf 5,14 Mrd. € (-2,1% des BIP). Der Maastricht-Saldo des Bundes steigt 2005 weiter und erreicht gemäß Bundesvoranschlag 2005 -2,3% des BIP (-5,55 Mrd. €), gemäß dem vereinbarten neuen Finanzausgleich und österreichischen Stabilitätspakt 2005 bis 2008 -2,4% des BIP. Der Ausgleichshaushalt weist Einnahmen von 54,24 Mrd. € auf, denen Ausgaben von 49,1 Mrd. € gegenüber stehen.

¹⁾ Der Bundesvoranschlag 2004 wurde im Juni 2003 vom Nationalrat beschlossen (Lehner – Schratzenstaller, 2003).

Die Mitte November erzielte Einigung über den Finanzausgleich und den österreichischen Stabilitätspakt für die Jahre 2005 bis 2008 soll durch die Anhebung der Tabaksteuer, die Erhöhung von Beitragssatz und Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung sowie Kostenbeiträgen von Patienten (Spitalkostenbeitrag und Rezeptgebühr) sowie die Streichung von Kassenleistungen die Erreichung des für 2005 geplanten Defizitziels für den Gesamtstaat sicherstellen. Länder und Gemeinden erhalten mehr Mittel aus dem Finanzausgleich, sodass das Maastricht-Defizit des Bun-

des auf $-2,4\%$ des BIP steigt, während Länder und Gemeinden zusammen einen etwas höheren Überschuss realisieren als zunächst angenommen ($+0,6\%$ statt $+0,5\%$ des BIP).

Unsicherheiten für die Defizit-Prognose für 2005 birgt die künftige Entwicklung der Wechselkurse und der Rohölpreise. Eine weitere und länger anhaltende Erdölverteuerung könnte die 2005 erwartete Konjunkturerholung leicht dämpfen. Die Erreichung des Defizitziels wird auch vom Ergebnis der Gehaltsverhandlungen für die öffentlich Bediensteten sowie von der tatsächlichen Entwicklung der Steuereinnahmen abhängen. Unwägbarkeiten bestehen hier insbesondere hinsichtlich des Ausmaßes der budgetären Auswirkungen der Körperschaftsteuerreform im Jahr 2005 sowie einer möglichen weiteren Entkopplung des Umsatzsteueraufkommens vom nominellen Konsum.

Im Vergleich mit den anderen EU-Ländern erwartet die Europäische Kommission in ihrer Herbstprognose für das Jahr 2005 eine überdurchschnittlich gute Defizitposition für Österreich (Übersicht 4). Allerdings verschlechtert sich das Maastricht-Defizit in Österreich gegenüber 2002 wesentlich stärker (Erhöhung um 1,8 Prozentpunkte), während es im Durchschnitt des Euro-Raums aufgrund der Konjunkturschwäche der letzten Jahre um 0,1 Prozentpunkt steigt (von $-2,4\%$ des BIP 2002 auf $-2,5\%$ des BIP 2005).

Defizitposition Österreichs im europäischen Vergleich

Übersicht 4: Finanzierungssaldo und Schuldenstand der EU-Staaten

	Finanzierungssaldo		Stand der Staatsschuld	
	2002	2005 Prognose	2002	2005 Prognose
	In % des BIP			
Belgien	+ 0,1	- 0,3	105,4	94,4
Dänemark	+ 0,7	+ 1,5	48,8	40,3
Deutschland	- 3,7	- 3,4	60,9	67,2
Griechenland	- 3,7	- 3,6	112,5	111,9
Spanien	- 0,1	- 0,1	54,4	45,5
Frankreich	- 3,2	- 3,0	58,8	65,5
Irland	- 0,2	- 0,6	32,7	30,7
Italien	- 2,3	- 3,0	107,9	104,6
Luxemburg	+ 2,8	- 1,6	5,7	4,8
Niederlande	- 1,9	- 2,4	52,6	58,0
Österreich	- 0,2	- 2,0	65,7	63,9
Portugal	- 2,7	- 3,7	58,4	62,0
Finnland	+ 4,3	+ 2,1	42,6	43,4
Schweden	± 0,0	+ 0,6	52,6	50,6
Großbritannien	- 1,7	- 2,6	38,3	40,9
EU 15	- 2,1	- 2,4	62,7	64,5
Euro-Raum	- 2,4	- 2,5	69,4	71,1
Tschechien	- 6,8	- 4,7	28,8	39,4
Estland	+ 1,4	+ 0,2	5,3	4,4
Zypern	- 4,6	- 3,0	67,4	72,4
Lettland	- 2,7	- 2,8	14,1	15,4
Litauen	- 1,5	- 2,5	22,4	21,7
Ungarn	- 9,2	- 5,2	57,2	59,5
Malta	- 5,8	- 4,0	62,3	73,7
Polen	- 3,6	- 4,1	41,1	49,8
Slowenien	- 2,4	- 2,2	29,5	30,8
Slowakei	- 5,7	- 4,0	43,3	45,2
EU 25	- 2,3	- 2,4	61,6	63,5

Q: Europäische Kommission, Herbstprognose 2004.

Gegen den Trend in der EU entwickelt sich dagegen die Schuldenstandsquote in Österreich: Während für den Euro-Raum (2002 69,4%) 2005 mit einer Zunahme auf 71,1% des BIP gerechnet wird, wird für Österreich (2002 65,7%) in diesem Zeitraum ein Rückgang auf 63,9% des BIP erwartet¹¹⁾; der Abstand zum EU-Durchschnitt erhöht sich somit weiter.

¹¹⁾ Die hier genannten Schuldenstandsquoten beruhen auf dem revidierten BIP (einschließlich der indirekt gemessenen Bankdienstleistungen).

Gender Budgeting

Gender Budgeting konzentriert sich auf die Frage, wie Ausgaben und Einnahmen auf die Geschlechter verteilt sind und welche Folgen die Haushaltspolitik kurz- und langfristig für die Ressourcenverteilung zwischen den Geschlechtern hat. Untersucht wird, wie sich die Fiskalpolitik auf bezahlte und unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern auswirkt und wie sie die Geschlechterrollen beeinflusst.

Erstmals ist im Rahmen des Bundesvoranschlags 2005 die Durchführung einer Gender-Budget-Analyse für einen ausgewählten Budgetposten pro Ressort vorgesehen. Sie kann sich auf verschiedene Sachgebiete wie Förderprogramme oder funktional definierte Ausgaben (Gesundheit und Bildung) oder auf Teilbereiche wie etwa Ausgaben für neue Projekte oder Ausgaben bestimmter Abteilungen beziehen (Bundesministerium für Finanzen, 2004A). Die einzelnen Ressorts sollen im Rahmen der ressortspezifischen Erläuterungen zum Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 2005 (Bundesministerium für Finanzen, 2004C) den zu analysierenden Bereich nennen und eventuell erste Ergebnisse vorlegen.

Diese Initiative ist ein erster wichtiger Ansatzpunkt für die Integration von Gender-Aspekten in den Haushalt. Ihr sollten weitere, umfassende und untereinander abgestimmte Analysen auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite des Bundeshaushalts folgen. Insbesondere sind als nächste Schritte die Ausweitung der Gender-Budget-Analyse auf alle Ressorts und Ressortbereiche sowie die Zusammenführung der ressortspezifischen Ergebnisse zu einer umfassenden Analyse des gesamten Bundesbudgets erforderlich, um direkte und indirekte Wirkungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in ihrer Gesamtheit beurteilen zu können.

Die Analyse selbst sollte dann in die Formulierung von fiskalpolitischen Maßnahmen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Disparitäten (etwa bezüglich der Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit oder der Einkommensverteilung) münden. Langfristig ist in einem föderal aufgebauten Staat wie Österreich auch die Einbeziehung der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) sowie der Sozialversicherungsträger anzustreben, um die geschlechtsspezifischen Effekte des öffentlichen Gesamthaushalts identifizieren und aufeinander abgestimmte Maßnahmen zur Verringerung von Ungleichheiten entwickeln zu können.

