

ROBERT KRIECHBAUMER

ZWISCHEN KRISENBEWÄLTIGUNG
UND STILLSTAND

DIE ÄRA FAYMANN

ÖSTERREICH 2008 BIS 2016





Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien
der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg

Herausgegeben von Robert Kriechbaumer · Franz Schausberger · Hubert Weinberger

Band 87/2



Robert Kriechbaumer

Zwischen Krisenbewältigung und Stillstand. Die Ära Faymann

Österreich 2008 bis 2016

Band 2: 2013 bis 2016



BÖHLAU

Zukunftsfonds
der Republik Österreich



Veröffentlicht mit Unterstützung durch:
Zukunftsfonds der Republik Österreich
Amt der Salzburger Landesregierung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2024 Böhlau, Zeltgasse 1, A-1080 Wien, ein Imprint der Brill-Gruppe
(Koninklijke Brill BV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc., Boston MA, USA; Brill Asia Pte Ltd, Singapore;
Brill Deutschland GmbH, Paderborn, Deutschland; Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)
Koninklijke Brill NV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff, Brill Hotei, Brill Schönigh, Brill Fink, Brill
mentis, Vandenhoeck & Ruprecht, Böhlau, V&R unipress und Wageningen Academic.

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung:
Collage, © Obert Jaeger/APA/picturedesk.com

Korrektorat: Vera M. Schirl, Wien
Einbandgestaltung: Michael Haderer, Wien
Satz: Michael Rauscher, Wien

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISBN 978-3-205-21990-3

Inhaltsverzeichnis

1.	DIE REGIERUNGSVERHANDLUNGEN 2013	9
1.1	»Sie wollen nicht, sie müssen wohl.«	9
1.2	»Wie anders soll man es nennen als ›Lüge‹ [...]»?« Das Milliarden Finanzierungsloch	18
1.3	»Fortschreibung des Ist-Zustandes« und personelles Revirement	26
1.4	Der koalitionäre Kompromiss: Die SPÖ verhindert strukturelle Reformen, die ÖVP begnügt sich mit einer Politik der kleinen Schritte	27
2.	DIE STEUERREFORM 2015, DAS DOPPELBUDGET 2015/16 UND DAS ESVG	34
2.1	Die Konfrontation um die Steuerreform 2015 und das Doppelbudget 2015/16	34
2.1.1	Geänderte makroökonomische Rahmenbedingungen	34
2.1.2	»Voodoo-Ökonomie finanziert keine Steuerreform.« Ordnungspolitische Differenzen	45
2.1.3	Die Kontroverse um die Steuerreform 2015 und der Rücktritt von Michael Spindelegger	47
2.1.4	»Scheitert die Steuerreform, scheitert die Koalition.« Reinhold Mitterlehner und Hans Jörg Schelling oder die Notwendigkeit des Kompromisses	57
2.1.5	Der Sieg der Ideologie – Keine Abschaffung der kalten Progression	72
2.2	Der (budgetären) Wahrheit näher. Neue finanzpolitische Rahmenbedingungen durch das »Europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung« (ESVG)	74
2.2.1	Finanzpolitik 2015/16 als Quadratur des Kreises	80
2.2.2	Die Forderung nach einer einheitlichen transparenten Rechnungslegung der Gebietskörperschaften und die Debatte über eine (partielle) Steuerhoheit der Länder	86
3.	WIRTSCHAFT ZWISCHEN MARKT UND STAAT	94
3.1	Wirtschaftspolitik	94
3.1.1	»Natürlich muss man sich sorgen.«	94
3.3.2	Die Diskussion über die Zukunft des Wirtschaftsstandorts und die Rolle der SPÖ	109
3.1.3	Neuerliche Stimulierung der Wirtschaft. Die Nullzinspolitik der EZB – Licht am Ende des Tunnels	112

3.2	Die ÖIAG	116
3.2.1	Die Rückkehr der (Partei-)Politik. Die Diskussion über eine Neustrukturierung der ÖIAG	116
3.2.2	»Wie kann man mit einem börsennotierten Unternehmen so umgehen ...?« Die Ablöse von Rudolf Kemler und die Neuformierung des Aufsichtsrates. Die ÖBIB	123
3.2.3	Die ÖBIB als Zaungast bei der »Schlacht« um die Casinos Austria . . .	128
3.3	Die ÖMV und der russische Kurs. Ökonomische Vorteile und die Missachtung geostrategischer Abhängigkeiten	134
3.3.1	Die Ablöse von Gerhard Roiss	134
3.3.2	»Wir wurden nach Russland eingeladen und jetzt lade ich Gazprom nach Europa ein.« Rainer Seele und die fatale Wende nach Russland . .	142
3.3.3	Die Verlängerung des Syndikatsvertrags mit IPIC	162
3.4	Die Post AG. Die Notwendigkeit neuer Strukturen in einem geänderten Umfeld	164
3.5	Telekom oder die Finessen eines Syndikatsvertrags	170
3.6	Probleme der Energiewende und politische Fouls. Der Verbund und die E-Control	181
3.7	Die ÖBB. Licht am Ende des Tunnels?	191
4.	SOZIAPOLITISCHE PROBLEMFELDER UND KONTROVERSEN	202
4.1	Abschied von der Vollbeschäftigung. Das beschäftigungspolitische Paradoxon. Die Probleme des Arbeitsmarktes	202
4.1.1	Probleme der Liberalisierung des Arbeitsmarktes. Eine notwendige Änderung der EU-Entsenderichtlinie	208
4.1.2	Konjunkturwende	214
4.2	Die steigende Sozialquote und die Kontroverse um die bedarfsorientierte Mindestsicherung	215
4.3	»Es bleibt, wie es ist.« Die gescheiterte Pensionsreform und die permanente Missachtung der Generationengerechtigkeit	228
4.4	Gesundheitspolitik	251
4.4.1	Die Neustrukturierung der Pflege	264
4.5	Familienpolitik	270
4.5.1	Neuformierung der familienpolitischen Leistungen	270
4.5.2	Familienpolitischer Paradigmenwechsel	282
5.	BILDUNGSPOLITIK	289
5.1	PISA – Und ewig grüßt das Murmeltier	293
5.2	Die Kontroverse um die Gesamtschule und die Neue Mittelschule (NMS) – Der politische Kompromiss	295

5.3	Außer Spesen nichts gewesen. Die missglückte Bildungsreform	302
6.	»FÜR DEN VERTEIDIGUNGSFALL NICHT GERÜSTET.« WEHRPOLITIK MIT EINEM MANGELBUDGET	307
6.1	Sicherheitspolitische Traumtänzer oder Die Illusion der Sicherheit zum Nulltarif	307
6.2	»... Das österreichische Bundesheer ist nicht mehr in der Lage, seine verfassungsmäßige Aufgabe vollständig zu erfüllen.« Die politisch erzwungene Heeresreform 2014	311
6.3	Von Gerald Klug zu Hans Peter Doskozil	320
7.	WANDLUNGSDYNAMIK DER AGRARPOLITIK	324
7.1	Strukturen und Entwicklungstendenzen der landwirtschaftlichen Betriebe	326
7.2	Der ländliche Raum	332
8.	DER ORF – MEDIENPOLITIK AUF ÖSTERREICHISCH	336
9.	EINE NEUE POLITISCHE LANDSCHAFT. WAHLEN 2014 BIS 2016	345
9.1	Die Europawahl am 25. Mai 2014	349
9.2	Die Vorarlberger Landtagswahl am 15. Oktober 2014	354
9.3	Der pannonische Tabubruch oder die Logik der Macht. Hans Niessl und die Bildung der SPÖ/FPÖ-Koalition	358
9.4	Machtwechsel. Die Landtagswahl in der Steiermark am 31. Mai 2015	360
9.5	Die Dominanz der Flüchtlingsfrage – Ein Hochamt der Emotionen. Die Landtagswahl in Oberösterreich am 27. September 2015	365
9.6	Die Erfindung des Kopf-an-Kopf-Rennens. Die Wiener Landtagswahl am 11. Oktober 2015	372
9.7	»Die Zeiten ändern sich.« Die Bundespräsidentenwahlen 2016	380
10.	DAS ISLAMGESETZ	389
11.	DIE FLÜCHTLINGSKRISE 2015/16	397
11.1	Historische Entwicklungslinien 2014/15	397
11.2	»Wir schaffen das.« Die Dramatik der Ereignisse Ende August/Anfang September 2015	402
11.2.1	Die Folgen des Dammbbruchs	408
11.3	Asylland Österreich. Das Ende der Willkommenskultur	413
11.4	Der Mut zu »hässlichen Bildern«. Die österreichische Initiative zur Schließung der Balkanroute	415

