



REPUBLIK ÖSTERREICH  
Parlament

# Umsetzung der Konsolidierungspakete und Offensivmaßnahmen ab 2011

**Budgetdienst**

**11. Jänner 2017**

# INHALT

- Anfrage zu den Konsolidierungspaketen ab 2011
- Methodische Herangehensweise
- Überblick über die Konsolidierungspakete
- Schwerpunkte und Umsetzung der Konsolidierungspakete
- Ex-Post-Betrachtung



# ANFRAGE ZU DEN KONSOLIDIERUNGSPAKETEN AB 2011



# ANFRAGE AN DEN BUDGETDIENST

Der Abgeordnete Mag. Bruno Rossmann ersuchte den Budgetdienst um eine Kurzstudie zur Umsetzung der drei Konsolidierungspakte ab 2011 (Loipersdorfpaket, Stabilitätspaket 2012 , Abgabenänderungsgesetz 2014).

Insbesondere ersuchte er um:

- Gesamtübersicht über alle Konsolidierungsmaßnahmen ab 2011
- Detailabschätzungen aller Maßnahmen im Hinblick auf deren Umsetzung
- Gegenüberstellung der ex-ante und ex-post budgetären Auswirkungen
- Ursachen für Abweichungen von den geplanten budgetären Auswirkungen
- Gesamtübersicht über die seit 2011 beschlossenen Offensivmaßnahmen
- Ob und mit welchen konkreten Maßnahmen die ausgewiesenen Offensivmaßnahmen umgesetzt wurden
- Wirkung der Maßnahmen im Budget 2016 bzw. im Bundesfinanzrahmen 2017 – 2020



# METHODISCHE HERANGEHENSWEISE



# METHODISCHE HERANGEHENSWEISE I

## Herausforderungen

- Angaben zu den Konsolidierungspaketen in unterschiedlichen Formaten und mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad
- Einzelne Maßnahmen sind überschneidend enthalten
- Änderungen zwischen politischer Beschlussfassung und Gesetz
- Maßnahmen wurden in nachfolgenden Konsolidierungspaketen weiter konkretisiert und ausgebaut
- Konsolidierungspakete nur teilweise mit konkreten Maßnahmen hinterlegt
- Maßnahmen außerhalb der Konsolidierungspakete (z.B. Lohnnebenkostensenkung, Arbeitsmarktoffensivmaßnahmen, Gesundheitsreform) beeinflussen die finanziellen Ergebnisse
- WFA und verwaltungsinterne Evaluierungen gemäß BHG 2013 greifen (noch) nicht (Konsolidierungspakete I und II vor Haushaltsrechtsreform; Evaluierung Abgabenänderungsgesetz 2014 erst 2019)



# METHODISCHE HERANGEHENSWEISE II

## Datengrundlagen

- Für die Ex-ante-Betrachtung:  
Maßnahmentabellen der Österreichischen Stabilitätsprogramme, Ministerratsvortrag zum Budgetbegleitgesetz 2011, Gesetzesmaterialien (Erläuterungen, WFA)
- Für die Ex-post-Betrachtung:  
Bundesrechnungsabschlüsse bzw. auf Kontenebene das HIS, Daten der VGR, sonstige quantitative Informationen (z.B. Pensionsantrittsalter)

## Einschätzung zur Umsetzung

- Ein großer Teil der angeführten Maßnahmen wurde in Form von Gesetzesbeschlüssen umgesetzt
- Bei einigen Maßnahmen (v.a. Einsparungen bei Förderungen und Verwaltung) sind keine gesetzlichen Grundlagen vorhanden, die Umsetzung ist daher nur eingeschränkt nachvollziehbar



# METHODISCHE HERANGEHENSWEISE III

## Ex-post-Bewertung der finanziellen Auswirkungen

- Ein kontrafaktisches Szenario (Entwicklung Staatsausgaben- und -einnahmen ohne Maßnahmen) kann nicht rekonstruiert werden, der tatsächliche Konsolidierungseffekt kann daher nicht ermittelt werden.
- Finanzielle Auswirkungen können daher nur eingeschränkt einer Ex-post-Evaluierung unterzogen werden.
  - Möglich ist dies etwa bei neu eingeführten Steuern (z.B. Stabilitätsabgabe, Flugabgabe) oder konkreten Förderprogrammen (z.B. thermische Sanierung).
  - Oft ist nur eine Betrachtung der Entwicklung von größeren Aggregaten möglich
- Für eine Ex-post-Betrachtung wurden daher Daten zum Sektor Staat in der VGR herangezogen, da diese ein über die Zeit konsistentes Bild über die Entwicklung der staatlichen Ausgaben und Einnahmen bieten.

Weiterführende Erhebungen der Verwaltungsorgane sind jedenfalls erforderlich (der Großteil der Maßnahmen unterliegt noch nicht der haushaltsrechtlichen Verpflichtung zur Ex-post-Evaluierung)





# VORGANGSWEISE

- (1) Erstellung einer **Übersicht** über die **drei Konsolidierungspakete** nach einem **einheitlichen Muster** mit Informationen zu Gesamtvolumen, Schwerpunkten, Geltungszeitraum, ausgaben- und einnahmenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen, Offensivmaßnahmen und den Umsetzungsgesetzen.
- (2) Erstellung einer Gesamtübersicht aller **ausgaben-** und **einnahmeseitigen Konsolidierungs-** und **Offensivmaßnahmen** ab 2011 unter Angabe der quantitativen Schätzungen bzw. Zielvorgaben bei Beschlussfassung.
- (3) Analyse der Umsetzung der Konsolidierungs- und Offensivmaßnahmen nach **Politikbereichen** (z.B. Abgaben, Pensionen). Soweit dies dem Budgetdienst aus den vorliegenden Informationen möglich ist, soll dabei beurteilt werden, ob und inwieweit die Maßnahmen tatsächlich wie geplant umgesetzt wurden und die vorgegebenen Zielwerte (Schätzungen, budgetpolitische Vorgaben) erreicht bzw. verfehlt wurden.
- (4) Gesamthafte Betrachtung des Konsolidierungspfades 2011 bis 2015.