Beschleunigter Rückgang der Staatsquoten nach BIP-Revision

Die Staatsquoten verringern sich im Zeitraum 2001 bis 2005 rascher als im Stabilitätsprogramm angenommen (Übersicht 5). Dies ist zunächst das Ergebnis der Neuberechnung des Bruttoinlandsproduktes im September 2004, die einen Niveau-Anstieg des BIP zur Folge hat¹²⁾. Die Einnahmen- und die Abgabenquote sinken zudem – wenn auch nur geringfügig –, weil die Steuereinnahmen sich ungünstiger entwickeln als zum Zeitpunkt der Erstellung des Stabilitätsprogramms prognostiziert.

Übersicht 5: Staatsquoten laut Stabilitätsprogramm und Bundesvoranschlag 2005

		2001	2002	2003	2004	2005
		In % des BIP				
<i>Stabilitätsprogramm</i>						
Ausgabenquote		51,8	51,3	51,9	50,7	50,0
Einnahmenquote		52,0	51,2	50,6	50,0	48,5
Abgabenquote		45,4	44,2	43,9	43,4	42,3
Abgaben	Mrd. €	96,5	96,5	98,0	100,0	101,4
Schuldenstandsquote		67,1	66,7	66,4	65,8	64,1
Schuldenstand	Mrd. €	142,7	145,7	148,2	151,7	153,6
<i>Bundesvoranschlag</i>						
Ausgabenquote		50,8	50,6	50,7	50,2	49,7
Einnahmenquote		50,9	50,1	49,5	48,8	47,7
Abgabenquote		44,8	43,7	43,1	42,8	41,7
Abgaben	Mrd. €	96,6	96,6	97,4	99,8	101,3
Schuldenstandsquote		66,1	65,7	64,5	64,3	63,7
Schuldenstand	Mrd. €	142,6	145,3	145,8	149,9	154,8
<i>Differenz zwischen Stabilitätsprogramm und Bundesvoranschlag</i>						
Ausgabenquote		- 1,0	- 0,7	- 1,2	- 0,5	- 0,3
Einnahmenquote		- 1,1	- 1,1	- 1,1	- 1,2	- 0,8
Abgabenquote		- 0,6	- 0,5	- 0,8	- 0,6	- 0,6
Abgaben	Mrd. €	+ 0,1	+ 0,1	- 0,7	- 0,2	- 0,1
Schuldenstandsquote		- 1,0	- 1,0	- 1,9	- 1,5	- 0,4
Schuldenstand	Mrd. €	- 0,1	- 0,4	- 2,4	- 1,8	+ 1,2

Q: Bundesministerium für Finanzen, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

¹²⁾ Die Revision beeinflusst auch die Staatseinnahmen und -ausgaben, allerdings erhöhen sie sich absolut weniger stark als das BIP.

Das im Regierungsprogramm festgehaltene Ziel, die Abgabenquote bis zum Jahr 2010 auf unter 40% des BIP zu senken, ist aus heutiger Sicht daher früher erreichbar. Das Bundesministerium für Finanzen rechnet für 2006 mit einer Abgabenquote von 40,6% des BIP; im Stabilitätsprogramm wurde noch ein Wert von 42,1% des BIP prognostiziert. 2006 ist neben der BIP-Revision insbesondere die Dämpfung der Steuereinnahmen maßgebend für den beschleunigten Rückgang der Abgabenquote: Aufgrund des Veranlagungsmodus in der Körperschaft- und Einkommensteuer werden die Entlastungen durch die Steuerreform 2004/05 im Jahr 2005 noch nicht voll wirksam, verursachen aber 2006 entsprechend höhere Mindereinnahmen. Auch ist ein Basiseffekt wegen der schwachen Steuerentwicklung der vorhergehenden Jahre zu berücksichtigen.

Die Schuldenstandsquote soll von 64,3% des BIP im Jahr 2004 auf 63,7% des BIP 2005 verringert werden. Dazu trägt der positive Primärsaldo von 2,1 Mrd. € bei; er ist allerdings bei einem nominellen Wirtschaftswachstum von 4,3% (WIFO-Prognose vom Oktober 2004) und trotz eines anhaltend niedrigen Zinssatzes für die Finanzschuld zu gering, um die angestrebte Reduzierung der Schuldenstandsquote zu erreichen. Der Schuldenabbau wird jedoch darüber hinaus vor allem von der Rückführung des Schuldenstands der "Rechtsträger" getragen, deren Schulden nach einer Entscheidung von Eurostat aus dem Jahr 2003 in den Bruttoschuldenstand des Gesamtstaates einbezogen werden müssen¹³). Der gegenüber dem Stabilitätsprogramm beschleunigte Abbau der Schuldenstandsquote basiert auf dem Niveaueffekt der BIP-Revision. Ob es allerdings gelingt, das im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebene Ziel einer Schuldenstandsquote von unter 60% früher als geplant (d. h. vor 2007) zu erreichen, hängt nicht nur von der weiteren Neuverschuldung des Gesamtstaates, sondern auch vom Umfang der "Stock-Flow Adjustments" (etwa Vermögenstransaktionen wie Veräußerungen, oder die Rückführung von Rechtsträgerfinanzierungen) ab.

Die Bundesregierung will das Engagement des Staates weiter verringern; das spiegelt sich auch im kommenden Jahr in einer weiteren Abnahme der Einnahmen- und Ausgabenquoten. Die bereinigten Einnahmen des Bundes gehen gemäß Bundesvoranschlag 2005 merklich zurück (auf 23,8% des BIP), hauptsächlich infolge der Steuerreform 2004/05. Für die Einnahmenquote beruht diese Entwicklung auf einer Senkung der gesamten Einnahmen. Besonders stark sinken bedingt durch Steuerreform und Konjunkturpakete die Nettosteuerereinnahmen¹⁴) des Bundes (um knapp 3% auf 15,4% des BIP) und die steuerähnlichen Einnahmen (-2,7% auf 3,9% des BIP). Diese Effekte werden nur teilweise kompensiert durch einen Anstieg der sonstigen Einnahmen auf 4,6% des BIP (+6,9%).

Übersicht 6: Komponenten des Finanzierungssaldos des Bundes

	2002 Erfolg	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag
	Mio. €			
Saldo laufender Transaktionen	+ 3.707	+ 622	+ 2.409	+ 599
Investitionen und Liegenschaftskäufe	+ 401	+ 242	- 117	- 155
Kapitaltransfers, netto	- 5.838	- 5.531	- 5.987	- 6.018
BIP-relevanter Saldo	- 1.730	- 4.667	- 3.695	- 5.574
Saldo vermögenswirksamer Transaktionen	- 77	- 46	- 40	+ 270
Rücklagenzuführung, netto	- 583	+ 1.216	+ 305	+ 168
Saldo allgemeiner Haushalt	- 2.390	- 3.498	- 3.430	- 5.135
Zinsen (ohne Währungstauschverträge)	+ 7.099	+ 6.807	+ 6.960	+ 7.232
Primärsaldo	+ 4.709	+ 3.310	+ 3.530	+ 2.097

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

¹³) Zwischen 1998 und 2002 nahm die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) für die Rechtsträger (ÖBB, ÖIAG, SCHIG, ASFINAG, Austria Control und Museumsquartier), seit 2002 auch für die Bundesländer Schulden zur Erzielung von Zinsvorteilen auf (siehe auch *Staatsschuldenausschuss*, 2004). Nach der Entscheidung von Eurostat Anfang 2003, dass diese Rechtsträger-Schulden dem Schuldenstand des Bundes zuzurechnen sind, wurde diese Praxis im Jahr 2003 eingestellt. Seither sinken die Schulden des Bundes; die Rechtsträger-Schulden sollen bis 2012 abgebaut sein.

¹⁴) Bruttosteuerereinnahmen abzüglich Überweisungen an Bundesfonds, Länder, Gemeinden und EU.

Die Ausgabenquote des Bundes sinkt von 26,6% des BIP laut Bundesvoranschlag 2004 auf 25,9% des BIP gemäß dem Voranschlag 2005, weil nach wie vor die Ausgaben langsamer steigen als das nominelle BIP. Die Quote der Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen geht weiterhin zurück und erreicht 2005 6,4% des BIP; wie im Bundesvoranschlag 2004 verringert sich auch das Niveau dieser Ausgaben. Leicht rückläufig ist gegenüber 2002 auch die Relation der Finanzierungsausgaben zum BIP (auf 9,4% des BIP). Gegenüber 2004 nehmen die Finanzierungsausgaben um 2% zu; dieser vorübergehende Anstieg beruht auf der Ausgliederung der Universitäten. Die Quote der Transferausgaben bleibt 2005 mit 10,2% des BIP konstant und entspricht nach einem Anstieg wieder dem Niveau des Jahres 2001.