11.5	»Das ist aus unserer Sicht nicht zu schaffen.« Das Versagen der EU, die Lösung vom Kurs Angela Merkels und die Suche nach einer österreichischen Lösung	423
11.6	Max Webers Aktualität – Gesinnungs- versus Verantwortungsethik . .	435
12.	DIE FLÜCHTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN MEINUNG UND DER POLITISCHEN KONJUNKTUREN. DIE NEUFORMIERUNG DER PARTEIENLANDSCHAFT	446
12.1	Politische Sternschnuppe. Das Team Stronach	446
12.2	Das Ende einer Ein-Mann-Partei. Das BZÖ	452
12.3	Politischer Newcomer. Die NEOS	453
12.4	Das vergebliche Warten auf die Regierungsbeteiligung im Bund. Die Grünen	460
12.5	Der Aufsteiger – Eine neue »Volkspartei«? Die FPÖ	473
12.6	Der unbedankte und frustrierte Zweite – Die ÖVP	479
12.6.1	Michael Spindelegger – Das Schicksal grundsatzorientierter Politik . .	479
12.6.2	Reinhold Mitterlehner vulgo »Django«. Die neue Heilsgestalt, das gleiche Schicksal	487
12.6.3	Wechsel in Wien und Niederösterreich	503
12.7	Spannungen und Brüche. Die SPÖ	506
12.7.1	Linkswende. Abschied vom Dritten Weg. Das neue Parteiprogramm .	508
12.7.2	Werner Faymann – Ein Parteiobmann auf Abruf	510
12.7.3	Zwischen links und Mitte. Der Richtungsstreit	514
12.7.4	Die Wende zur Realpolitik und der Protest der Linken	520
12.7.5	Werner Faymanns politisches Ende auf Raten	522
13.	TABELLENVERZEICHNIS	529
14.	QUELLENVERZEICHNIS	532
15.	REGISTER	542

1. Die Regierungsverhandlungen 2013

1.1 »SIE WOLLEN NICHT, SIE MÜSSEN WOHL.«

Am 1. Oktober 2013 titelte die Tageszeitung »Die Presse« ihren Bericht über die Situation von SPÖ und ÖVP nach der Nationalratswahl am 29. September mit dem zutreffenden Satz »Sie wollen nicht, sie müssen wohl.«¹

Bei einem Blick auf die realpolitischen Möglichkeiten und Wahrscheinlichkeiten schien eine Fortsetzung der – vor allem in Teilen der ÖVP ungeliebten – Koalition das wahrscheinlichste Szenario, für das sich auch die SPÖ bereits am 30. September in einer Sitzung des Parteipräsidiums ausgesprochen hatte. Man wolle nur mit dem bisherigen Koalitionspartner in Regierungsverhandlungen eintreten, alle anderen Koalitionsvarianten, auch jene der Hereinnahme einer dritten Partei, kämen nicht in Frage. Auch Bundespräsident Heinz Fischer ließ unmissverständlich wissen, dass er eine Zweierkoalition, d.h. die Fortsetzung der bisherigen Regierungskonstellation, bevorzuge. Für die SPÖ war diese rasche und eindeutige Entscheidung die logische Konsequenz aus ihrer ideologischen Festlegung auf Bundesebene und den rein rechnerischen Möglichkeiten. Zwar hätte eine Koalition mit der FPÖ über die Mehrheit von einer Stimme verfügt, doch stand dieser Option die Erklärung der Partei entgegen, zumindest auf Bundesebene keine Koalition mit der FPÖ bilden zu wollen. Eine rein rechnerisch mögliche Mehrheit für eine Regierungsbildung wäre nur unter Einbindung weiterer drei Parteien – Grüne, NEOS, Team Stronach – möglich gewesen, eine aus Gründen der ideologischen Kohärenz und Stabilität völlig unrealistische Variante. Die SPÖ vollzog daher bereits einen Tag nach der Nationalratswahl ihre politische Festlegung, auch im Bewusstsein, dass sie damit durch ihre Alternativlosigkeit dem gewünschten Koalitionspartner verhandlungstechnische Vorteile verschaffte. Dabei setzte man jedoch auf das innerparteiliche Gewicht der sozialpartnerschaftlich und letztlich großkoalitionär geprägten Persönlichkeiten in der ÖVP wie den niederösterreichischen Landeshauptmann Erwin Pröll, Wirtschaftskammerpräsident Christoph Leitl, Wirtschaftsminister Reinhold Mitterlehner und auch Parteibobmann Michael Spindelegger.

In der ÖVP war auf Grund der Erfahrungen mit einer populistisch agierenden SPÖ, ihrer propagandistischen Instrumentalisierung der Klassenkampfrhetorik und des Topos der sozialen Kälte sowie ihrer im Interesse der Stimmenmaximierung dominanten Reformverweigerung die neuerliche Übernahme der undankbaren Rolle des Juniorpartners unpopulär. Zur Frustration über die Regierungszusammenarbeit seit

1 Karl Ettinger, Thomas Prior: Sie wollen nicht, sie müssen wohl. – In: Die Presse 1.10.2013, S. 1.

2007 kam noch die nicht unberechtigte Befürchtung, dass man im Fall einer Fortsetzung dieser Regierungskonstellation – unabhängig von der eigenen Regierungsarbeit – vom Wähler noch mehr abgestraft werde. So sehr die SPÖ und der Boulevard auch für eine Fortsetzung der Koalition werben und auch Druck ausüben mochten, ein solche Entscheidung würde sehenden Auges in die nächste Niederlage führen. Wollte man diesem Szenario entgehen, ergaben sich zwei Möglichkeiten: die Bildung einer Mitte-rechts-Koalition mit der FPÖ und dem Team Stronach – alternativ auch mit den NEOS, für die jedoch deren Parteichef Matthias Strolz eine Koalition mit der FPÖ ablehnte – oder der innerparteilich allerdings nicht ernsthaft in Erwägung gezogene Gang in die Opposition. Die Landeshauptleute von Salzburg und Vorarlberg, Wilfried Haslauer und Markus Wallner, sowie die Landesparteiobermänner von Kärnten und Wien, Gabriel Obernosterer und Manfred Juraczka, ließen offen ihre Sympathie für eine ÖVP/FPÖ-Koalition erkennen. So erklärte Markus Wallner noch am Wahlabend: »Die Große Koalition wurde abgewählt.«² Im Gegensatz zur SPÖ lautete daher die Devise der ÖVP, sich alle Optionen offenzulassen und Parteiobermann Michael Spindelegger zu beauftragen, mit allen Parteien Sondierungsgespräche zu führen. Wirtschaftsminister Reinhold Mitterlehner betonte nach der Sitzung des Parteivorstandes am 30. September, dass es »keine Automatik für eine Koalition mit der SPÖ« gebe. Der oberösterreichische Landeshauptmann Josef Pühringer ergänzte: »Wir dürfen auf keinen Fall die Türen zu den anderen Parteien zuschlagen.«³ Die Taktik der ÖVP wurde allerdings durch die deutlich reservierte Haltung der FPÖ unterlaufen, für die Heinz-Christian Strache am 1. Oktober nach einer Sitzung des Parteipräsidiums erklärte, man betrachte den Beschluss der ÖVP, mit allen Parteien reden zu wollen, lediglich als Versuch, den Preis für eine Koalition mit der SPÖ in die Höhe zu treiben. Der stellvertretende FPÖ-Parteiobermann Norbert Hofer betonte, man wolle sich für taktische Spiele der ÖVP nicht instrumentalisieren lassen. Eine Neuauflage der SPÖ-ÖVP-Koalition sei sehr wahrscheinlich, für die die ÖVP »den Preis sehr hoch ansetzen wird.« Der steirische FPÖ-Obmann Gerhard Kurzmann bezeichnete die ÖVP-Taktik als »Theaterdonner«.⁴

Die SPÖ suchte einen Ausweg aus ihrem strategischen Dilemma. Bundeskanzler Werner Faymann erklärte, Klubobmann Josef Cap werde auf parlamentarischer Ebene Gespräche mit allen Parteien führen, um mögliche thematische Übereinstimmungen für die künftige Arbeit, vor allem jene Materien, die eine Zweidrittelmehrheit erforderlich machten, zu ventilieren. Angesichts der Vorbehalte in der ÖVP gegen eine Fortsetzung der Koalition mit der SPÖ sollte dabei auch die Bereitschaft