# ÜBERBLICK ÜBER DIE KONSOLIDIERUNGSPAKETE



# ZEITLICHER ÜBERBLICK

- Herbst 2010: **Loipersdorf (Konsolidierungspaket I)**
- Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Dezember 2011 mit „Sixpack“ und „Fiskalpakt“ im März 2012
- Dezember 2011: Verabschiedung **Schuldenbremse** in Anlehnung an Deutschland, die ab 2017 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorsieht
- Neugestaltung des **Österreichischen Stabilitätspakts 2012**: strukturelle Defizitgrenzen für Bund, Länder und Gemeinden im Einklang mit den Bestimmungen zur Schuldenbremse und den europarechtlichen Vorgaben
- Februar 2012: **Stabilitätspaket (Konsolidierungspaket II)**
- Frühjahr 2013: Gesundheitsreform
- Frühjahr 2014: **Konsolidierungspaket III**
- Von der Analyse **nicht umfasst** sind etwa die Steuerreform 2015/2016, die Mehrausgaben durch die Flüchtlingsmigration und die Aufstockung der Mittel für Sicherheit und Terrorismusbekämpfung



# KONSOLIDIERUNGSPAKETE (KP) IM ÜBERBLICK

<b>Konsolidierungspaket I (Loipersdorf 2010)</b> <i>in Mio. EUR (gerundet)</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2011 - 2014
<b>Ausgabenseitige Maßnahmen (Bund)</b>	<b>1.495</b>	<b>2.210</b>	<b>2.695</b>	<b>3.226</b>					<b>9.626</b>
Sozialbereich	733	860	969	1.093					3.655
Förderungen	190	330	404	458					1.382
Verwaltungskosten inkl. Änderungen bei Projektvorhaben	486	791	868	963					3.108
Zinsersparnis durch Konsolidierung	86	229	454	712					1.481
<b>Steuerliche Maßnahmen (Gesamtstaat)</b>	<b>1.164</b>	<b>1.741</b>	<b>1.921</b>	<b>2.191</b>					<b>7.017</b>
<b>Offensivmaßnahmen</b>	<b>502</b>	<b>562</b>	<b>634</b>	<b>701</b>					<b>2.399</b>
<b>Netto-Konsolidierung (Gesamtstaat)</b>	<b>2.157</b>	<b>3.389</b>	<b>3.982</b>	<b>4.716</b>					<b>14.244</b>
<b>Konsolidierungspaket II (Stabilitätspaket 2012)</b> <i>in Mio. EUR (gerundet)</i>		2012	2013	2014	2015	2016			2012 - 2016
<b>Ausgabenseitige Maßnahmen (Bund)</b>		<b>388</b>	<b>1.870</b>	<b>2.864</b>	<b>4.377</b>	<b>5.147</b>			<b>14.646</b>
Verwaltungsreform und Dienstrecht		55	391	536	772	790			2.544
Pensionen und Arbeitslosenversicherung		11	919	1.483	2.059	2.491			6.963
Gesundheitswesen: Kürzung UG 24		19							19
Staatliche Unternehmungen / Förderungen		291	438	573	1.061	1.124			3.487
Zinsersparnis Bund(aufgrund geringerer Neuverschuldung)		12	122	272	486	742			1.634
<b>Ausgabenseitige Maßnahmen (Länder)</b>		<b>85</b>	<b>-68</b>	<b>594</b>	<b>791</b>	<b>1.278</b>			<b>2.681</b>
<b>Ausgabenseitige Maßnahmen (Sozialversicherung)</b>		<b>60</b>	<b>144</b>	<b>256</b>	<b>392</b>	<b>520</b>			<b>1.372</b>
<b>Steuerliche Maßnahmen (Gesamtstaat)</b>		<b>1.098</b>	<b>1.863</b>	<b>2.218</b>	<b>1.768</b>	<b>1.998</b>			<b>8.945</b>
<b>Offensivmaßnahmen</b>		<b>870</b>	<b>1.398</b>	<b>1.306</b>	<b>1.362</b>	<b>1.402</b>			<b>6.338</b>
<b>Netto-Konsolidierung (Gesamtstaat)</b>		<b>761</b>	<b>2.411</b>	<b>4.626</b>	<b>5.966</b>	<b>7.541</b>			<b>21.305</b>
<b>Konsolidierungspaket III (Abgabenänderungsgesetz 2014)</b> <i>in Mio. EUR (gerundet)</i>				2014	2015	2016	2017	2018	2014 - 2018
<b>Ausgabenseitige Maßnahmen (Bund)</b>				<b>1.137</b>	<b>1.047</b>	<b>1.199</b>	<b>1.291</b>	<b>1.512</b>	<b>6.186</b>
Kürzung Ermessensauszahlungen				500	300	300	300	300	1.700
Moderate Gehaltsanpassung 2014 und 2015				50	100	100	100	100	450
Moderate Pensionsanpassung 2014				320	320	320	320	320	1.600
Anhebung faktisches Pensionsantrittsalter				267	327	479	571	792	2.436
<b>Steuerliche Maßnahmen (Gesamtstaat)</b>				<b>722</b>	<b>1.164</b>	<b>1.644</b>	<b>1.691</b>	<b>1.528</b>	<b>6.749</b>
<b>Offensivmaßnahmen</b>				<b>493</b>	<b>786</b>	<b>1.029</b>	<b>1.003</b>	<b>1.062</b>	<b>4.373</b>
<b>Netto-Konsolidierung (Gesamtstaat)</b>				<b>1.366</b>	<b>1.425</b>	<b>1.814</b>	<b>1.979</b>	<b>1.978</b>	<b>8.562</b>