Die Entwicklung des administrativen Defizits auf Bundesebene wird im Zeitraum 2002 bis 2005 in unterschiedlichem Ausmaß vom Verlauf der Ausgaben- und Einnahmenquote bestimmt. Es erhöht sich in den Jahren 2002 und 2003, weil die Einnahmenquote schneller sinkt als die Ausgabenquote. Gemäß Bundesvoranschlag 2004 werden die Einnahmen- und die Ausgabenquote gegenüber 2003 im gleichen Ausmaß reduziert, sodass das laufende Defizit in Prozent des BIP unverändert bleibt. 2005 dagegen ist ein merklicher Anstieg der Relation des administrativen Defizits zum BIP zu erwarten, da die Einnahmenquote wieder wesentlich stärker gesenkt wird als die Ausgabenquote.

Der Einfluss des Bundeshaushalts auf die Konjunktur wird am BIP-relevanten Saldo (dem um vermögenswirksame Transaktionen und die Rücklagengebarung bereinigten administrativen Saldo) gemessen. 2003 war er mit -4,67 Mrd. € aufgrund der unerwartet guten Einnahmementwicklung um 0,44 Mrd. € geringer als veranschlagt, aber (vorwiegend aufgrund der Abschaffung der 13. Umsatzsteuervorauszahlung) deutlich höher als 2002. Im Bundesvoranschlag 2004 ist ein Rückgang auf -3,69 Mrd. € präliminiert; aufgrund der schwachen Steuerentwicklung ist aber aus heutiger Sicht mit einem höheren BIP-relevanten Saldo und damit einem stärkeren expansiven Effekt zu rechnen. Die Mindereinnahmen aus der Steuerreform 2004/05 werden im Jahr 2005 den BIP-relevanten Saldo gegenüber dem Bundesvoranschlag 2004 deutlich erhöhen (auf -5,56 Mrd. €). Insgesamt wirkt daher der Bundeshaushalt im nächsten Jahr leicht expansiv, auch wenn die Ausgabensteigerung deutlich unter dem nominellen BIP-Wachstum bleibt. Anders als in den vergangenen Jahren werden 2004 und 2005 kaum Rücklagen zur Verbesserung des administrativen Saldos entnommen.

Entwicklung von Höhe und Struktur der Ausgaben

Übersicht 7: Ausgaben des Bundes in ökonomischer Gliederung

	2002 Erfolg	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag
	Mio. €				Veränderung gegen das Vorjahr in %		
Erstellung von Leistungen	16.095	16.236	15.891	15.528	+ 0,9	- 2,1	- 2,3
Transfers	22.849	24.031	23.900	24.835	+ 5,2	- 0,5	+ 3,9
Finanzierung	20.985	20.191	22.356	22.805	- 3,8	+ 10,7	+ 2,0
Insgesamt	59.929	60.458	62.147	63.168	+ 0,9	+ 2,8	+ 1,6
	Anteile in %						
Erstellung von Leistungen	26,9	26,9	25,6	24,6			
Transfers	38,1	39,7	38,5	39,3			
Finanzierung	35,0	33,4	36,0	36,1			
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0			

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Die Ausgaben des Bundes für die Erstellung von Leistungen verlieren innerhalb der Gesamtausgaben 2005 weiter an Gewicht (-2,3% gegenüber 2004). Die Finanzierungsleistungen dagegen, die im Vollzug des Jahres 2003 im Vorjahresvergleich relativ stark sanken, nehmen nach einem kräftigen Anstieg laut Voranschlag 2004 (auf-

grund der Ausgliederung der Universitäten) auch im kommenden Jahr leicht zu (+2%). Die Transferzahlungen schließlich werden nach dem Rückgang gemäß Bundesvoranschlag 2004 (-0,5%) 2005 wieder ausgeweitet. Mit 24,84 Mrd. € machen sie inzwischen knapp 40% der präliminierten Gesamtausgaben aus.

Im Bundesvoranschlag 2004 deutete sich eine Umkehr des langfristig steigenden Trends des Anteils der Transferleistungen an den Gesamtausgaben an. Im Voranschlag 2005 erweist sich diese Entwicklung jedoch als nicht dauerhaft. Vielmehr steigen die Transferausgaben im nächsten Jahr überdurchschnittlich (+3,9% gegenüber dem Voranschlag 2004). Bereits im Vollzug des Jahres 2003 überschritten sie mit +5,2% die präliminierte Zuwachsrate (+4,2%) – vor allem weil die Pensionsausgaben, aber auch die Arbeitslosenzahlungen höher ausfielen als erwartet.

Transferausgaben gewinnen wieder an Bedeutung

Übersicht 8: Transferausgaben des Bundes

	2002 Erfolg	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag	2003 Erfolg Veränderung gegen das Vorjahr in %	2004 Voranschlag Veränderung gegen das Vorjahr in %	2005 Voranschlag Veränderung gegen das Vorjahr in %
	Mio. €						
Alterssicherung	13.689	14.281	14.021	14.655	+ 4,3	- 1,8	+ 4,5
Pensionen Bundesbeamte	2.750	2.879	2.916	3.248	+ 4,7	+ 1,3	+ 11,4
Pensionsaufwandsersätze für Landeslehrer	758	850	797	926	+ 12,2	- 6,3	+ 16,2
Pensionen Postbeamte	972	1.059	1.098	1.156	+ 9,0	+ 3,6	+ 5,3
Pensionen ÖBB-Beamte	1.746	1.767	1.777	1.835	+ 1,2	+ 0,6	+ 3,2
Zuschüsse zur Pensionsversicherung ¹⁾	7.463	7.726	7.433	7.490	+ 3,5	- 3,8	+ 0,8
Familien	3.684	4.088	4.168	4.373	+ 11,0	+ 1,9	+ 4,9
Familienbeihilfen ²⁾	2.826	2.973	2.978	3.014	+ 5,2	+ 0,2	+ 1,2
Karenzgeld, Kinderbetreuungsgeld	858	1.115	1.190	1.358	+ 30,0	+ 6,7	+ 14,2
Arbeitslosenunterstützung	2.135	2.248	2.230	2.323	+ 5,3	- 0,8	+ 4,2
Pflegegeld	1.294	1.333	1.350	1.391	+ 3,0	+ 1,3	+ 3,0
Sonstige	2.047	2.081	2.131	2.094	+ 1,7	+ 2,4	- 1,8
Insgesamt	22.849	24.031	23.900	24.835	+ 5,2	- 0,5	+ 3,9

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Einschließlich Ausgleichszulagen und Überweisungen an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger. – ²⁾ Einschließlich Geburten- und Schulfahrtbeihilfen.

Die auch im Jahr 2005 dynamische Entwicklung der Transferausgaben beruht auf teilweise kräftigen Steigerungen in allen Leistungsgruppen. Am raschesten wachsen weiterhin die familienbezogenen Transfers; 2003 stiegen sie vorwiegend aufgrund der Anhebung der Familienbeihilfe und der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes im Jahr 2002 (als Ersatz für das Karenzgeld) um 11% und waren damit höher als budgetiert. Der Zuwachs wird laut Bundesvoranschlag 2005 +4,9% erreichen. Die Ausgabendynamik ist etwas geringer als im Durchschnitt der drei Jahre zuvor (+7,5%). Dennoch steigt der Anteil der Familienleistungen an den gesamten Transferausgaben auch im kommenden Jahr und erreicht 17,6% (4.373 Mio. €). Das Gewicht der monetären Leistungen innerhalb des gesamten Familienlastenausgleichs wird damit weiter verstärkt.