2 Andreas Koller, Alfred Pfeiffenberger: Die ÖVP hält sich alles offen. – In: SN 1.10.2013, S. 3.

3 Ebda. S. 1; vgl. auch: Widerstand in ÖVP gegen große Koalition wächst. In: Der Standard 1.10.2013, S. 1.

4 FPÖ glaubt nicht an Koalition mit ÖVP. – In: Die Presse 2.10.2013, S. 4.

»Sie wollen nicht, sie müssen wohl.«

11

zur Unterstützung einer SPÖ-Minderheitsregierung in Erfahrung gebracht werden. Josef Cap, der den etwas zweifelhaften Ruf hatte, ein »Mann für alle Jahreszeiten« zu sein, fiel die Aufgabe zu, diese Gespräche zu führen und vor allem den Kontakt zur FPÖ herzustellen. Der einstige Parteirebell, der beim SPÖ-Parteitag 1982 dem burgenländischen Landeshauptmann Theodor Kery die berühmten drei Fragen nach dessen Verdienst, dem Bezug von verbilligtem Strom und seiner Vorliebe für das Pistolenschießen gestellt hatte, hatte als politischer Überlebenskünstler seit 1983 eine bewegte innerparteiliche Karriere hinter sich und galt in der Zwischenzeit als politisches Chamäleon, das Gegenteil des einstigen Aufmüpfigen. Thomas Prior beschrieb ihn treffend als »Meister des Umdeutens und Schönredens,« er sei ein

»vehementer Vertreter des (in seiner Partei) gerade Gefragten. Wäre Werner Faymann für Rot-Blau, Cap würde umgehend die demokratische Legitimation der FPÖ preisen. Wollte der SPÖ-Chef eine rot-grüne Minderheitsregierung, sein Klubchef wüsste aber nun wirklich keinen anderen Ausweg, echt jetzt. Da aber Faymann mit der ÖVP weiterregieren möchte, sagt Cap dieser Tage: »Für die SPÖ gibt es keine Alternative zur Großen Koalition.«

Gibt es nicht? Auffällig ist, dass Faymann seinen Klubobmann beauftragt hat, im Parlament das Gespräch mit allen Fraktionen zu suchen. Offiziell, um die Positionen für etwaige Verfassungsgesetze auszuloten. Aber wohl auch, um herauszufinden, ob auch jenseits der ÖVP Mehrheiten zu finden wären.«⁵

Vor allem im Sozialbereich gab es zahlreiche Berührungspunkte mit der FPÖ. So sprach sich auch die FPÖ gegen jede strukturelle Reform des Pensionssystems aus, plädierte sogar für eine stärkere Anhebung der Mindestpension als die SPÖ, ungeachtet des Umstandes, dass ihre Forderung Mehrkosten von 8,2 Milliarden Euro verursachte, und sprach sich auch für einen höheren Mindestlohn aus als die SPÖ. Auch bei der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte gab es in den Positionen beider Parteien Überschneidungen. Und auch die FPÖ plädierte für eine höhere Besteuerung von Vermögenden sowie einen deutlichen finanziellen Beitrag der Banken zur Bewältigung der Finanzkrise. In den Bereichen EU, Familie und Frauen differierten allerdings die Positionen der beiden Parteien deutlich.

Das besondere Interesse galt daher den Gesprächen mit der FPÖ. Wenngleich einer Regierungszusammenarbeit der nach wie vor gültige Parteitagsbeschluss entgegenstand, so waren Gespräche auf parlamentarischer Ebene und eventuell daraus resultierende gemeinsame Beschlüsse unverfänglicher und möglich, wie die für das Bundesbudget mit erheblichen Kosten verbundene Kooperation beider Parteien in der letzten Sitzung des Nationalrats vor der Nationalratswahl 2008 bewiesen hatte.

5 Thomas Prior: Werner Faymanns Rechts-Verbinder. – In: Die Presse 3.10.2013. S. 5.

Als wichtigstes Motiv für die Gespräche mit der FPÖ erwies sich jedoch die Verhinderung der Wiederholung des in der SPÖ befürchteten Horrorszenarios des Jahres 1999. Gegenüber den »Salzburger Nachrichten« bemerkte ein nicht genannter SPÖ-Insider, man nehme den Beschluss des ÖVP-Parteivorstandes, mit allen Parteien Gespräche zu führen, »sehr ernst. Offenbar gibt es in der ÖVP starke Kräfte für eine schwarz-blaue Koalition.« Doch auch in der SPÖ regten sich Stimmen vor allem aus dem ÖGB und der AK, die für ein Ende der über die FPÖ verhängten politischen Quarantäne und die Aufnahme von Koalitionsgesprächen plädierten, um sich aus der politischen Selbstfesselung, die die Partei erpressbar mache, zu befreien. So erklärte der Salzburger ÖGB- und AK-Präsident Siegfried Pichler, die Partei müsse auch Gespräche mit der FPÖ führen. »Sonst kann die ÖVP ja verlangen, was sie will, und die SPÖ könnte nur Ja sagen.«⁶ Zudem gebe es in der Arbeitnehmerpolitik deutlich mehr Gemeinsamkeiten mit der FPÖ als mit der ÖVP. Eine Meinung, die von zahlreichen Funktionären und Betriebsräten geteilt wurde. Die Geschäftsführerin des Salzburger ÖGB, Heidi Hirschbichler, beeilte sich zu betonen, dass man zahlreiche zustimmende Reaktionen zu der Erklärung Pichlers erhalten habe. Auch in der Steiermark plädierte ÖGB-Präsident Horst Schacher unter Hinweis auf die Stimmung bei vielen Funktionären für Gespräche mit der FPÖ, da man sich nicht der ÖVP ausliefern dürfe. Und der mächtige Chef der Gewerkschaft Bau-Holz und Nationalratsabgeordnete Josef Muchitsch erklärte: »Bevor wir die Hosen unter den Knöcheln haben, ist es besser, wir schielen nach einer anderen Variante.« Diese sei die FPÖ, die der SPÖ in sozialpolitischen Fragen näherstehe als die ÖVP. Zwar sollte man zunächst nur mit der ÖVP Regierungsgespräche führen, doch »sollte diese unverschämte Forderungen stellen, so sollten wir in einigen Wochen auch das Gespräch mit der FPÖ suchen.«⁷

Die FPÖ griff die Signale aus der SPÖ auf und Parteiohmann Heinz-Christian Strache erklärte Rot-Blau sei eine »interessante Option«, da es »viele Schnittmengen, zum Beispiel in der Sozialpolitik« gebe.⁸ Gegenüber der »Kronen Zeitung« bemerkte er, dass in der SPÖ nunmehr »ein Denkprozess, der schließlich ein Ende der Ausgrenzung der FPÖ bringen wird,« beginne. Rot-Blau sei durchaus »vorstellbar«. Es gebe »zahlreiche Gespräche mit SPÖ-Funktionären, vor allem mit jenen aus der Arbeiterkammer. [...] Die Zahl jener SPÖ-Funktionäre, die mit uns reden wollen, steigt. Wir haben laufend Kontakt zu einflussreichen Funktionären in der Arbeiterkammer und in SPÖ-Länderorganisationen. Die wollen das doch schon längst nicht mehr, dass Häupl mit seiner FPÖ-Ausgrenzung Faymann am Nasenring hinterherzieht.«⁹ Eine SPÖ-FPÖ-Koalition erfreute sich jedoch in einer OGM-

6 SN 2.10.2013, S. 2.

7 SN 2.10.2013, S. 1 f.

8 Thomas Prior: »Rot-Blau ist eine interessante Option«. – In: Die Presse 5.10.2013, S. 4.

9 Strache schürt den Konflikt in der SPÖ um rot-blaue Koalition. – In: Kronen Zeitung 6.10.2013, S. 4.

Umfrage eine Woche nach der Wahl mit lediglich zwölf Prozent einer bescheidenen Wählerpräferenz, während die Fortsetzung der SPÖ-ÖVP-Koalition mit 32 Prozent die eindeutig höchste Präferenz aufwies.¹⁰

In der SPÖ waren als Alternative zu argwöhnlichen Erpressungsversuchen der ÖVP nicht nur Stimmen für offizielle Gespräche auch mit der FPÖ vernehmbar, sondern auch für den Gang in die Opposition, sollte sich die ÖVP für eine Hinhaltenaktik oder ein Schielen nach anderen Optionen entscheiden. Vor allem der Wiener Bürgermeister Michael Häupl und die Landeshauptleute des Burgenlandes und der Steiermark, Hans Niessl und Franz Voves, brachten diese Möglichkeit ins Spiel. So erklärte Voves in der ORF-Pressestunde: »ÖVP, willst du mit uns noch einmal die letzte Chance nutzen [...] oder nicht? Ansonsten glaube ich, ist es besser, wenn die SPÖ in Opposition geht.« Er hoffe aber auf die Großkoalitionäre in der ÖVP. »Ich glaube an Erwin Pröll, ich glaube an Josef Pühringer.«¹¹ Hans Niessl betonte, »es sollte ohne taktische Spielchen und ohne Doppelverhandlungen rasch eine Regierung gebildet werden.« Sei dies nicht möglich, wäre für die SPÖ ein Gang in die Opposition besser.¹²