Anmerkung: Noch inklusive Überschneidungen zwischen den Paketen



# LOIPERSDORF 2010 (KP I)

- Herbst 2010: 1. Konsolidierungsprogramm 2011 bis 2014 mit geplanter Netto-Konsolidierung von 14,2 Mrd. EUR, um öffentliches Defizit bis 2013 schrittweise unter 3,0 % des BIP abzusenken
- **Ausgabenseitiger Schwerpunkt** der Konsolidierungsmaßnahmen:
  - Rund 1/4 (3,7 Mrd. EUR) im Sozialbereich, davon 1/2 bei Pensionen
  - 21 % bei Verwaltungskosten, weitere 10 % bei Förderungen, insb. Arbeitsmarktpolitik, Umwelt und Haftungen
  - 10,2 % durch Zinersparnis durch Konsolidierung
- **Steuerliche Maßnahmen:** Einführung Bankenabgabe, CO<sub>2</sub> Zuschlag bei Mineralölsteuer, Betrugsbekämpfungspaket, Erhöhung Tabaksteuer, Abschaffung Zinsenabzug bei Anschaffung von Beteiligungen im Konzern, ...
- **Offensivmaßnahmen** iHv 2,4 Mrd. EUR insbesondere im Bereich Pflege, Thermische Sanierung und Forschung
- Umsetzung mit Budgetbegleitgesetz 2011, Betrugsbekämpfungsgesetz 2010 und Finanzstrafgesetz-Novelle 2010



# STABILITÄTSPAKET 2012 (KP II)

- Februar 2012: 2. Konsolidierungsprogramm 2012 bis 2016 mit geplanter Netto-Konsolidierung von 21,3 Mrd. EUR um ausgeglichenen Haushalt bereits 2016 zu erreichen
- Geplantes Konsolidierungsvolumen iHv 27,6 Mrd. EUR
  - größter Anteil Bund: 76 %, davon 2/3 ausgabenseitig
  - 19 % (5,1 Mrd. EUR) auf Länder u. Gemeinden, davon 1/2 ausgabenseitig
  - 5 % (1,4 Mrd. EUR) auf Sozialversicherungen
- **Einsparungen:** 1/3 im Sozialbereich (z.B. moderate Pensionsanpassung 2013 und 2014, Struktureffekt durch späteren Pensionsantritt), bei ÖBB Bauprojekten (16,5 %) bzw. Förderungen (2015 und 2016 1,0 Mrd. EUR), Nulllohnrunde 2013, moderate Gehaltsanpassung 2014, ...
- **Steuerliche Maßnahmen:** Immo-Est, Finanztransaktionssteuer und Steuerabkommen mit Schweiz und Liechtenstein („Abgeltungssteuer“), ...
- **Offensivmaßnahmen** iHv 6,2 Mrd. EUR, Fortsetzung KP I, Neue Mittelschule, Globalbudgets Unis und Unterrichtsbereich, ...
- Umsetzung im Wesentlichen mit 1. und 2. Stabilitätsgesetz und den Steuerabkommen mit Schweiz bzw. Liechtenstein



# ABGABENÄNDERUNGSGESETZ 2014 (KP III)

- Frühjahr 2014: 3. Konsolidierungsprogramm 2014 bis 2018 mit geplanter Netto-Konsolidierung von 8,6 Mrd. EUR
- Einnahmenseitiger Schwerpunkt Konsolidierungsmaßnahmen (6,8 Mrd. EUR)
  - **Steuerliche Maßnahmen:** Erhöhung der Verbrauchssteuern (motorbezogene Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer und Tabaksteuer), Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, Sonderbeitrag des Bankensektors über Erhöhung der Stabilitätsabgabe
  - Entlastung der Unternehmen durch Abschaffung der Gesellschaftsteuer
- **Einsparungen:** Kürzung der Ermessensausgaben (1,7 Mrd. EUR), weitere Maßnahmen waren bereits im vorangehenden KP enthalten: moderate Pensionsanpassung 2014, moderate Gehaltsanpassungen im öffentlichen Dienst 2014 und 2015, Maßnahmen zur Anhebung des Pensionsantrittsalters
- **Offensivmaßnahmen** iHv 4,4 Mrd. EUR insbesondere für Erhöhung Familienbeihilfen, Ausbau der schulischen Tagesbetreuung und Kinderbetreuungseinrichtungen, Senkung der Lohnnebenkosten, Landwirtschaft und Hochwasserschutzmaßnahmen
- Umsetzung mit Abgabenänderungsgesetz 2014 und BFRG 2015 – 2018



# SCHWERPUNKTE UND UMSETZUNG DER KONSOLIDIERUNGSPAKETE





# GESAMTKONSOLIDIERUNGSVOLUMEN 2011 BIS 2015

Die hier dargestellten finanziellen Auswirkungen wurde um Mehrfachnennungen bereinigt, wenn möglich wurden Ex-post-Werte verwendet:

	<i>in Mio. EUR</i>	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen</b>		<b>1.287</b>	<b>2.270</b>	<b>3.860</b>	<b>4.645</b>	<b>4.882</b>
Steuerliche Maßnahmen		1.174	2.168	3.523	4.263	4.447
Einnahmenseitige Maßnahmen Pensionen und Arbeitsmarkt		113	102	337	382	435
<b>Ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen</b>		<b>1.382</b>	<b>2.601</b>	<b>4.284</b>	<b>6.965</b>	<b>8.428</b>
Öffentliche Verwaltung		486	846	1.259	1.499	1.735
Förderungen und Ermessensauszahlungen		190	500	574	1.127	969
Staatliche Unternehmen/ÖBB		0	82	229	364	352
Pensionen und Arbeitsmarkt		276	329	1.073	1.654	2.246
Pflege und Gesundheit		98	180	219	274	339
Familie		246	278	278	213	148
Zinseinsparungen		86	241	576	984	1.456
Länder und Sozialversicherung		0	145	76	850	1.183
<b>Offensivmaßnahmen</b>		<b>429</b>	<b>777</b>	<b>1.333</b>	<b>1.650</b>	<b>1.906</b>
Bildung und Forschung		262	540	977	1.011	1.052
Gesundheit und Pflege		140	190	240	316	366
Umwelt und Landwirtschaft		27	47	75	257	248
Wirtschaftsförderung		0	0	30	20	60
Sonstige		0	0	11	46	180
<b>Nettokonsolidierungseffekt</b>		<b>2.240</b>	<b>4.094</b>	<b>6.811</b>	<b>9.960</b>	<b>11.404</b>
in % des BIP		0,7	1,3	2,1	3,0	3,4
Anteil ausgabenseitige Konsolidierung in %		43	45	43	53	57
Anteil einnahmenseitige Konsolidierung in %		57	55	57	47	43



# AUSGABENSEITIGE KONSOLIDIERUNGSMABNAHMEN I

## Öffentliche Verwaltung

- Einsparungen im Personalbereich (z.B. Nulllohnrunde 2013 und moderate Gehaltsanpassung 2014 und 2015, Aufnahmestopp) sowie bei Verwaltungskosten und Projektvorhaben in allen drei KP vorgesehen
- Planwerte weisen insgesamt ein beträchtliches Einsparungsvolumen aus (für 2015 rd. 1,7 Mrd. EUR)
- Umsetzung nur zum Teil nachvollziehbar, Ex-post-Validierung nur eingeschränkt möglich

## Förderungen und Ermessensauszahlungen

- Kürzungen bei den Förderungen in allen drei KP vorgesehen (z.B. Kürzung von Förderansätzen, Transparenzdatenbank)
- Kürzungen der Ermessensauszahlungen in Konsolidierungspaketen II und III
- Geplante Einsparung aus diesen Bereichen beträgt 2015 rd. 1 Mrd. EUR. Aus der Entwicklung der direkten Förderungen gem. Förderungsbericht sind keine Einsparungen ablesbar.



# AUSGABENSEITIGE KONSOLIDIERUNGSMABNAHMEN II

## Pensionen

	<i>in Mio. EUR</i>	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Planwerte</b>						
Pensionshöhe		191	235	681	1.065	1.133
Pensionsantritt		1	12	234	382	869
Beitragseinnahmen		113	102	263	267	289
	<b>Summe</b>	305	349	1.178	1.714	2.291

- Pensionshöhe: v.a. moderate Pensionserhöhungen, geplanter Konsolidierungseffekt stimmt weitgehend mit eigenen Berechnungen überein
- Pensionsantritt: v.a. Verschärfungen bei vorzeitigen Pensionsformen, finanzielle Auswirkungen sind schwer zu evaluieren, allerdings ist ein Anstieg des Antrittsalters und ein Rückgang der Neuanträge sichtbar
- Beitragseinnahmen: v.a. Erhöhungen der Pflichtbeiträge (z.B. außertourliche Anhebung Höchstbeitragsgrundlage), Planwerte sind plausibel



# AUSGABENSEITIGE KONSOLIDIERUNGSMABNAHMEN III

## Zinseinsparungen

- Konsolidierung führt zu niedrigeren Finanzschulden und daher einer geringeren Zinslast
- Die finanzielle Auswirkungen (2015: 1,5 Mrd. EUR) wurden aufgrund zu hoher Zinserwartungen überschätzt
- Konsolidierungseffekt aus dem allgemein niedrigen Zinsniveau der letzten Jahre ist jedoch nicht enthalten

## Weitere wesentliche Einsparungen betreffen folgende Bereiche

- Einsparungen der Länder und Gemeinden sind im KP II mit einem Einsparungsvolumen für 2015 iHv 1,2 Mrd. EUR enthalten
- Staatliche Unternehmen/ÖBB: v.a. Einsparungen bei ÖBB-Bauprojekten
- Familie: v.a. Einschränkungen bei 13. Familienbeihilfe (Pauschalbetrag, nur für 6- bis 15-Jährige), Bezugsdauer von Familienbeihilfe nur noch bis 24 Jahre
- Pflege und Gesundheit: z.B. Verschärfungen Zugangskriterien zum Pflegegeld, Kostendämpfungspfad aus „Gesundheitsreform 2013“ nicht enthalten



# EINNAHMESEITIGE KONSOLIDIERUNGSMABNAHMEN I

Erhöhungen und Tarifierungsanpassungen bei den Verkehrs- und Verbrauchsteuern

- Tabaksteuererhöhungen (KP I und III), Erhöhung Mineralölsteuer (KP I), Erhöhung Motorbezogene Versicherungssteuer (KP III), Erhöhung (CO<sub>2</sub>-Zuschlag) und Tarifierungsanpassung bei der Normverbrauchsabgabe (KP I bzw. III), Streichung Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsbetriebe (KP I), ...
- Die erwarteten Mehreinzahlungen für 2015 belaufen sich auf 1,5 Mrd. EUR
- Stärkere Besteuerung von umwelt- bzw. gesundheitsschädlichen Produkten grundsätzlich zu begrüßen