Diesem Zuwachs der Familienleistungen liegen mehrere Faktoren zugrunde: Die Zahlungen an den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) steigen, weil aufgrund der Ausweitung der Familienleistungen ein höherer Abgang (2005 voraussichtlich 425 Mio. €) gedeckt werden muss, für den der Bund (aufgrund der Erschöpfung der Mittel des Reservefonds für Familienleistungen) in Vorlage treten muss. Bereits im Vollzug 2003 überschritt der Abgang des FLAF mit 295 Mio. € den Voranschlag (230 Mio. €) und musste durch zusätzliche Bundesmittel finanziert werden. Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld (Anhebung für Mehrlingsgeburten ab 2004 sowie vollständiger Ersatz des Karenzgeldes ab 2005) verursachen Mehrausgaben. Schließlich schlägt auch ein beträchtlicher Mehraufwand (+124 Mio. €) für die Überweisung des Pensionsbeitrags zur Abgeltung der Ersatzzeiten der Kindererziehung zu Buche¹⁵⁾.

Auch die Ausgaben des Bundes für Alterssicherung – mit einem Anteil von 59% der größte Posten innerhalb der Transferleistungen des Bundes – erhöhen sich mit +4,5% im Jahr 2005 kräftig und deutlich rascher als im Durchschnitt der letzten drei Jahre

¹⁵⁾ Der Pensionsbeitrag ist ab 2005 nicht mehr gedeckelt, sondern beträgt 22,8% des Ausgleichszulagenrichtsatzes.

(+2,6%). Die Übergangsbestimmungen der Pensionsreform 2003, die 2004 in Kraft getreten ist, lösten umfangreiche Frühpensionierungen aus. Daher steigen die Pensionen für Bundesbeamte (+11,4%) und die Pensionsaufwandsersätze für Landeslehrer (+16,2%) beträchtlich, ebenso wie die Pensionsleistungen für die Bediensteten der Nachfolgeunternehmen der Post (+5,3%).

Übersicht 9: Struktur der Transferausgaben des Bundes

	2002 Erfolg	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005
	Anteile in %			
Alterssicherung	59,9	59,4	58,7	59,0
Familienleistungen	16,1	17,0	17,4	17,6
Arbeitslosenunterstützung	9,3	9,4	9,3	9,4
Pflegegeld	5,7	5,5	5,6	5,6
Sonstige	9,0	8,7	8,9	8,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Schienen die Bundesauswendungen für die Alterssicherung im Voranschlag 2004 aufgrund eines merklichen Rückgangs der Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung an Bedeutung zu verlieren, so nimmt ihr Anteil an den gesamten Transferausgaben laut Bundesvoranschlag 2005 wieder leicht zu. Dies geht hauptsächlich auf den erwähnten starken Anstieg der Pensionszahlungen des Bundes zurück. Aber auch der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung wächst wegen der für 2005 angenommenen Pensionsanpassung im kommenden Jahr wieder leicht (+0,8%). Die starke Ausweitung der Pensionsausgaben des Bundes für Bundesbeamte, Landeslehrer, Post- und ÖBB-Beamte wird nur teilweise durch eine Steigerung der pensionsbezogenen Bundeseinnahmen¹⁶⁾ ausgeglichen. Entsprechend erhöht sich der Nettoaufwand des Bundes für Pensionen 2005 – nach dem Rückgang laut Voranschlag 2004 – entsprechend dem Trend der Vorjahre mit +4% wieder relativ stark.

Übersicht 10: Aufwendungen des Bundes für Pensionen

	2002 Erfolg	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005
	Mio. €				Veränderung gegen das Vorjahr in %		
Pensionen Bundesbeamte	2.750	2.879	2.916	3.248	+ 4,7	+ 1,3	+ 11,4
Pensionsaufwandsersätze für Landeslehrer	758	850	797	926	+ 12,2	- 6,3	+ 16,2
Pensionen Postbeamte	972	1.059	1.098	1.156	+ 9,0	+ 3,6	+ 5,3
Pensionen ÖBB-Beamte	1.746	1.767	1.777	1.835	+ 1,2	+ 0,6	+ 3,2
Zuschüsse zur Pensionsversicherung	4.955	5.822	5.875	5.964	+ 17,5	+ 0,9	+ 1,5
Ausgleichszulagen	926	1.107	762	822	+ 19,5	- 31,2	+ 8,0
Überweisungen an Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger	1.582	797	797	704	- 49,6	+ 0,0	- 11,7
Summe Ausgaben	13.689	14.281	14.021	14.655	+ 4,3	- 1,8	+ 4,5
Pensionsbeiträge der Bundesbediensteten	560	561	551	564	+ 0,3	- 1,9	+ 2,5
Beiträge gemäß § 13 PG	75	79	80	125	+ 5,3	+ 2,4	+ 55,4
Beiträge von Landeslehrern	21	22	22	33	+ 3,6	+ 1,2	+ 52,2
Pensionsbeiträge Post	245	228	193	199	- 6,7	- 15,4	+ 2,8
Pensionsbeiträge ÖBB	445	445	426	384	- 0,0	- 4,3	- 9,8
Pensionsversicherungsbeitrag ÖBB	61	64	66	66	+ 5,5	+ 2,8	± 0,0
Sonstige Pensionseinnahmen	58	52	151	250	- 10,5	+190,2	+ 65,6
Summe Einnahmen	1.464	1.451	1.489	1.621	- 0,9	+ 2,6	+ 8,9
Nettoaufwand für Pensionen	12.225	12.830	12.532	13.033	+ 5,0	- 2,3	+ 4,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Weitgehend konstant ist dagegen der Anteil der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung (9,4%) und für Pflegegeld (5,6%) an den gesamten Transferleistungen. 2003 er-

¹⁶⁾ Pensionsbeiträge der Bundesbediensteten sowie Beiträge von Landeslehrern, Post und ÖBB usw.

forderte die Zunahme der Arbeitslosigkeit höhere Arbeitslosenausgaben als veranschlagt. Für 2005 ist diese Position mit 2.323 Mio. € um 4,2% höher präliminiert als im Voranschlag 2004. Die Pflegegeldzahlungen erhöhen sich aufgrund der Valorisierung des Pflegegeldes (+2%) sowie der demographisch bedingten Zunahme der Zahl der Leistungsbezieher im Jahr 2005 voraussichtlich um 3% auf 1.391 Mio. €.

Der Anteil der Finanzierungsausgaben an den gesamten Bundesausgaben war bis 2003 rückläufig, wächst aber seit 2004 (aufgrund der Ausgliederung der Universitäten) wieder. Im Voranschlag 2005 ist ein Anstieg der gesamten Finanzierungsausgaben um 2% (auf 22,81 Mrd. €) vorgesehen; er geht in erster Linie auf die starke Zunahme der Zinszahlungen für die Finanzschulden (+7,2%) zurück. Diese erhöhen sich nach einem kontinuierlichen Rückgang in den Vorjahren bereits gemäß dem Voranschlag 2004 und sind für 2005 (ohne Währungstauschverträge) mit 7,23 Mrd. € veranschlagt. Ursache dieser Entwicklung sind die Veränderungen der variablen Zinssätze und Kursschwankungen in der Fremdwährungsfinanzierung sowie der starke Anstieg der Finanzschulden im Jahr 2004 (Forderungsverzicht gegen ÖBB und SCHIG laut Bundesbahnstrukturgesetz 2003).

Zunahme der Finanzierungsausgaben

Übersicht 11: Ausgaben des Bundes zur Finanzierung

	2002 Erfolg	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag
	Mio. €				Veränderung gegen das Vorjahr in %		
Finanzschuldzinsen ¹⁾	8.362	8.024	8.111	8.696	- 4,0	+ 1,1	+ 7,2
Transfers an Träger öffentlichen Rechtes	6.921	7.373	9.157	9.266	+ 6,5	+ 24,2	+ 1,2
Globalbetrag an Universitäten			1.703	1.725			+ 1,3
Sonstige	6.921	7.373	7.455	7.541	+ 6,5	+ 1,1	+ 1,2
Transfers an Unternehmen	3.095	3.016	3.930	3.812	- 2,5	+ 30,3	- 3,0
Geldverkehrsspesen, Kursverluste und Rückersätze	164	299	233	129	+ 82,1	- 22,0	- 44,8
Darlehensgewährung, Erwerb von Beteiligungen	125	135	119	132	+ 8,2	- 12,3	+ 11,1
Zuführung an Rücklagen	1.651	621	0	0	- 62,4	- 100,0	± 0,0
Sonstige	666	722	804	771	+ 8,3	+ 11,4	- 4,0
Insgesamt	20.985	20.191	22.354	22.805	- 3,8	+ 10,7	+ 2,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Einschließlich Währungstauschverträge.