Der steirische Landeshauptmann Voves hatte bei seinem Glauben an die Großkoalitionäre in der ÖVP einen mächtigen Verbündeten in Bundespräsident Heinz Fischer, der unmissverständlich seine Präferenz für eine SPÖ-ÖVP-Koalition äußerte. Noch vor der offiziellen Betrauung von Werner Faymann mit der Regierungsbildung am 9. Oktober erklärte er auf dem Flug zu einem Staatsbesuch in Spanien, andere Koalitionsvarianten seien mit zahlreichen Unsicherheiten verbunden. Bevor am 9. Oktober um 11 Uhr die offiziellen Feierlichkeiten zum 75. Geburtstag des Bundespräsidenten begannen, erfolgte eine wichtige politische Weichenstellung durch Heinz Fischer bereits eine Stunde früher, als er Werner Faymann offiziell mit der Regierungsbildung beauftragte.¹³

Der Bundeskanzler und SPÖ-Vorsitzende befand sich zu diesem Zeitpunkt in einer schwierigen Lage, da die ÖVP als bevorzugter Regierungspartner der Aufnahme von Regierungsverhandlungen noch nicht zugestimmt hatte und in der eigenen Partei eine Reihe von Teilorganisationen und Persönlichkeiten aus (unausgesprochenem) Misstrauen gegenüber der Parteiführung eine Mitgliederbefragung zum Ergebnis der Koalitionsverhandlungen forderten. Die Skepsis gegenüber der Parteiführung

¹⁰ Vgl. Bernhard Gaul: Junge Wähler wollen Grüne oder Neos in der Regierung sehen. – In: Kurier 6.10.2013, S. 2.

¹¹ Vor Verhandlungen: SPÖ spekuliert mit. – In: Die Presse 7.10.2013, S. 2.

¹² Michael Völker, Saskia Jungnikl: Drei rote Landeshauptleute drohen der ÖVP mit Opposition. – In: Der Standard 7.10.2013, S. 7.

¹³ Vgl. Wolfgang Simonitsch: Die ÖVP kommt unter Druck In: Kleine Zeitung 7.10.2013, S. 2. https://www.kleinezeitung.at/politik/4091265/Regierungsverhandlungen_Die-OeVP-kommt-unter-Druck (abgerufen am 3. April 2022).

hatte ihren Ursprung in den Regierungsverhandlungen 2007, bei denen Alfred Gusenbauer um den Preis der Kanzlerschaft der ÖVP erhebliche Zugeständnisse gemacht hatte und als eindeutiger Verlierer vom Platz gegangen war. Auch bei den Regierungsverhandlungen 2008 hatte die ÖVP ihre starke Position, vor allem das Finanzministerium, zu behaupten vermocht. Dies hatte in weiten Teilen der SPÖ für Unmut gesorgt und wurde von vielen Funktionären als »historischer Irrtum« betrachtet, den es nun zu korrigieren gelte. Der neue Koalitions пакт müsse das Finanzministerium der SPÖ überantworten, so die Forderung der Parteirebellen. Damit jedoch wäre der Abschluss eines Regierungsübereinkommens mit der ÖVP unwahrscheinlich geworden und das Schreckensszenario einer Mitte-rechts-Koalition wahrscheinlich geworden. Dies galt es aus der Sicht der Parteiführung unbedingt zu verhindern.

Paragraf 7 des Parteistatuts sah vor, dass SPÖ-Mitglieder das Recht hatten, bei wichtigen politischen Entscheidungen mitzustimmen. 15 Prozent der Mitglieder, d.h. rund 36.000 Personen, konnten eine Mitgliederbefragung in Form einer Urabstimmung erzwingen. Die traditionell kritische Wiener Sektion 8, die Salzburger SPÖ und der SJ-Chef Wolfgang Moitzi plädierten vehement für eine solche Urabstimmung, die jedoch von der Parteiführung mit dem Argument, dass über die Koalition der 70-köpfige Bundesparteivorstand statutengemäß zu entscheiden habe, abgelehnt wurde. Besonders deutlich wandte sich der Salzburger Bürgermeister Heinz Schaden gegen die – auch von seiner eigenen Landesorganisation unterstützte – Forderung nach einer Urabstimmung. Diese Diskussion sei »verantwortungslos«, da die Republik »kein Spielzeug« sei. Die SPÖ habe als größte Partei die Pflicht, politische Verantwortung zu übernehmen und eine Regierung zu bilden. Dabei könne es nicht zugehen »wie in einem Schülerparlament«. ¹⁴ Am 14. Oktober fiel im SPÖ-Bundesparteivorstand mit drei Gegenstimmen die Entscheidung, dass in diesem Gremium über den Koalitionsvertrag abgestimmt werde. Die Bemühungen der Sektion 8 um die notwendige Unterstützung für eine Urabstimmung scheiterten am notwendigen Quorum.

Trotz aller nach wie vor bestehenden Skepsis gegenüber einer Koalition mit der SPÖ fiel in der ÖVP auf Grund der realpolitischen Gegebenheiten die Entscheidung in diese Richtung. Eine Mitte-rechts-Koalition unter Einschluss des Team Stronach wäre auf Grund der Instabilität der neuen Partei von erheblicher Unsicherheit und daher auch Instabilität geprägt gewesen. Eine Mitte-rechts-Koalition unter Einschluss der NEOS scheiterte an der Weigerung der NEOS, mit der FPÖ zu koalieren. Damit waren die rechnerischen Alternativen zu einer Koalition mit der SPÖ erschöpft, sodass man sich für das politisch Mögliche entschied und am 14. Oktober Parteiboss Michael Spindelegger mit der Aufnahme von Regierungsverhandlungen

¹⁴ Schicksalstage für die künftige Regierung. –In: SN 9.10.2013, S. 1.

gen beauftragte.¹⁵ Wenngleich man das gesteckte Wahlziel nicht erreicht habe, so sei das Wahlergebnis der Partei in der Relation zu anderen durchaus respektabel. Er fühle sich in seiner Position gestärkt und habe den Auftrag bekommen, die Verhandlungen zu führen, erklärte er in einem Interview mit der Tageszeitung »Kurier« durchaus selbstbewusst.¹⁶ Eine erhebliche Rolle bei der Entscheidung des ÖVP-Bundesparteivorstandes spielten die sozialpartnerschaftlich und großkoalitionär eingestellten Landesorganisationen und Bünde (Wirtschaftsbund, Bauernbund), vor allem Niederösterreichs Landeshauptmann Erwin Pröll, dessen Landesorganisation jede vierte Stimme zum Bundesergebnis der ÖVP beigetragen hatte, während die kritische Westachse, gebildet von den Landeshauptleuten Markus Wallner, Günther Platter und Wilfried Haslauer, zusammen nur rund 20 Prozent der Stimmen auf ihrem Konto hatte.

Bundespräsident Heinz Fischer hatte zügige Verhandlungen und ein Ergebnis noch vor Weihnachten als Richtlinien für die Verhandlungen ausgegeben. Bereits am 15. Oktober standen die jeweiligen Chefverhandler der acht Arbeitsgruppen fest:

- Konsolidierung, Staatsfinanzen – Andreas Schieder (SPÖ), Josef Pühringer (ÖVP)
- Wachstum, Arbeit, Landwirtschaft – Rudolf Hundstorfer (SPÖ), Christoph Leitl (ÖVP)
- Zukunft, Umwelt, Familie – Doris Bures (SPÖ), Sebastian Kurz (ÖVP)
- Bildung, Wissenschaft, Frauen – Gabriele Heinisch-Hosek (SPÖ), Wilfried Haslauer (ÖVP)
- Pensionen, Pflege, Gesundheit – Rudolf Hundstorfer (SPÖ), Reinhold Mitterlehner (ÖVP)
- Außenpolitik, Europa – Josef Cap (SPÖ), Reinhold Lopatka (ÖVP)
- Sicherheit, Justiz – Gerald Klug (SPÖ), Johanna Mikl-Leitner (ÖVP)
- Staatsreform, direkte Demokratie – Hans Niessl (SPÖ), Andreas Khol (ÖVP)

Bemerkenswert an der personellen Konstellation war die starke Position von Rudolf Hundstorfer bei der SPÖ, der mit der Leitung von zwei Arbeitsgruppen betraut wurde, und die politische Aufwertung von Sebastian Kurz bei der ÖVP. Der Staatssekretär hatte bisher die überschaubare Agenda der Integration verantwortet und agierte nunmehr als Chefverhandler beim umfangreichen Thema Zukunft, Umwelt, Familie. Signifikant im Sinne eines politischen Signals war die Betrauung des oberösterreichischen Landeshauptmanns Josef Pühringer an Stelle von Finanzministerin Maria Fekter mit dem Thema Konsolidierung, Staatsfinanzen und des Salzburger Landeshauptmanns Wilfried Haslauer, der kaum über eine Expertise im Unterrichts-

¹⁵ Vgl. <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wahlen/nationalratswahl-2019/nationalratswahl-2013/580435-verhandler-wollen-nun-verhandeln.html> (abgerufen am 3. April 2022).