Einführung neuer Abgaben

- Stabilitätsabgabe (inkl. Sonderbeitrag), Abgeltungssteuern Schweiz und Liechtenstein, Schaumweinsteuer, Flugabgabe, Finanztransaktionssteuer (bisher nicht eingeführt)
- Validierung der Planwerte ist möglich: bis auf die Flugabgabe (leichte Unterschätzung) waren die erwarteten Einnahmen teils deutlich zu hoch angesetzt



# EINNAHMESEITIGE KONSOLIDIERUNGSMABNAHMEN II

## Maßnahmen bei der Einkommensteuer

- Abschaffung Spekulationsfrist bei Immobilien (Immo-Est.), Einführung Solidarbeitrag für hohe Einkommen, Reduzierung der steuerlichen Förderung von Bausparen und Pensionsvorsorge, ...
- Im Gegenzug wurde die Pendlerförderung ausgeweitet bzw. erhöht. Insgesamt wurden für 2015 Mehreinnahmen iHv 590 Mio. EUR erwartet

## Maßnahmen bei der Körperschaftsteuer

- Abschaffung Zinsenabzug bei Anschaffung von Beteiligungen im Konzern, Einschränkungen Gruppenbesteuerung, Profit-Shifting (Zinsen und Lizenzzahlungen), Abzinsung von Rückstellungen, ...
- Insgesamt wurden für 2015 Mehreinnahmen iHv 704 Mio. EUR erwartet

## Maßnahmen bei der Umsatzsteuer

- Schließung von Steuerlücken, Auswirkungen von Verbrauchsteuererhöhungen, Einführung „Reverse Charge“ bei Reinigungsfirmen
- Erwartete Mehreinnahmen 2015: 528 Mio. EUR



# EINNAHMESEITIGE KONSOLIDIERUNGSMABNAHMEN III

## Weitere steuerliche Maßnahmen

- Maßnahmen bei der Kapitalertragsteuer (v.a. Wertpapier-KESt.)
- Vorwegbesteuerung Pensionskassen: Mehreinnahmen deutlich überschätzt
- Abschaffung bzw. Senkung von Abgaben: z.B. Gesellschaftsteuer, Kreditvertragsgebühr
- Betrugsbekämpfungsmaßnahmen: erwartete Mehreinnahmen kaum validierbar

Kalte Progression wurde nicht als steuerliche Maßnahme ausgewiesen, hat im Betrachtungszeitraum jedoch erheblich zur Budgetkonsolidierung beigetragen.

Insgesamt sind die angeführten **Planwerte weitgehend plausibel**, zu **Fehleinschätzungen** kam es insbesondere bei den Abgeltungssteuern mit der Schweiz und Liechtenstein, bei der Vorwegbesteuerung der Pensionskassen, bei der Entwicklung der Stabilitätsabgabe, bei der Schaumweinsteuer und bei der Normverbrauchsabgabe.

Neben fehlenden Daten sind diese Fehleinschätzungen vor allem auf zu optimistische Annahmen bzw. auf eine Unterschätzung von Verhaltensreaktionen der Steuersubjekte zurückzuführen.



# OFFENSIVMAßNAHMEN

	<i>in Mio. EUR</i>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Offensivmaßnahmen</b>		<b>429</b>	<b>777</b>	<b>1.333</b>	<b>1.650</b>	<b>1.906</b>
Bildung und Forschung		262	540	977	1.011	1.052
Gesundheit und Pflege		140	190	240	316	366
Umwelt und Landwirtschaft		27	47	75	257	248
Wirtschaftsförderung		0	0	30	20	60
Sonstige		0	0	11	46	180

- Alle drei Konsolidierungspakete wurden von umfangreichen Offensivmaßnahmen begleitet, die erstmals im April 2011 ausgewiesen und in den Folgejahren insgesamt deutlich ausgeweitet wurden.
- Bis zum Jahr 2018 werden in den Konsolidierungspaketen Offensivmitteln iHv insgesamt rd. 11,2 Mrd. EUR vorgesehen, davon rd. 6,1 Mrd. EUR für die Jahre 2011 bis 2015.
- Der überwiegende Teil entfällt auf Auszahlungen in den Bereichen Bildung, Forschung, Gesundheit und Pflege.





# OFFENSIVMAßNAHMEN

- Im **Konsolidierungspaket I** wurden Offensivmaßnahmen iHv 2,4 Mrd. EUR insbesondere in den Bereichen Pflege, Thermische Sanierung und Forschung geplant: Ausbau der Ganztagsbetreuung, Universitäten und Fachhochschulen, Forschungsförderung, Thermische Sanierung und Pflegefonds
- Im Rahmen des **Konsolidierungspakets II** wurden im Wesentlichen die Offensivmaßnahmen des Konsolidierungspakets I um zwei Jahre bis 2016 verlängert, die Mittel für Pflegefonds und Neue Mittelschule aufgestockt und zusätzliche Mittel für die Globalbudgets der Universitäten und den Unterrichtsbereich aufgenommen (Gesamtvolumen: 4,4 Mrd. EUR)
- Im **Konsolidierungspaket III** wurden die Mittel für den Ausbau der schulischen Tagesbetreuung auf 160 Mio. EUR verdoppelt und bis 2018 verlängert. Die übrigen Offensivmaßnahmen kamen neu hinzu: Erhöhung der Familienbeihilfe, Erhöhung Förderungen für Landwirtschaft, Hochwasserschutzmaßnahmen, Senkung des Beitrags zur gesetzlichen Unfallversicherung, Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen etc... (Gesamtvolumen: 4,4 Mrd. EUR)