Unterdurchschnittlich wachsen dagegen mit +1,2% die Transfers an Träger öffentlichen Rechtes¹⁷⁾. Die Transfers an Unternehmen sind rückläufig (primär weil die Beiträge für internationale Schuldenerleichterungen sinken). Der kontinuierliche Anstieg in den vergangenen Jahren war die Folge der laufenden Ausgliederungen des Bundes, die sich spiegelbildlich in einer Verringerung der Ausgaben für die Leistungserstellung niederschlagen. 2005 bleibt der Anteil der Transfers an Träger öffentlichen Rechtes und Unternehmen an den gesamten Finanzierungsausgaben voraussichtlich unverändert hoch (gut 57%, 13,08 Mrd. €).

Dem Trend der letzten Jahre folgend, verlieren die Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen weiter an Gewicht. Im Vollzug 2003 war ihr Anstieg (+0,9%) deutlich geringer als veranschlagt (+2,6%); dafür war in erster Linie eine Verringerung der Sachausgaben sowie des Personalaufwands für Postbeamte, aber auch der Investitionen bestimmend.

Im Bundesvoranschlag 2005 sind lediglich die Personalausgaben für Bundesbedienstete (nach einem deutlichen Rückgang laut Voranschlag 2004) mit +1,3% etwas höher angesetzt als im Vorjahr (die Investitionen steigen zwar auch, sind aber mittlerweile vernachlässigbar gering). Die Begrenzung des Zuwachses der Personalausgaben ist insbesondere das Ergebnis weiterer Personaleinsparungen (nicht zuletzt aufgrund von Ausgliederungen) sowie niedriger Gehaltsanpassungen.

Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen weiterhin rückläufig

¹⁷⁾ Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, Sozialversicherungsträger, ausgegliederte Institutionen.

Übersicht 12: Ausgaben des Bundes für die Erstellung öffentlicher Leistungen

	2002 Erfolg	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag
	Mio. €				Veränderung gegen das Vorjahr in %		
Personalaufwand Bundesbedienstete	6.935	7.057	6.754	6.844	+ 1,8	- 4,3	+ 1,3
Personalaufwandsersätze für Landeslehrer	2.810	2.811	2.808	2.743	+ 0,0	- 0,1	- 2,3
Personalaufwand Post	1.016	909	1.010	838	- 10,6	+ 11,1	- 17,0
Laufende Sachausgaben	4.919	5.204	5.147	4.919	+ 5,8	- 1,1	- 4,4
Investitionen	377	227	163	174	- 39,7	- 28,2	+ 6,4
Erwerb von Liegenschaften und aktivierungsfähigen Rechten	38	28	10	9	- 25,5	- 65,1	- 4,5
Insgesamt	16.095	16.236	15.891	15.528	+ 0,9	- 2,1	- 2,3

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Insgesamt ist eine Kürzung der Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen um 2,3% präliminiert. Diese Position macht 2005 mit 15,53 Mrd. € noch knapp ein Viertel der Gesamtausgaben aus. Ihr Bedeutungsverlust ist insbesondere ein Spiegelbild der umfangreichen Ausgliederungen von Aufgaben der Bundesverwaltung aus dem Bundesbudget in den vergangenen zehn Jahren. Diese Strategie schmälert nicht nur den Gestaltungsspielraum des Bundes, der in den betreffenden Bereichen (z. B. Universitäten) nur noch Finanzierungsaufgaben wahrnimmt. Sie sorgt aufgrund der wachsenden Komplexität der finanziellen Verflechtungen zwischen Bund und Rechtsträgern zunehmend auch für Intransparenzen im Bundeshaushalt selbst sowie bezüglich der gesamten Aktivitäten der öffentlichen Hand. So wird es immer schwieriger, etwa Ausmaß und Struktur der "öffentlichen" Investitionstätigkeit und Beschäftigung oder den Beitrag der außerbudgetären rechtlichen Einheiten zur gesamten Verschuldung des Staates zu beurteilen und zu kontrollieren.

Bedeutung der außerbudgetären Institutionen

Ausmaß und Entwicklung der Bedeutung der außerbudgetären Institutionen können anhand verschiedener Kennzahlen erfasst werden. Hier wird zur Einschätzung ihres Gewichts ihr Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen, an der Gesamtzahl der öffentlichen Beschäftigten sowie am gesamten öffentlichen Schuldenstand ermittelt (Übersicht 13).

Besonders augenfällig ist die Verlagerung der öffentlichen Investitionstätigkeit weg von den Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) hin zu außerbudgetären Institutionen (ASFINAG, BIG usw. auf Bundesebene, Krankenanstalten usw. auf Länderebene sowie Gebührenhaushalte, Kranken- und sonstige Anstalten auf Gemeindeebene). Der Anteil der außerbudgetären Institutionen an der gesamten öffentlichen Investitionstätigkeit hatte 1995 noch 1,6% betragen, 2004 erreichte er hingegen bereits fast die Hälfte.

Zur Ermittlung des gesamten öffentlichen Schuldenstands werden zur Maastricht-relevanten Verschuldung von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern die Schulden der außerbudgetären Einheiten der Gebietskörperschaften (Unternehmen des Bundes: ASFINAG, Austro Control, BIG, Museumsquartier, ÖBB, ÖIAG, ÖSAG, PTBG, SCHIG; Krankenbetriebsanstalten der Länder; marktbestimmte Betriebe der Gemeinden: Gemeindeverbände, Infrastrukturbetriebe, Wiener Wohnen) gezählt (ohne die Finanzierungen des Bundes und der Länder für Dritte, die bereits im gesamtstaatlichen Schuldenstand enthalten sind). Der Anteil der außerbudgetären Institutionen am so errechneten Schuldenstand des Staates ging zwischen 1998 und 2000 zurück und nahm 2002 wieder auf 18,9% zu.

Eine vollständige Erfassung der Beschäftigten in ausgegliederten Einheiten ist aufgrund der mangelhaften Datenlage nicht möglich. Für die Gemeinden ohne Wien ist nur die Zahl der Beschäftigten einschließlich Aus- bzw. Umgliederungen verfügbar. Insbesondere für die Länder sind die Daten zur Beschäftigung in den ausgegliederten Institutionen nicht vollständig, da sie nur die Ausgliederungseffekte der Landeskrankenanstalten berücksichtigen, nicht aber die (allerdings weniger beschäftigungsintensiven) Ausgliederungen wie Landesimmobiliengesellschaften oder Verwaltungsaktivitäten (Wohnbauförderung, IT-Leistungen, Tourismus-Werbung). Daher wird der Anteil der außerbudgetären Einheiten an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung unterschätzt. Ein direkter Vergleich (und damit die Bildung einer Gesamtsumme) der Beschäftigtenzahl auf den einzelnen föderalen Ebenen ist zudem wegen statistisch-methodischer Differenzen sowie unterschiedlicher Erfassungsgrade und Aufgaben nur eingeschränkt möglich. Die errechneten Anteile vermitteln somit nur einen ersten Eindruck von der zunehmenden Bedeutung von Ausgliederungen für die gesamte öffentliche Beschäftigung: Demnach ist der Anteil der öffentlich Beschäftigten in ausgegliederten Einheiten des Bundes, der Länder und Wiens von 0,1% 1997 auf 17,3% 2002 gestiegen.