¹⁶ Kurier 13.10.2013, S. 2.

und Wissenschaftsbereich verfügte, mit dem Thema Bildung, Wissenschaft, Frauen. Die relativ starke Berücksichtigung von Landespolitikern im ÖVP-Regierungsteam – und in abgeschwächter Form bei der SPÖ – hatte vor allem drei Gründe: Die Länder sollten in die Verantwortung eingebunden werden und damit die bereits rituellen Zwischentöne aus den Landeshauptstädten zu bundespolitischen Entscheidungen auf ein Minimum reduziert werden. In beiden Parteien gab es einen starken Einfluss der Landesparteien sowie der Bünde bzw. des ÖGB/der AK auf die Bundespartei, der sich sowohl bei den Finanzen wie auch der Mobilisierung bei Wahlkämpfen manifestierte. Die in beiden Parteien bestimmenden Landeshauptleute, Michael Häupl und Erwin Pröll, saßen zwar nicht am Verhandlungstisch, übten jedoch hinter den Kulissen den bestimmenden Einfluss aus.

Die Tage von Maria Fekter als Finanzministerin waren ebenso gezählt wie jene von Justizministerin Beatrix Karl und Landwirtschaftsminister Nikolaus Berlakovich. Wenngleich Fekter wissen ließ, dass sie ihre Funktion auch weiter ausüben möchte, war es ein offenes Geheimnis, dass Michael Spindelegger sein vor der Nationalratswahl gescheitertes Vorhaben, vom Außen- in das Finanzministerium zu wechseln, nunmehr im Rahmen der Regierungsbildung realisieren werde. Sie wurde seitens der ÖVP nicht mehr mit der Verhandlungsführung in der Untergruppe Staatsfinanzen nominiert, sondern der oberösterreichische Landeshauptmann Josef Pühringer. Bundeskanzler Faymann und Vizekanzler Spindelegger wandten sich auch gegen ihr Vorhaben eines eigenen gesetzlichen Budgetprovisoriums für 2014. Stattdessen sollte das Budget 2014 im Zuge der Koalitionsverhandlungen festgelegt und für die ersten Monate des Jahres 2014 die Möglichkeit eines automatischen Provisoriums, d. h. der Fortschreibung der Budgetzahlen des Jahres 2013, geschaffen werden.

In der ÖVP führte die Nominierung der Leiter der einzelnen Untergruppen teilweise für Irritationen und deutlich geäußerte Kritik hinter vorgehaltener Hand. Seitens des Wirtschaftsbundes reagierte man über die offensichtliche Degradierung der von ihm gestellten Finanzministerin, die nur mehr Mitglied der Untergruppe Staatsfinanzen war, ebenso verstört wie der Bauernbund, der mit sichtlichem Grollen die offensichtliche Nichtbeachtung von Landwirtschaftsminister Nikolaus Berlakovich als Leiter der Untergruppe Wachstum, Arbeit, Landwirtschaft registrierte. Wenngleich Bauernbund-Obmann Jakob Auer dem Verhandlungsteam angehörte, so wurde das Thema Landwirtschaft doch unter Federführung des Wirtschaftskammerpräsidenten Christoph Leitl verhandelt. Der überproportionale Einfluss des Bauernbundes war von Spindelegger bewusst in die Schranken gewiesen worden. Auch aus Sicht der Wähler/innen waren aus dem bisherigen ÖVP-Regierungsteam, wie eine ÖGB-Umfrage Mitte Oktober ergab, Maria Fekter, Nikolaus Berlakovich und Beatrix Karl, die auch innerparteilich als Ablöse кандидат/innen galten, verzichtbar. Deutliche Gewinner bei der Frage, wer der neuen Regierung angehören und wer aus ihr ausscheiden sollte, waren Sebastian Kurz, Werner Faymann und Michael Spindelegger.

Tabelle 1: Saldo in Prozent aus »soll bleiben« und »soll gehen«

Sebastian Kurz	+26
Werner Faymann	+19
Michael Spindelegger	+15
Rudolf Hundstorfer	+15
Karlheinz Töchterle	+14
Reinhold Mitterlehner	+12
Gerald Klug	+9
Alois Stöger	+4
Josef Ostermayer	+3
Johanna Mikl-Leitner	+/-0
Andreas Schieder	-2
Reinhold Lopatka	-3
Doris Bures	-7
Maria Fekter	-28
Beatrix Karl	-34
Nikolaus Berlakovich	-46

Quelle: Kurier 20.10.2013. S. 4.

Die offiziellen Regierungsverhandlungen begannen mit dem ersten Treffen der jeweils 13 Mitglieder umfassenden Verhandlungsteams der beiden Parteien im Parlament. Dabei wurde vereinbart, das künftige Regierungsprogramm in acht Arbeitsgruppen zu erarbeiten. Als Koordinatoren sollten die Staatssekretäre Josef Ostermayer und Reinhold Lopatka sowie Michael Spindeleggers Kabinettschef Jochen Danningner fungieren, bei besonders kritischen und kontroversen Themen Werner Faymann und Michael Spindelegger persönlich. Von beiden Seiten wurde im Interesse rascher und zielgerichteter Verhandlungen Verschwiegenheit vereinbart. Um das Regierungsprogramm auf eine breitere Basis zu stellen, sollte es parallele Gespräche mit den Landeshauptleuten und den Sozialpartnern geben und mit Blick auf die gescheiterten Verhandlungen 1999 sollte der Koalitionspakt nur von den beiden Parteiobmännern unterschrieben werden.

Auf Grund der Erfahrungen der letzten Legislaturperiode war allen Beteiligten und auch allen politischen Beobachtern klar, dass die Entwicklung der Staatsfinanzen *den* zentralen Punkt der Koalitionsverhandlungen bilden werde. Als die beiden Chefverhandler dieses Kapitels, Staatssekretär Andreas Schieder und Landeshauptmann Josef Pühringer, am 22. Oktober erstmals zusammentrafen, stand ein Kassensturz auf der Tagesordnung. Dieser war auf Grund der geänderten Parameter notwendig, da angesichts der anhaltenden krisenhaften Entwicklung im Finanz- und Wirt-

schaftsbereich die Wachstumsprognosen nach unten korrigiert und Entwicklungen im Sozialbereich, vor allem bei den Pensionen, kritischer beurteilt wurden. Zudem waren wegen der Kärntner Hypo Alpe-Adria zusätzliche Belastungen in Milliardenhöhe zu erwarten und auch der Salzburger Finanzskandal hatte bei der Brüsseler Statistikbehörde Eurostat zu Einwänden in Form eines Qualitätsvorbehalts gegen die Defizit- und Schuldentilgungsmeldung Österreichs geführt. Die Folge war nicht nur ein Imageverlust Österreichs, sondern auch eine Einrechnung der Salzburger Finanzschulden in der Höhe von 1,2 Milliarden Euro und damit eine Erhöhung des Gesamtschuldenstandes um 0,5 Prozentpunkte auf 74,5 Prozent des BIP.

Lediglich beim Ziel, bis 2016 ein ausgeglichenes Budget zu erreichen, herrschte Einigkeit. Bei den Modalitäten zur Erreichung dieses Ziels herrschten hingegen erhebliche Gegensätze, die aus grundlegenden Differenzen der ordnungspolitischen Vorstellungen der Verhandlungspartner resultierten.