# OFFENSIVMAßNAHMEN

- Zusätzlich vorgesehene Mittel für Universitäten, Fachhochschulen und Forschungsförderung lassen sich in Voranschlägen im Wesentlichen gut nachvollziehen.
- Mittel gelangen jedoch nicht sofort zur Auszahlung, daher bilden sich hohe Rücklagenbestände (z.B. Ende 2015: 361,8 Mio. EUR in der UG 34 oder insgesamt 296 Mio. EUR für den KLIEN).
- Auch zusätzliche Mittel für den Gesundheits- und Pflegebereich und die Wirtschaftsförderung sind in den Voranschlägen und den Gebarungserfolgen ersichtlich.
- Im Schulbereich sind hingegen nicht alle zusätzlich vorgesehenen Mittel auch in den Voranschlägen abgebildet. Hier besteht weiterhin ein erheblicher struktureller Fehlbetrag.
- Bei den Umweltförderungen wurden die Mittel zunächst entsprechend der Planung aufgestockt, im Rahmen der Budgetkonsolidierung in der Folge jedoch wieder deutlich reduziert.



# OFFENSIVMAßNAHMEN

- Aus der Entwicklung der Bundesvoranschläge bzw. aus den Erfolgsdaten eines Budgetbereichs lässt sich häufig nicht eindeutig beurteilen, ob eine Offensivmaßnahme wie geplant umgesetzt wurde.
- Es handelt sich oft um für einen bestimmten Zweck gewidmete Budgetmittel und daher nicht zwingend um zusätzliche Budgetmittel bzw. können im betreffenden Budgetbereich gleichzeitig auch Kürzungen erfolgen.
- Geplante Einsparungen (in der Verwaltung und bei den Förderungen) wurden durch Offensivmaßnahmen später wieder aufgehoben.
- Bei neuen Förderungen können überdies Budgetansätze oder Zusagevolumen und tatsächlich getätigte Auszahlungen in Einzeljahren deutlich auseinanderfallen, wodurch es zu hohen Rücklagenbildungen kommen kann.



# EX-POST-BETRACHTUNG

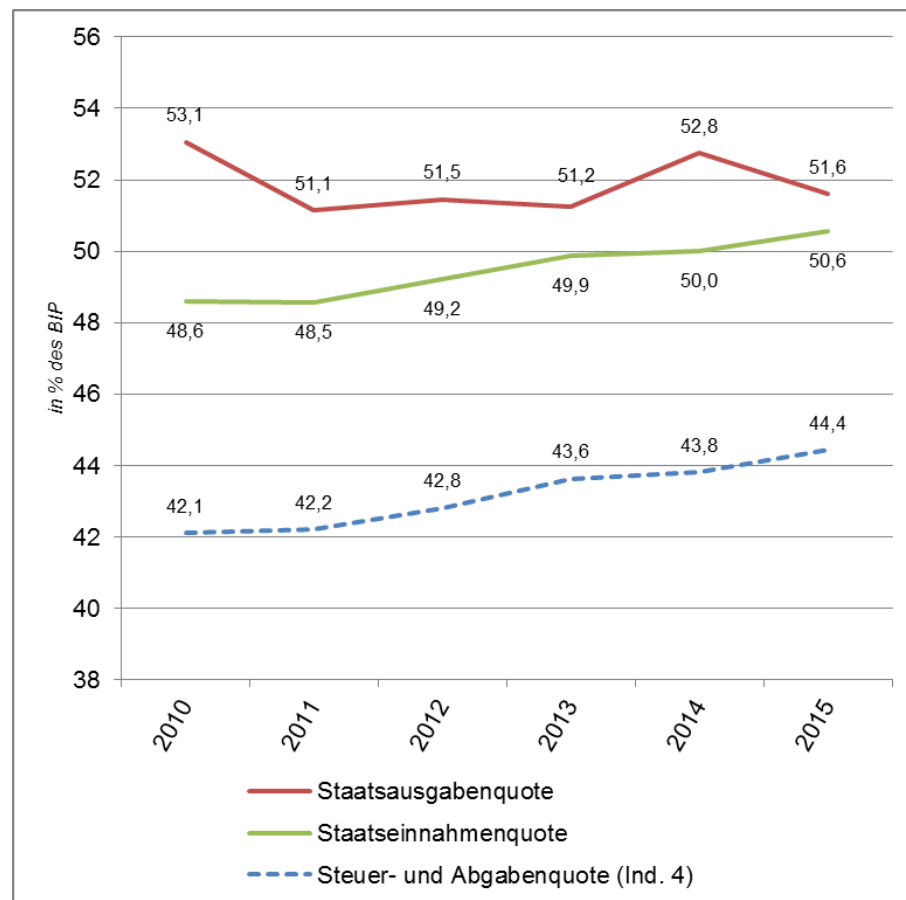
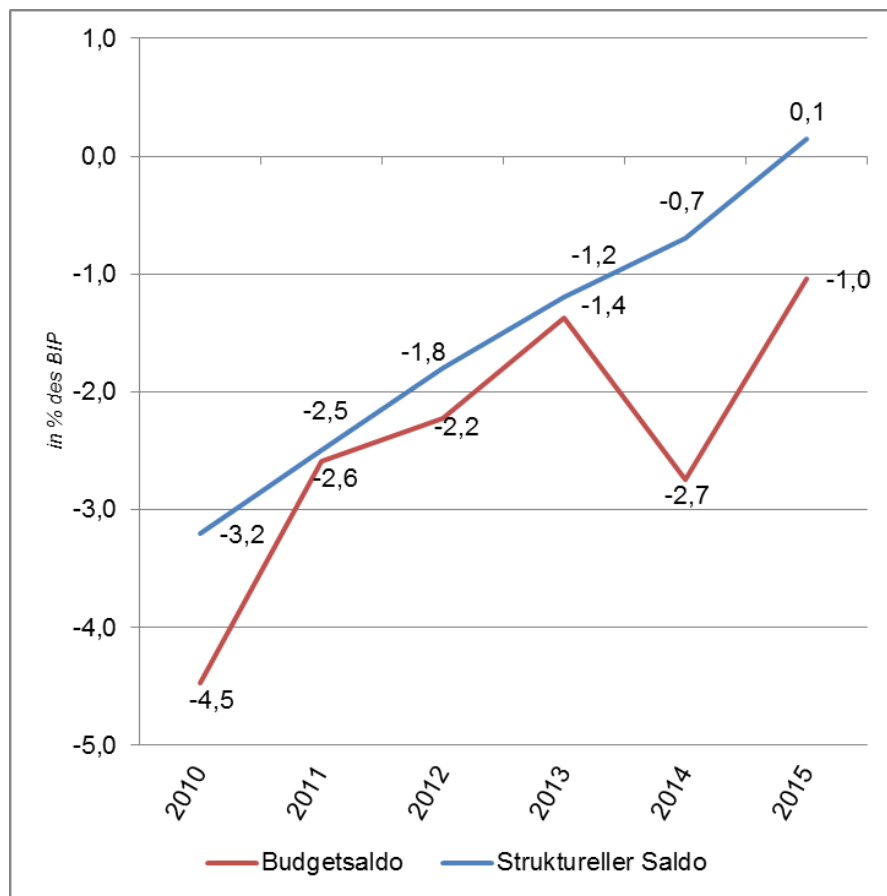