Übersicht 13: Kennzahlen zur Bedeutung der außerbudgetären Institutionen

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Mio. €									
<i>Investitionen</i>										
Außerbudgetäre Institutionen ¹⁾	87	117	1.617	1.749	1.849	1.834	2.414	2.403	2.732	2.614
Öffentliche Haushalte ²⁾	5.267	5.074	3.607	3.531	3.420	3.126	2.469	2.820	2.799	2.750
Staat einschließlich Ausgliederungen	5.354	5.191	5.224	5.280	5.269	4.960	4.883	5.223	5.531	5.364
Anteil der außerbudgetären Institutionen in %	1,6	2,3	31,0	33,1	35,1	37,0	49,4	46,0	49,4	48,7
	Mrd. €									
<i>Schuldenstand</i>										
Außerbudgetäre Institutionen ³⁾	.	.	.	27,3	28,6	26,3	29,2	31,1	.	.
Öffentliche Haushalte ²⁾	.	.	.	123,6	133,0	138,4	142,6	145,3	.	.
Staat einschließlich Ausgliederungen ⁴⁾	.	.	.	148,7	156,2	156,9	162,4	164,6	.	.
Anteil der außerbudgetären Institutionen in %	.	.	.	18,4	18,3	16,8	18,0	18,9	.	.
	Personen									
<i>Beschäftigung</i>										
Außerbudgetäre Institutionen ⁵⁾	.	.	657	657	1.336	77.588	78.674	81.377	.	.
Öffentliche Haushalte	.	.	469.555	470.463	469.749	400.533	395.350	389.844	.	.
Staat einschließlich Ausgliederungen	.	.	470.212	471.120	471.085	478.121	474.024	471.221	.	.
Anteil der außerbudgetären Institutionen in %	.	.	0,1	0,1	0,3	16,2	16,6	17,3	.	.

Q: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen; Frisch – Hauth – Grossmann (2004), Staatsschuldenaussschuss (2004), WIFO-Berechnungen. –
 1) Bundesebene: ASFINAG, SCHIG, Ausgliederungen; Länderebene: Krankenanstalten und sonstige; Gemeindeebene: Gebührenhaushalte, Kranken- und sonstige Anstalten. – 2) Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger. – 3) Unternehmen öffentlicher Gebietskörperschaften (Unternehmen des Bundes: ASFINAG, Austro Control, BIG, MUQUA, ÖBB, ÖIAG, ÖSAG, PTBG, SCHIG, einschließlich Bundesfinanzierungen; Länder: Krankheitsbetriebsgesellschaften, einschließlich Landesfinanzierungen; marktbestimmte Betriebe der Gemeinden: Gemeindeverbände, Infrastrukturbetriebe der Gemeinden, Wiener Wohnen). – 4) Der Schuldenstand des Staates einschließlich Ausgliederungen ist geringer als die Summe aus dem Schuldenstand der außerbudgetären Institutionen und der öffentlichen Haushalte, da in beiden die Finanzierungen für Dritte enthalten sind. – 5) Ohne Beschäftigte in Ausgliederungen bzw. marktbestimmten Betrieben der Gemeinden.

Der Bundesvoranschlag 2005 ist nicht nur ein weiterer Schritt hin zu einer langfristigen Verkleinerung des öffentlichen Sektors. Daneben sollen innerhalb der Ausgabenstruktur einige Akzente gesetzt werden, von denen förderliche Wirkungen für das langfristige Wirtschaftswachstum erwartet werden. Die angekündigte Schwerpunktsetzung ist jedoch nicht in allen genannten Bereichen (Forschung, Bildung und Wissenschaft, Infrastruktur) deutlich erkennbar.

Die forschungswirksamen Ausgaben des Bundes steigen gemäß dem Voranschlag 2005 um 1,7% (25 Mio. €) auf 1.523 Mio. € (Bundesministerium für Finanzen, 2004B). Der direkte Beitrag des Bundesbudgets zur Erhöhung der Forschungsquote¹⁸⁾ ist damit im kommenden Jahr gering. Auf der Grundlage des derzeitigen Anteils des Bundes an den gesamten inländischen Bruttoausgaben für Forschung muss im Bundesbudget 2006 eine viel umfangreichere Aufstockung der forschungswirksamen Ausgaben veranschlagt werden, wenn eine Forschungsquote von 2,5% des BIP erreicht werden soll. Gleichzeitig ist dafür eine deutliche Erhöhung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben des privaten Sektors unerlässlich. Diese sollen durch die schrittweise Ausdehnung der Steuererleichterungen¹⁹⁾ der letzten Jahre (die sich mit einem jährlichen Steuerausfall von 100 Mio. € im Zeitraum 2004 bis 2006 nicht auf der Ausgaben-, sondern auf der Einnahmenseite des Bundesbudgets niederschlagen) stimuliert werden.

Eine weitere Schwerpunktsetzung wurde für den Bereich Bildung und Wissenschaft angekündigt. Die Universitätsreform 2004, mit der die Universitäten aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert wurden, bewirkt Verschiebungen innerhalb des Haushalts, die einen längerfristigen Vergleich der Budgets der Universitäten erheblich erschweren. Auch die Entwicklung der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft wird dadurch verzerrt, sodass ein Vergleich der Ressortausgaben für 2005 mit den Vorjahren nur begrenzt aussagefähig ist. Der Globalbetrag an die Universitäten soll im Jahr 2005

¹⁸⁾ Die Forschungsquote (als Anteil aller öffentlichen und privaten Bruttoausgaben für Forschung im Inland am BIP) erreicht laut Statistik Austria im Jahr 2004 voraussichtlich 2,26% des BIP und soll gemäß Lissabon-Agenda sowie der Zielsetzung der Bundesregierung bis 2006 auf 2,5% und bis 2010 auf 3% des BIP angehoben werden.

¹⁹⁾ Die Erhöhung von Forschungsfreibetrag und -prämie geht ab 2004 mit jährlichen Steuermindereinnahmen von 100 Mio. € einher (Bundesministerium für Finanzen, 2004A; zur österreichischen Forschungsförderung vgl. im Detail Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004).

Schwerpunktsetzung innerhalb der öffentlichen Ausgaben

laut Voranschlag um 1,3% (von 1.703 Mio. € auf 1.725 Mio. €) steigen²⁰). Insgesamt nehmen die Aufwendungen für die Universitäten (einschließlich Hochschulraumbeschaffung und klinischen Mehraufwands) jedoch im Vergleich mit dem Bundesvoranschlag 2004 leicht ab. 2005 wird somit bezüglich der Sach- und Personalausgaben der Universitäten ein Inflationsausgleich erreicht, während die Investitionsmittel real sinken. Die Fachhochschulen erhalten aufgrund des Anstiegs der Zahl der geförderten Studienplätze zusätzliche Mittel in Höhe von 45 Mio. € (+40,8%).

Markant gesteigert werden 2005 die Investitionen in die Infrastruktur (+6,6% auf 4.048 Mio. €; *Bundesministerium für Finanzen, 2004B*). Angesichts bestehender Infrastrukturlücken ist die Ausweitung dieser Ausgaben positiv zu beurteilen. Seit 1995 sind die Infrastrukturinvestitionen insgesamt um 7,8% gestiegen. Die seit Mitte der neunziger Jahre forcierte Ausgliederung der Bundesbetriebe²¹) sowie die Übertragung der Bundesstraßen an die Länder (2002) spiegeln sich in einem drastischen Rückgang des Anteils des Bundes an den gesamten Infrastrukturinvestitionen von drei Vierteln 1995 auf voraussichtlich nur mehr 15% 2005. Dementsprechend entfällt der Großteil der für 2005 vorgesehenen zusätzlichen Investitionen (rund 83%) auf die ausgegliederten Gesellschaften. Die einzelnen Infrastrukturbereiche entwickeln sich dabei unterschiedlich: Die Investitionen in Hochbauten werden eingeschränkt und jene in die Schieneninfrastruktur stagnieren auf dem Niveau der letzten zwei Jahre; lediglich die Investitionen in den Straßenbau steigen (+15,4%).

Entwicklung der Einnahmen

Die Einnahmen des Bundes entwickeln sich in den letzten Jahren uneinheitlich, auch als Resultat der umfangreichen Änderungen von Steuern und Abgaben. Der Anteil der Nettosteuerereinnahmen an den Gesamteinnahmen des Bundes ging zwischen 2001 und 2003 zurück, steigt aber gemäß dem Bundesvoranschlag 2004 (vorwiegend aufgrund des Einmaleffektes der Abschaffung der 13. Umsatzsteuervorauszahlung) und wird 2005 wegen der Steuerausfälle durch die Steuerreform 2004/05 wieder sinken. Mit 64,6% ist er 2005 etwas höher als 2002.