1.2 »WIE ANDERS SOLL MAN ES NENNEN ALS »LÜGE« [...] ?« DAS MILLIARDEN FINANZIERUNGSLÖCH

Bei den Regierungsverhandlungen wurde Anfang November deutlich, dass sich die Staatsfinanzen zum größten Stolperstein für einen erfolgreichen Abschluss erweisen sollten. Denn obwohl Stillschweigen zwischen den Verhandlungspartnern vereinbart worden war, lancierte die ÖVP die Zahlen der Budgetprognose bis 2018 an die Öffentlichkeit in der Hoffnung, damit einen Reformdruck auf die SPÖ aufzubauen. Nach vorliegenden aktuellen Berechnungen ergab sich bis zum Ende der Legislaturperiode 2018 ein Fehlbetrag von 18 bis 30 Milliarden Euro, der eingespart werden musste, wollte man das angestrebte Nulldefizit und einen erfolgreichen Schuldenabbau erreichen. Die Summe resultierte je zu einem Drittel aus höheren Kosten für die Pensionen als ursprünglich geplant, geringeren Einnahmen und höheren Ausgaben auf Grund der pessimistischeren Konjunkturerwartungen und zusätzlich notwendig werdenden Mitteln für die Bankenhilfe, vor allem die Hypo Alpe-Adria. Die Finanzierung des von beiden Regierungsparteien im Juni beschlossenen Familienpakets (Ausbau der Kinderbetreuung, höhere Beihilfen) sowie der geplanten Steuerreform war unter diesen Prämissen mehr als fraglich. Die unterschiedlichen Antworten erfolgten umgehend: Die SPÖ sah keinen Anlass zu strukturellen Reformen und damit Einsparungen, sondern setzte auf letztlich doch bessere Konjunkturdaten und Steuermehreinnahmen durch die Einführung von Vermögens- und Erbschaftssteuern, während die ÖVP strukturelle Reformen, d.h. vor allem eine ausgabenseitige Sanierung des Budgets, forderte.

Sowohl die Opposition als auch die Medien sprachen angesichts der bekannt gewordenen Finanzierungslücke von einem Budgetschwindel der letzten Bundesregie-

rung. Sie habe ihre Budgetberechnung 2013 einfach auf einer Fortschreibung der Zahlen aus dem Jahr 2012 erstellt, dabei die Warnungen und deutlich schlechteren Wirtschaftsprognosen sowie die zu erwartenden höheren Ausgaben für die Pensionen und die Bankenhilfe ignoriert und eine nachhaltige Sicherung der Finanzstabilität behauptet. Die nun bekannt gewordene Milliardenlücke löste bei Rechnungshofpräsident Josef Moser keine Verwunderung aus. In einem Interview mit der Tageszeitung »Die Presse« wies er darauf hin, dass sich die Regierung gegenüber der EU zwar verpflichtet habe, bis 2016 ein ausgeglichenes Budget zu erreichen, jedoch »die nötigen Reformen aufgeschoben« habe, weshalb nun diese Finanzierungslücke entstanden sei. Das Konsolidierungspaket des Jahres 2012 sei »ein Softpaket« gewesen, »nicht mehr. Strukturell ist bisher nichts geschehen. [...] Die Politik glaubt, sie kann sich davonstehlen. Man fürchtet sich vor Veränderung. Nur: Wer bewahrt, gefährdet die finanzielle Nachhaltigkeit. Und vor dieser Situation stehen wir jetzt. [...] Wir brauchen Strukturereformen. [...] Je länger man wartet, desto mehr Steuergeld geht verloren. Es kann nicht eine Generation zulasten ihrer Kinder und Enkelkinder leben.« Eine Lösung des Problems durch Vermögenssteuern werde »nicht funktionieren. Unser Haushalt ist wie ein Fass mit vielen Löchern. Da können Sie oben hineinschütten, so viel Sie wollen. Es rinnt doch wieder alles hinaus.«¹⁷ Für Andreas Koller blieb die Regierung, die offensichtlich in den letzten Monaten zu sehr mit dem Wahlkampf beschäftigt gewesen sei, um auf die Warnungen der Wirtschaftsforscher und Budgetexperten zu hören, die Antworten auf eine Reihe von Fragen schuldig, die man aber dennoch stellen müsse.

»Zum Beispiel die Frage: Wie anders soll man es nennen als »Lüge«, wenn eine Regierung vor der Wahl ein saniertes Budget vulgo Nulldefizit bis 2016 verspricht und nach der Wahl draufkommt, dass jährlich sechs bis acht Milliarden fehlen? [...] Fest steht, dieses Loch ist nicht zu stopfen ohne Sparpaket und/oder Steuererhöhungen. Vor der Wahl war keine Rede davon. Wir sind belogen worden. Oder die Frage: Wie soll man es anders nennen als »Wählerbestechung«, dass die Regierung, als sich der Wahltermin näher schob, teure Wohltaten unters Volk streute? Noch im vergangenen Jahr sind, um nur ein Beispiel zu nennen, die Förderungen für die Pendler um Hunderte Millionen erhöht worden. Für die Familien wurden höhere Beihilfen für 2014 in Aussicht gestellt, wenn auch nur im Fall, dass SPÖ und ÖVP wieder in der Regierung sitzen. [...] Keine Frage, Erleichterungen für Pendler, Familien, Kinder, Steuerzahler sind eine gute Sache. Doch sie sind nicht erschwinglich. Angesichts der neuen Budgetzahlen schon gar nicht. Statt Erleichterungen werden Belastungen kommen. Wählerbestechung und Wählerbetrug. Oder die Frage: Warum eigentlich muss eine Koalition, die seit fünf Jahren amtiert, erst einen Kassensturz veranstalten, um zu erkennen, dass etliche Milliarden fehlen? Ist

¹⁷ Thomas Prior: »Die Regierung macht den Leuten etwas vor« – In: Die Presse 9.11.2013. S. 7.

es vermessen zu verlangen, dass eine amtierende Regierung jederzeit einen annähernden Überblick über die Staatsfinanzen haben muss. [...] Selten zuvor war die Realität nach der Wahl so diametral anders als die Fantasiewelt, die uns vor der Wahl vorgespiegelt wurde. Was der Gipfel der Absurdität ist: Die Regierenden selbst sind es, die gleich Rattenfängern dem Wählervolk auf dem Weg in die Politikverdrossenheit vorantzen.«¹⁸

Die schwierige Finanzlage ließ die bereits in der abgelaufenen Legislaturperiode deutlich zutage getretenen ideologischen Frontverläufe wiederum hervortreten. Die ÖVP forderte im Einklang mit den meisten Wirtschaftsforschern Strukturreformen, d.h. vor allem Einsparungen bei Pensionen und Subventionen/Förderungen. Mit rund 15 Milliarden Euro beinhaltete der Bereich der Subventionen und Förderungen nach Ansicht der Wirtschaftsforschungsinstitute und des Rechnungshofes ein Sparpotential von mindestens einem Drittel, d.h. rund fünf Milliarden Euro. Auch die Möglichkeit weiterer Privatisierungen und des Rückzugs des Staates in den betreffenden Unternehmen auf Sperrminoritäten sowie die Verwendung der eingenommenen Mittel für einen Forschungs- und Innovationsfonds wurden vorgeschlagen. Die SPÖ lehnte diese Forderungen strikte ab und erklärte sich lediglich zu geringfügigen Korrekturen bereit, wobei sie unter dem Motto »Kein Grund für Panikmache« (Andreas Schieder) auf durch ein stärkeres Wirtschaftswachstum verbesserte Parameter sowie die Einführung von Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuern, die außerdem die geplante Steuerreform gegenfinanzieren sollten, setzte. Für die ÖVP wäre das Einschwenken auf diesen Steuervorschlag, der zudem den Fehlbedarf selbst bei günstigsten Annahmen nicht annähernd deckte, einem Selbstmord auf offener Bühne gleichgekommen. Die kontradiktorischen Positionen der beiden Parteien waren nicht vermittelbar, der Stillstand der Verhandlungen und die zunehmende öffentliche Ungeduld die logische Folge. Vor allem die ÖVP wurde nicht müde zu betonen, dass sie ohne einen Sparkurs keiner Regierung angehören werde. So erklärte Landeshauptmann Markus Wallner vor dem Vorarlberger Landtag, es müssten Einsparungen vor allem im Pensionsbereich, z.B. auch durch Eingriffe in vorhandene Pensionsprivilegien der Nationalbank, der ÖBB, des ORF und der Sozialversicherungen erfolgen. Ohne einen Sparkurs werde eine Neuauflage der Koalition mit der ÖVP jedenfalls nicht zustande kommen.¹⁹

Der Bereich der Pensionen erwies sich als besonders heikle politische Materie, gehörten doch die Pensionist/innen zu den Kernwählern der beiden Parteien. So sehr mit Blick auf die demografische Entwicklung, Finanzierbarkeit und Generationengerechtigkeit eine Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters nach Ansicht des IHS und dessen Leiter Christian Keuschnigg notwendig und gerechtfertigt gewesen

¹⁸ Andreas Koller: Die Wähler – bestochen und belogen. – In: SN 9.11.2013, S. 1.