# VORGEHENSWEISE

- Konsolidierungsvolumina können vielfach nur durch Planwerte dargestellt werden → tatsächliche Konsolidierungswirkung der dargestellten Maßnahmen meistens unbekannt
- Präzise Ex-post-Werte existieren nur für neue Steuern bzw. spezifische Förderprogramme
- Aufgrund dieser Schwierigkeiten wurden VGR-Daten zum Sektor Staat für eine Ex-post-Betrachtung herangezogen, da diese ein über die Zeit konsistentes Bild über die Entwicklung staatlicher Einnahmen und Ausgaben bieten
- Vergleich der Staatsquoten 2010 und 2015 bzw. der einzelne Einnahmen- und Ausgabenkategorien laut VGR
- Vergleich der Staatsausgabenquoten von 2010 und 2015 zulässig, da sowohl das reale BIP-Wachstum als auch das Trendwachstum in diesem Zeitraum vergleichbar ist (im Durchschnitt jeweils rd. 1 % p.a.)
- Bei Staatseinnahmenquote sind Sondereffekte zu berücksichtigen (Anstieg Lohnquote, Vorzieheffekte KESt. 2015)



# ENTWICKLUNG DEFIZIT UND STAATSQUOTEN VON 2010 BIS 2015



# EVALUIERUNG AUF BASIS DER VGR DATEN

<i>in % des BIP</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Differenz 2010/2015
Staatseinnahmenquote	48,6	48,5	49,2	49,9	50	50,6	2,0
- Staatsausgabenquote	53,1	51,1	51,5	51,2	52,8	51,6	-1,5
= Maastricht-Saldo	-4,5	-2,6	-2,2	-1,4	-2,7	-1,0	3,5
- Zyklische Budgetkomponente	-0,9	0,2	0,1	-0,4	-0,5	-0,5	-
- Einmaleffekt	-0,3	-0,2	-0,4	0,2	-1,5	-0,5	-
= Struktureller Saldo	-3,2	-2,6	-1,9	-1,2	-0,7	0,0	3,2

Anmerkung: erhebliche Datenrevisionen gegenüber der schriftlichen Version

- Der Konsolidierungspfad ist aus der Defizitentwicklung (struktureller Saldo +3,2 %-Punkte) deutlich sichtbar. Ein Anstieg des Defizits im Jahr 2015 auf das Niveau von 2010 würde einer Defiziterhöhung von über 11 Mrd. EUR entsprechen.
- Dieser Wert entspricht in etwa dem aus den Konsolidierungspaketen ausgewiesenen Konsolidierungsvolumen, allerdings sind in den Planwerten die Konsolidierungsbeiträge der kalten Progression (2015 rd. 2,2 Mrd. EUR) und aus dem Rückgang des Zinsniveaus (2015 ungefähr 1,6 Mrd. EUR) nicht enthalten.
- Das geplante Konsolidierungsvolumen wurde daher überschätzt, dies dürfte v.a. ausgabenseitige Planwerte betreffen (v.a. bei Verwaltung und Förderungen).