Der Anteil der steuerähnlichen Einnahmen des Bundes (hauptsächlich Arbeitslosenversicherungsbeiträge, Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds und Bundesanteile an der Lohn- und Einkommensteuer) nahm seit 2001 kontinuierlich zu; 2005 sinkt er aber um -2,7% auf 16,2%, vor allem weil sich die Einnahmen aus dem Arbeitslosenversicherungsbeitrag verringern (-5,6%). Im Vollzug 2003 blieb der Zuwachs der Arbeitslosenversicherungsbeiträge mit +2,1% deutlich unter dem Voranschlag (+8,3%); auch der Ansatz im Bundesvoranschlag 2004 erscheint zu optimistisch. Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge wird in den letzten Jahren nicht nur durch den mäßigen Anstieg der Lohn- und Gehaltssumme, sondern auch durch die Abschaffung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags für ältere Arbeitnehmer gedämpft.

Die sonstigen Einnahmen sollen 2005 um 6,9% ausgeweitet werden, sodass ihr Anteil an den gesamten Einnahmen auf 19,3% wächst. Einen bedeutenden Beitrag leisten hier die Einnahmen aus Bundesvermögen (Bundesvoranschlag 2005 +13%); hier wird die zweite Tranche aus dem Verkauf der Anteile an den Bundeswohnbaugesellschaften (BUWOG) mit Einnahmen von knapp 380 Mio. € wirksam. Die Erträge aus den Kapitalbeteiligungen des Bundes verringern sich aber gegenüber dem Bundesvoranschlag 2004 um etwa 135 Mio. €: Zwar werden höhere Dividenden der ÖIAG (insgesamt 250 Mio. € 2005 gegenüber 100 Mio. € 2004) erwartet, und an Gewinnausschüttungen der BUWOG sowie der Monopol Verwaltungsgesellschaft sind 100 Mio. € veranschlagt. Die Gewinnabfuhr der OeNB reduziert sich aufgrund der durch die Euro-Einführung veränderten Veranlagungsmöglichkeiten jedoch markant auf etwa 255 Mio. €. Die anhaltende Veräußerung von Bundesvermögen sowie der mittelfristig geplante weitgehende Verkauf von Kapitalbeteiligungen des Bundes (ÖIAG) werden das Einnahmepotential in diesem Bereich weiter verringern.

²⁰) Das Universitätsgesetz fixiert den Globalbetrag für 2004 bis 2006 mit 1.661 Mio. € pro Jahr; hinzu kommen bestimmte Bezugserrhöhungen (z. B. für Beamte und Vertragsbedienstete). Die Einnahmen aus Studiengebühren fließen seit 2004 direkt an die Universitäten und scheinen daher nicht mehr im Bundesbudget auf; sie betragen 2005 130 Mio. €.

²¹) Post- und Telegraphenverwaltung, ASFINAG, SCHIG, BIG.

Übersicht 14: Einnahmen des Bundes in ökonomischer Gliederung

	2002 Erfolg	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag	2003 Erfolg	2004 Voranschlag	2005 Voranschlag
	Mio. €				Veränderung gegen das Vorjahr in %		
Steuern, netto	36.666	35.468	38.616	37.483	- 3,3	+ 8,9	- 2,9
Steuerähnliche Einnahmen	8.838	8.969	9.640	9.383	+ 1,5	+ 7,5	- 2,7
Sonstige	12.035	12.523	10.461	11.182	+ 4,1	-16,5	+ 6,9
Insgesamt	57.539	56.960	58.717	58.048	- 1,0	+ 3,1	- 1,1
	Anteile in %						
Steuern, netto	63,7	62,3	65,8	64,6			
Steuerähnliche Einnahmen	15,4	15,7	16,4	16,2			
Sonstige	20,9	22,0	17,8	19,3			
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0			

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Die Bruttosteuerereinnahmen sinken laut Bundesvoranschlag 2005 infolge der Steuerentlastungen durch die Steuerreform 2004/05 und die Konjunkturbelebungs Pakete gegenüber dem für 2004 veranschlagten Aufkommen um 2,3% auf 56,31 Mrd. €. Entsprechend sinkt die Bruttosteuerquote 2005 gegenüber dem Voranschlag 2004 (24,7% des BIP, gemäß der jüngsten nach unten revidierten Steuerprognose etwa 24%) merklich auf 23,1% des BIP.

Der Rückgang der Bruttosteuerereinnahmen schlägt auf die Nettosteuerereinnahmen des Bundes ebenso durch wie auf die Überweisungen an andere Rechtsträger (Länder, Gemeinden, Bundesfonds, Krankenanstalten und Siedlungswasserwirtschaft) und an die EU. Gegenüber dem Voranschlag 2004 verringern sich die Nettosteuerereinnahmen des Bundes im Jahr 2005 voraussichtlich um 2,9% auf 37,48 Mrd. €, die Nettosteuerquote (2002 16,6% des BIP) sinkt auf 15,4% des BIP. Die Überweisungen an andere Rechtsträger gehen um 1% auf 16,44 Mrd. €, der Beitrag zum EU-Haushalt um 0,6% auf 2.385 Mio. € zurück.

Nicht nur die Konjunkturschwäche der letzten Jahre, sondern auch die Steuerreform 2004/05 sowie die im Rahmen der Konjunkturbelebungs Pakete gewährten Steuererleichterungen vertiefen die seit einigen Jahren beobachtete Verschiebung der Struktur des Steueraufkommens. Die quantitative Bedeutung der direkten Steuern erhöhte sich zwischen 1990 und 2001 tendenziell, nimmt aber seither deutlich ab: Der Anteil wird gemäß Bundesvoranschlag 2005 auf 45,8% des Bruttosteueraufkommens sinken²²⁾. Zusammen mit den jüngsten Erhöhungen indirekter Steuern (energiebezogene Steuern, Tabaksteuer), die durch Senkung anderer Steuern (Bier-, Schaumwein- und Kfz-Steuer) nur teilweise ausgeglichen werden, resultiert dies in einem merklichen Bedeutungsgewinn der indirekten Steuern – sie werden 2005 voraussichtlich über 52% des Bruttosteueraufkommens ausmachen. Die Einführung von Energieabgaben und ihre mehrfache Anhebung erhöhen ebenso wie die schrittweise Anhebung der Mineralölsteuer langfristig den Beitrag dieser Steuern zu den gesamten Steuerereinnahmen (2005 7,9% des Bruttosteueraufkommens) und verstärken so die ökologischen Akzente im Steuersystem. Die vermögensbezogenen Steuern haben seit der Abschaffung der Vermögensteuer im Jahr 1994 kaum mehr Gewicht.

Eine Fortsetzung dieser Strukturverlagerung von den direkten zu den indirekten Steuern verringert das Potential des Steuersystems, als automatischer Stabilisator Konjunkturschwankungen zu dämpfen. Zudem wird das Umverteilungspotential des österreichischen Abgabensystems (das insgesamt gering ist; Guger, 1996) weiter geschwächt. Zugleich nimmt so die Ergiebigkeit der Besteuerung insgesamt ab, da die Aufkommenselastizität der indirekten Steuern (bezogen auf das BIP) kleiner ist als je-

²²⁾ Die Schwankungen des Anteils der direkten Steuern in den Jahren 2000 bis 2003 beruhen auch auf der Einführung der Anspruchsverzinsung in der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Jahr 2001.

Rückgang der Steuerereinnahmen und weitere Verschiebung der Steuerstruktur

ne der direkten Steuern. Dies dämpft zwar die aus der vergleichsweise hohen Elastizität der direkten Steuern resultierende "automatische" Aufwärtsdynamik der Abgabenquote. Jedoch ist langfristig auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern zu achten, um eine Erosion des Einnahmepotentials zu verhindern und die Stabilisierungs- und Verteilungswirkung des Abgabensystems nicht zu sehr einzuschränken.