¹⁹ Die Presse 14.11.2013, S. 9.

wäre, so sehr scheuten beide Verhandlungsparteien vor einem solchen Schritt zurück. Selbst die ÖVP, die strukturelle Reformen vor allem im Bereich der Frühpensionen forderte, betonte in Übereinstimmung mit der SPÖ, dass eine solche Maßnahme nicht ins Auge gefasst werde. Stattdessen wolle man sich darauf konzentrieren, das geringe tatsächliche Pensionsantrittsalter an das gesetzliche heranzuführen, wobei ein Bonus-Malus-System hilfreich sein könnte. Dabei attestierte eine am 26. November 2013 veröffentlichte OECD-Studie, dass die Österreicher/innen im Schnitt drei bis vier Jahre früher in Pension gingen als die Senioren anderer Industrieländer. Eine Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters sei daher vor allem auch im Interesse der Finanzierbarkeit des Systems unbedingt erforderlich, so die Empfehlung der Studie. Wenngleich die ÖVP vor einer Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters zurückschreckte, so forderte sie vor allem auch mit Hinweis auf die geschlechter-spezifisch unterschiedlich hohen Pensionsbezüge eine bereits ab 2019 einsetzende Angleichung des gesetzlichen Frauenpensionsalters an jenes der Männer, womit sie jedoch bei der SPÖ auf Ablehnung stieß. Einigkeit herrschte hingegen darin, die Wirkungen der bereits getroffenen Maßnahmen zur Reduzierung der Frühpension im Jahr 2014 genau zu beobachten und daraus eventuell notwendige neue Schritte abzuleiten. Außerdem sollte 2014 eine Anhebung der Höchstbemessungsgrundlage in der ASVG-Versicherung von derzeit 4440 auf 4530 Euro brutto erfolgen.

Diese Einigung in Detailbereichen änderte jedoch nichts an den nach wie vor bestehenden diametralen ordnungspolitischen Gegensätzen, die zu einem politischen Mikado führten. An der Situation änderte auch der Umstand nichts, dass sich die Koalitionsverhandler schließlich auf den Fehlbetrag von 24,2 Milliarden Euro (inklusive Bankenhilfe vor allem für die Hypo Alpe-Adria) einigten. Angesichts der ergebnislosen Verhandlungsrunden hatten die Koalitionsbefürworter in der ÖVP – Wirtschafts- und Bauernbund – einen zunehmend schweren Stand. Zunehmend wurde laut über Alternativen – bis zum Gang in die Opposition – nachgedacht und die Meinung vertreten, dass die Partei bei ihrem Eintritt in eine Koalition, die keine strukturellen Reformen in die Wege leite, einen zu hohen Preis bezahlen würde. Parteiobmann Michael Spindelegger musste auf diese wachsende Unruhe in der Partei reagieren und wandte sich daher am 20. November in einem E-Mail an alle Parteimitglieder, in dem er betonte, er gehe »nur dann in eine Regierung, wenn *wichtige Reformen für Österreich* in Angriff genommen werden«. Ohne die Bankenhilfe gehe es bis 2018 um einen Fehlbetrag in der Höhe von 18,44 Milliarden Euro.

»Damit Österreich stark und handlungsfähig bleibt, heißt es nun **sparsam vorzugehen**. Seit die Zahlen auf dem Tisch liegen, kann auch die SPÖ nicht mehr so tun, als ob kein Reformbedarf bestünde. Wir spüren in den Verhandlungen bereits **ein gewisses Umdenken bei der SPÖ**. Ob es reichen wird, kann ich noch nicht sagen. Das werden **harte Verhandlungen**. Für mich ist klar, dass ich erst dann meine Unterschrift unter einen

Koalitionsvertrag setze, wenn der Vertrag klare Perspektiven für die Zukunft dieses Landes enthält. Denn weiterhin gilt: Ich will **nachfolgenden Generationen ein besseres Österreich übergeben.**²⁰

Unterstützung erhielt Spindelegger von IHS-Chef Christian Keuschnigg, der mit Blick auf den Finanzierungsbedarf bis 2018 bemerkte, dass »Sparen [...] auf jeden Fall angesagt« sei. »Eine ausgabenseitige Sanierung des Budgets ist dabei nachhaltiger. [...] Es gilt der Grundsatz: Je höher die Steuerquote ist, desto kostspieliger ist eine weitere Steuererhöhung, weil sie zunehmend Wachstum hemmt und in die Schwarzwirtschaft abdrängt. [...] Zuwarten ist sehr kostspielig. Man muss sofort Reformen angehen, damit ab 2020 eine größere Stabilisierung bewirkt werden kann.«²¹

Doch auch Spindeleggers Gegenüber, Werner Faymann, stand unter erheblichem innerparteilichem Druck. Beim Landesparteitag der oberösterreichischen SPÖ erklärte der neu gewählte Landesparteiobmann Reinhold Entholzer in Richtung des angereisten Bundeskanzlers kämpferisch: »Wir als Sozialdemokratie müssen aus den Koalitionsverhandlungen stehend herauskommen.« Faymann kam der im Saal herrschenden Stimmung entgegen und betonte, dass Einschnitte bei den Pensionen und Vermögenssteuern die größten Konfliktpunkte der Verhandlungen bildeten. Er warnte die ÖVP davor, negative Budgetprognosen zu nutzen und »uns falsche Forderungen« aufzudrängen. Und: »Wenn man nicht einfach mehr Schulden machen kann, muss man dafür sorgen, dass vonseiten der Vermögenden ein höherer Beitrag geleistet wird.«²² In einem Interview mit den »Salzburger Nachrichten« begründete er den Standpunkt der SPÖ, warum angesichts der finanziellen Lage kein Grund zur Panikmache bestehe und daher auch die von der ÖVP geforderten schmerzhaften strukturellen Reformen nicht notwendig seien.

»Ich bin entsetzt, wie sehr hier mit Falschbehauptungen agiert wird. Wir haben zu jedem Zeitpunkt gewusst, was in der Kassa ist. Wir haben immer einen exakten Überblick über das laufende Budget gehabt. In den vergangenen Jahren haben wir bei jedem Budget besser abgeschlossen als geplant. Das hat in Europa kaum ein Land zustande gebracht. [...] Das Problem besteht darin, dass einige ganz bewusst den laufenden Budgetvöllzug mit der Prognose für die kommenden fünf Jahre verwechseln. Da kein Mensch die Zukunft vorhersagen kann, haben es Prognosen an sich, dass man gewisse Spielräume einplanen muss. Wenn uns jetzt Vertreter der Opposition kriminalisieren wollen, weil wir heute eine vorsichtiger Budgetprognose anstellen als vor wenigen Monaten, ist das absolut unseriös.«

20 oevp E-Mail vom 20.11.2013. (Privatarchiv des Verfassers)

21 Michael Bachner: Das Budgetloch im Expertencheck. – In: Kurier 2.12.2013. S. 3.

22 Karl Ettinger: Faymann und die lästigen Genossen. – In: Die Presse 24.11.2013. S. 3.

Der nunmehr errechnete Fehlbetrag resultiere somit nicht aus dem Budget, sondern aus der Prognose bis 2018.²³

Ende November befanden sich die Koalitionsverhandlungen auf Grund der nach wie vor unvereinbaren Standpunkte in der Frage der Bewältigung der Budgetlücke bis 2018 in Höhe von 24,2 Milliarden Euro in der kritischen Phase. Während es in den übrigen sieben Arbeitsgruppen weitgehende Annäherungen gab, herrschte im entscheidenden Bereich der Finanzen Stillstand. Angesichts der neuerlichen demonstrativen Bestätigungen der jeweiligen Standpunkte – keine Strukturreformen versus Strukturreformen – durch die Parteigremien und deren Erklärung, nötigenfalls die Regierungsgespräche auch scheitern zu lassen, schienen die Chancen der von beiden Parteien zu Beginn der Verhandlungen als alternativlos bezeichneten Fortsetzung der Koalition zu schwinden. Lediglich die noch größere Unwahrscheinlichkeit aller anderen rein theoretisch möglichen Koalitionsvarianten fungierte als Garant für die Fortsetzung der Regierungsverhandlungen. Dabei war allen Beteiligten und politischen Beobachtern klar, dass eine eventuell doch noch erzielbare Einigung nicht den notwendigen großen Wurf, sondern nur den kleinsten gemeinsamen Nenner beinhalten werde.