# AUSGABENENTWICKLUNG IM DETAIL

- Starkes Absinken der Zinsausgabenquote trotz gestiegener Schuldenquote
- Sichtbare Konsolidierung: Personal (Arbeitnehmerentgelte), Subventionen, Vermögenstransfers (ohne Bankenpaket), Investitionen, Vorleistungen, Familienleistungen
- Ausgabendruck bei Pensionen, Gesundheit, Sozialhilfe/Grundversorgung
  - Anstieg Pensionsausgabenquote trotz wirksamer Konsolidierung

<i>in % des BIP</i>		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränd. 2010-2015
<b>Gesamtausgaben des Staates</b>		<b>53,1</b>	<b>51,1</b>	<b>51,5</b>	<b>51,2</b>	<b>52,8</b>	<b>51,6</b>	<b>-1,5</b>
Arbeitnehmerentgelt	D.1	11,2	10,8	10,8	10,7	10,7	10,8	-0,4
Subventionen	D.3	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	-0,2
Zinsausgaben	D.41	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5	2,4	-0,5
Soziale Geldleistungen	D.62	19,3	18,6	18,8	19,1	19,3	19,2	0,0
Alter/Hinterbliebene/Erw.unf./Krankh.	COFOG	15,3	15,0	15,2	15,5	15,6	15,5	0,2
Familie	COFOG	2,4	2,2	2,1	2,1	2,0	2,1	-0,3
Arbeitslosigkeit	COFOG	1,2	1,1	1,1	1,3	1,3	1,3	0,1
Sonstige		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Soziale Sachleistungen	D.632	3,7	3,7	3,7	3,8	3,9	4,0	0,4
Vermögenstransfers	D.9	1,2	1,1	1,5	1,4	2,5	1,3	0,0
"Bankenpaket"		0,2	0,2	0,5	0,5	1,6	0,5	0,3
Sonstige		1,0	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	-0,3
Vorleistungen (Intermediärverbrauch)	P.2	6,8	6,6	6,5	6,5	6,5	6,4	-0,3
Bruttoanlageinvestitionen	P.51g	3,3	3,0	3,0	3,1	3,0	2,9	-0,3
Sonstige		3,1	3,0	3,1	2,6	3,1	3,2	0,0





# EINNAHMENENTWICKLUNG IM DETAIL

- Anstieg v.a. bei Einkommen- und Vermögensteuern und Sozialbeiträgen
- Sonderfaktoren: Anstieg Lohnquote, Vorzieheffekt bei Kapitalertragsteuer und Grunderwerbsteuer 2015

<i>in % des BIP</i>		2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränd. 2010-2015
<b>Gesamteinnahmen des Staates</b>		<b>48,6</b>	<b>48,5</b>	<b>49,2</b>	<b>49,9</b>	<b>50,0</b>	<b>50,6</b>	<b>2,0</b>
Produktions- und Importabgaben	D.2	14,3	14,4	14,6	14,6	14,5	14,5	0,1
Mehrwertsteuer		7,7	7,6	7,7	7,7	7,7	7,7	0,0
Verbrauchsabgaben (ohne EU-Abg.)		2,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	-0,1
Lohnsummenabgaben		2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	0,1
Grunderwerbsteuer		0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,1
Bankenabgabe (ohne EU-Abgabe)		0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Sonstige		1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	-0,1
Vermögenseinkommen	D.4	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	-0,4
Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	12,7	12,8	13,1	13,5	13,9	14,4	1,7
Lohnsteuer		7,4	7,5	7,8	8,0	8,2	8,4	1,0
Körperschaftsteuer		1,7	1,8	1,8	2,0	1,9	2,0	0,3
Kapitalertragsteuern		0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	1,1	0,3
Veranlagte Einkommensteuer		1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	0,1
Motorb. Versicherungsst. d. Haushalte		0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1
Sonstige		1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0
Sozialbeiträge	D.61	14,9	14,8	14,9	15,2	15,3	15,4	0,5
Arbeitslosenversicherungsbeiträge		1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	0,2
Arbeitgeberbeiträge IESG und UV		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,0
Sonstige Arbeitnehmer/Arbeitgeber		10,8	10,7	10,8	11,0	11,0	11,0	0,2
Selbstständige		0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	0,2
Sonstige (v.a. Pensionisten)		1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,0
Vermögenstransfers	D.9	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0
Sonstige		5,1	5,0	5,2	5,2	5,2	5,2	0,1



# SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Das Ziel der Budgetkonsolidierung wurde weitgehend erreicht, im Jahr 2015 konnte ein ausgeglichener struktureller Saldo erzielt werden.
- Bis 2011 günstiges konjunkturelles Umfeld, danach deutliche Verschlechterung und kaum fiskalische Impulse zur Konjunkturbelebung.
- Die Konsolidierung erfolgte in einem erheblichen Ausmaß durch Steuererhöhungen (inkl. kalter Progression) und war durch das niedrige Zinsumfeld begünstigt.
- Ausgabenseitig führten in erster Linie moderate Pensions- und Gehaltsanpassungen, Reformen im Pensionsbereich, das niedrige Zinsumfeld und der generell restriktive Budgetvollzug zu Einsparungen.
- Größere ausgabenseitige Strukturreformen erfolgten kaum. Die angeführten Einsparungsvolumina bei Verwaltung und Förderungen dürften insgesamt zu hoch ausgewiesen worden sein.
- Alle drei Konsolidierungspakete wurden von umfangreichen Offensivmaßnahmen begleitet, die Mittel gelangten jedoch häufig nicht sofort zur Auszahlung, daher bildeten sich hohe Rücklagenbestände. Die Offensivmaßnahmen haben die Konsolidierung nur in geringerem Ausmaß abgedeckt.



# DANKE FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT

## Kontakt Daten:

Dr. Helmut Berger  
Leiter des Budgetdienstes

Parlament, A-1017 Wien,  
Dr. Karl Renner-Ring 3  
Tel.: +43 1 401 10-2889  
Mobil: +43 676 8900-2889  
E-Mail: [helmut.berger@parlament.gv.at](mailto:helmut.berger@parlament.gv.at)

Sekretariat des Budgetdienstes

Parlament, A-1017 Wien,  
Dr. Karl Renner-Ring 3  
Tel.: +43 1 401 10-2898  
Mobil: +43 676 8900-2898  
E-Mail: [budgetdienst@parlament.gv.at](mailto:budgetdienst@parlament.gv.at)