Übersicht 15: Anteile der Steuerarten am Bruttosteueraufkommen

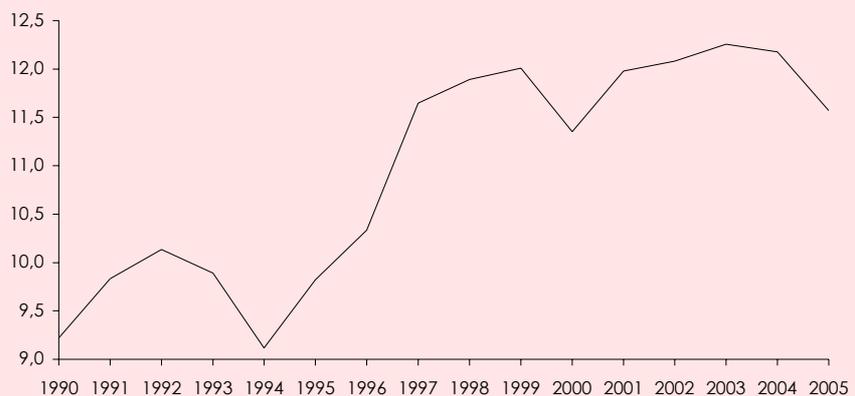
	Steuern vom Einkommen	Steuern vom Aufwand		Steuern vom Vermögen
		Insgesamt	Energiebezogene Steuern	
In %				
1990	42,9	50,6	4,6	4,1
1991	44,5	49,0	4,4	4,1
1992	45,2	48,4	5,4	4,1
1993	45,2	48,6	4,9	4,0
1994	42,4	53,6	5,2	1,9
1995	46,7	50,8	6,0	1,7
1996	47,2	50,7	6,5	1,6
1997	48,9	49,0	6,7	1,4
1998	48,1	47,9	6,1	1,3
1999	47,9	49,8	6,4	1,4
2000	47,0	50,5	6,5	1,4
2001	50,8	47,1	6,5	1,3
2002	48,5	49,3	6,9	1,2
2003	49,5	49,2	7,5	1,3
2004	47,7	50,3	7,4	1,2
2005	45,8	52,4	7,9	1,3

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

**Belastung der
Masseneinkommen
durch Lohnsteuer sinkt**

Das Lohnsteueraufkommen stieg 2003 mit +4,5% (auf 16,94 Mrd. €) etwas stärker als erwartet. Weil die Lohn- und Gehaltssumme 2004 nur mäßig zunimmt und die Entlastungen aus der ersten Stufe der Steuerreform wirksam werden, erhöhen sich die Einnahmen aus der Lohnsteuer gemäß dem Bundesvoranschlag 2004 um nur 2,1%. Die Entlastungen im Rahmen der zweiten Stufe der Steuerreform überkompensieren den positiven Aufkommenseffekt des konjunkturbedingt stärkeren Wachstums der Lohn- und Gehaltssumme 2005, sodass sich das Lohnsteueraufkommen um 1,7% auf 17 Mrd. € verringert.

Abbildung 2: Lohnsteuerbelastung in % des Bruttomasseneinkommens



Q: Bundesministerium für Finanzen; WIFO-Berechnungen. 2004 und 2005 laut Bundesvoranschlag.

Im Jahr 2004 machen die Entlastungen in der Lohn- und Einkommensteuer (vor allem Tarifreform, Kinderzuschläge für den Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag, Anhebung der Zuverdienstgrenze für den Alleinverdienerabsetzbetrag sowie Erhöhung der Pendlerpauschale) 529 Mio. € aus; 2005 werden Entlastungen von 1.650 Mio. € wirksam. Der langfristige Trend einer steigenden Lohnsteuerbelastung des Masseneinkommens wird durch die Steuerreform 2004/05 unterbrochen: Sie sinkt

2004 leicht auf 12,2%, 2005 mit der zweiten Steuerreformstufe merklich auf 11,6%, liegt aber dennoch deutlich über dem Wert von 1990 (9,2%).

Der von der Bundesregierung verfolgte Konsolidierungspfad soll 2008 wieder in ein "Nulldefizit" münden. Die aktuellen Defizite beruhen auf der asynchronen Entwicklung von Einnahmen- und Ausgabenquote: Die öffentlichen Einnahmen sanken seit 2001 insgesamt stärker als die Ausgaben. Um bis zum Jahr 2008 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, muss die Ausgaben- an die Einnahmenquote herangeführt werden. Dies kann nur gelingen, wenn die teils noch nicht konkretisierten (Gesundheitsreform, Reform der intergovernmentalen Aufgabenverteilung), teils bereits eingeleiteten (Pensionsreform, ÖBB-Reform, Verwaltungsreform) Strukturmaßnahmen zur dauerhaften Eindämmung der Ausgabendynamik auch beschlossen bzw. umgesetzt werden. Kann der angestrebte und den aktuellen Konsolidierungsplänen zugrunde gelegte Pfad einer Senkung der Ausgabenquote nicht eingehalten werden, so sind – wenn keine dauerhaften Defizite hingenommen werden sollen – kurzfristig Einsparungsmaßnahmen unumgänglich, obgleich sie aus der Sicht einer rationalen und langfristig orientierten Haushaltspolitik vermieden werden sollten.

Breuss, F., Kaniowski, S., Schratzenstaller, M., "Steuerreform 2004/05 – Maßnahmen und makroökonomische Effekte", WIFO-Monatsberichte, 2004, 77(8), S. 627-643, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25204.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht, Wien, 2004.

Bundesministerium für Finanzen (2004A), Budgetbericht 2005, Wien, 2004.

Bundesministerium für Finanzen (2004B), Budget 2005. Budgetrede des Bundesministers Karl-Heinz Grasser vor dem Nationalrat, Wien, 2004.

Bundesministerium für Finanzen (2004C), Bundesfinanzgesetz 2005. Arbeitsbehelf – Erläuterungen zum Bundesvoranschlag, Wien, 2004.

Literaturhinweise

Federal Budget Draft for 2005 – Summary

The budget proposal for 2005 is mainly characterised by the tax cuts effected by the 2004-05 tax reform. Together with the budgetary effects of the stimulus packages, which were introduced as a counter-measure to the weak economic growth during the past three years, they will increase the overall budget deficit to 1.9 percent of GDP. At the federal level, the budget deficit will reach 2.4 percent. Overall, the expansionary effect of the federal budget will be larger in 2005 than it has been in the preceding four-year period.

While total revenues at the federal level will decline by 0.6 percent compared to the 2004 budget, total expenditures will rise by 2.1 percent. According to the budget proposal for 2005, the federal expenditure ratio will fall to 25.9 percent of GDP, and the revenue ratio will decrease to 23.8 percent of GDP. Federal transfer expenditures will gain in importance again: mainly because of surging family-related transfers, but also due to growing expenditure for old-age pensions.

The tax reform of 2004-05 will bring about a reduction of federal tax revenues as well as a further shift in the composition of total tax revenues: The share of direct taxes in total taxes will decline to 45.8 percent in 2005, while indirect taxes will rise to 52 percent of total tax revenues. The tax reform will also reduce the tax burden on mass incomes to 11.6 percent.

The government's long-term strategy to divest public enterprises and institutions is producing a long-term shift within federal expenditures, from expenditures for the provision of public services to financing expenditures. According to the budget proposal for 2005, financing expenditures will amount to about 57 percent of overall federal expenditures. Off-budget entities (spin-offs) are becoming more important at all levels of the state: their share in investment, employment and the national debt is continuously increasing.

For the first time, initial steps have been taken within the budget proposal for 2005 to introduce gender budgeting, i.e., to perform a gender-sensitive analysis of budget policy.

- Frisch, H., Hauth, E., Grossmann, B., Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich, Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, Wien, 2004.
- Guger, A., Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1996
- Kaniovski, S., Schratzenstaller, M., Selbstfinanzierung der Steuerreform 2004/05, WIFO, Wien, 2004, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25033.
- Lehner, G., Schratzenstaller, M., "Bundesvoranschläge 2003 und 2004: Ziel eines 'Nulldefizits' verschoben", WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(8), S. 605-621, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=24495.
- Schatzenstaller, M., Falk, M., Kramer, H., Marterbauer, M., Schwarz, G., Walterskirchen, E., "Erste Evaluierung der Konjunkturbelebungsmaßnahmen seit 2001", WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(10), S. 755-768, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=24622.
- Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2003, Wien, 2004.