Wenngleich beim strittigen Pensionsthema Ende November Teileinigungen erzielt wurden, so herrschte bei ordnungspolitischen Grundsätzen Stillstand. Der von Bundespräsident Heinz Fischer gewünschte Zeitplan, eine neue Regierung noch vor Weihnachten angeloben zu können, geriet in Gefahr, weshalb sich Fischer in einem ORF-Interview veranlasst sah, die beiden Parteien zu einer Beschleunigung ihrer Verhandlungen und zum Erzielen von Durchbrüchen zu ermahnen. Eine Erklärung, die Staatssekretär Reinhold Lopatka zu der Erwiderung veranlasste: »Bei allem Verständnis für den Herrn Bundespräsidenten, aber das Ergebnis ist wichtiger als das Datum.«²⁴ Am 3. Dezember begründete Michael Spindelegger am Rande der Regierungsverhandlungen gegenüber der Tageszeitung »Kurier« das Stocken der Verhandlungen damit, dass sich beide Parteien »in den großen Fragen nicht einig sind. Da können hundert Details in Untergruppen abgearbeitet sein – wenn man die großen Herausforderungen nicht miteinander meistert, kann man keine Koalition bilden. [...] Wir haben im Zuge des Sparpakets 2012 alles aus den Ressorts rausgequetscht, was ging. Das reicht aber nicht für das Nulldefizit. Daher müssen wir jetzt in die Strukturen gehen. Mit dem Klein-Klein kommen wir nicht ans Ziel.«²⁵

23 Andreas Koller: »Bin entsetzt über Falschbehauptung«. – In: SN 16.11.2013. S. 3.

24 Lopatka zu Fischer: »Das Ergebnis ist wichtiger als das Datum«. – In: Kurier 2.12.2013. S. 2.

25 Daniela Kittner: Spindelegger will eine Kostenbremse für die Verwaltung. – In: Kurier 4.12.2013. S. 2 f.; vgl. auch Saskia Jungnikl: Mit der richtigen Einstellung zur Regierungsbildung – In: Der Standard 4.12.2013. S. 4. <https://www.derstandard.at/story/1385169661323/regierungsverhandlungen-oevp-will-sich-nicht-auf-weihnachten-festlegen> der verlinkte Artikel hat einige Unterschiede zur Printausgabe (abgerufen am 3. April 2022).

Am folgenden Tag sah sich der öVP-Obmann veranlasst, Bundespräsident Heinz Fischer in einem persönlichen Gespräch über die Verhandlungen zu informieren und dabei darauf hinzuweisen, dass auf Grund der Weigerung der SPÖ zu grundlegenden Strukturreformen die Lage der Verhandlungen über eine Regierungsbildung, die auch die Grundzüge der notwendigen Budgetkonsolidierung beinhalten müsse, dramatisch und deren Scheitern nicht mehr auszuschließen sei. Dabei teilte er dem Bundespräsidenten die fünf Kernforderungen der öVP mit:

1. Einsparungen in den Jahren 2014 und 2015, um das für 2016 angepeilte Nulldefizit zu erreichen;
2. Automatische weitere Reformen bei den Pensionen, wenn die ergriffenen Maßnahmen nicht zum gewünschten Ergebnis einer deutlichen Erhöhung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters führen;
3. Ein Kompromiss bei den Studiengebühren;
4. Weitere Privatisierungen durch die Reduktion der Staatsanteile bei Unternehmen auf die Sperrminorität;
5. Absage an jede Vermögens- und Erbschaftssteuer. Heinz Fischer, so die Botschaft Michael Spindeleggers, möge auf Werner Faymann einwirken, seine ablehnende Haltung gegenüber den notwendigen strukturellen Reformen aufzugeben.

Die Replik der SPÖ auf die medial viel beachtete Aktion Spindeleggers folgte auf dem Fuß. So erklärte der burgenländische Landeshauptmann Hans Niessl: »Michael Spindelegger sollte weniger Zeit mit dem Bundespräsidenten verbringen, er sollte mehr am Verhandlungstisch sitzen. [...] Die öVP-Inszenierung vom Budgetloch und der leeren Staatskasse« diene nur dem Zweck, »[g]ewisse Dinge durchzubringen. [...] Die Strategie, uns Reformverweigerung vorzuwerfen, zum Bundespräsidenten zu rennen, und sich gegen die wichtigste Reform zu verwahren, ist ungeheuerlich.« Die in den Regierungsverhandlungen zur Sprache gekommene »wichtigste Reform« sei die Reichensteuer. »Man kann nicht über Massensteuern reden, darüber, den Staatsbediensteten ein Biennium zu streichen, das Frauenpensionsalter zu erhöhen – und eine Reichensteuer nicht einmal andenken.« Infrastrukturministerin Doris Bures kommentierte die Position und das Verhalten der öVP im ORF-Radio mit der Bemerkung: »Es müsse Schluss sein ›mit diesen Spielchen und Erpressungsversuchen‹. [...] Sozialabbau ist keine Reform.«²⁶

Für 6. Dezember war eine Sitzung des öVP-Parteivorstandes anberaumt, bei dem Parteiboss Michael Spindelegger und die Leiter der acht Verhandlungsgruppen über den Stand der Verhandlungen informieren sollten, wobei den strittigen Fragen Budgetkonsolidierung und Pensionen besondere Aufmerksamkeit galt. In einem E-Mail an alle Parteimitglieder teilte Parteiboss Spindelegger die Beschlüsse

²⁶ Rot gibt Schwarz Süßes und Saures. –In: Kurier 5.12.2013. S. 4.

des Bundesparteivorstandes für die Koalitionsverhandlungen sowie die ihn dabei leitenden Grundsätze mit. »Ich will den nachfolgenden Generationen ein besseres Österreich übergeben. Dafür braucht es eine starke Wirtschaft, neue und gute Arbeitsplätze und sichere Pensionen. Ohne Reformen werden diese Ziele aber nicht erreichbar sein. **Ohne Reformen gehe ich daher auch in keine Koalition.** Ich unterzeichne kein Stillstands-Abkommen.« Der Bundesparteivorstand habe daher sieben Leitlinien für Regierungsverhandlungen fixiert:

- »1. Der Konsolidierungsbedarf muss durch Maßnahmen im Koalitionsübereinkommen abgedeckt sein.
2. Alle Ressorts müssen konkrete Sparmaßnahmen umsetzen, damit 2016 das Nulldefizit erreicht wird.
3. Die Pensionssteigerung muss durch überprüfbare Maßnahmen eingedämmt werden.
4. Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung und bei Förderungen zwischen Bund und Ländern sind zu beenden.
5. Verwaltungsausgaben müssen eine verbindliche Obergrenze haben.
6. Mit weiteren Privatisierungen sind Zukunftsinvestitionen für Offensivmaßnahmen abzusichern.
7. Es braucht einen Pakt für Wachstum, um Österreichs Wirtschaft an der Spitze der EU zu halten.«²⁷

Um in der strittigen Frage der Finanzen Lösungsmöglichkeiten auszuloten, hatte Spindelegger am 5. Dezember den Wiener Bürgermeister Michael Häupl getroffen und die Verhandler der entsprechenden Untergruppe tagten gleichzeitig in Linz. Für 9. Dezember war ein Treffen aller Landeshauptleute mit der gesamten Bundesregierung in Wien geplant. In der in Linz tagenden Finanz-Verhandlungsgruppe ergab sich durch Berechnungen von Sozialminister Rudolf Hundstorfer im Bereich der Finanzierungslücke bei den Pensionen bis zum Jahr 2018 eine Reduktion der ursprünglich im Pensionsgutachten angenommen Summe von etwas mehr als acht Milliarden Euro um vier Milliarden Euro. Auch die ÖVP-Verhandler stimmten der Argumentation des Sozialministers zu, dass die Annahme eines kontinuierlichen Schrumpfens des Pro-Kopf-Einkommens über einen Zeitraum von vier Jahren nicht realistisch sei. Zudem hatte man sich auf eine Reihe von Maßnahmen geeinigt, die bis 2018 Einsparungen von zwei Milliarden Euro bewirken sollten. Bis 2018 sollte das faktische Pensionsantrittsalter von derzeit 58,4 auf 60 Jahre steigen. Alle sechs Monate sollte ein Monitoring erfolgen, um zu überprüfen, ob die ergriffenen Maßnahmen, u. a. ein Bonus-Malus-System als Anreiz, länger zu arbeiten,²⁸ den gewünschten Effekt erziel-

²⁷ oevp E-Mail 6.12.2013. (Privatarchiv des Verfassers)

²⁸ Das Bonus-Malus-System sollte ab 2016 für alle Betriebe ab 25 Mitarbeiter/innen gelten. Betriebe,