

Projektbericht
Research Report

Bewertung der Budgetkonsolidierung in Österreich

Analyse der damit verbundenen
volkswirtschaftlichen Effekte

Bernhard Felderer
Johannes Berger
Ines Fortin
Helmut Hofer
Markus Kraus
Sandra Müllbacher
Stephanie Reitzinger
Gerald Röhring
Ulrich Schuh
Ludwig Strohner
Klaus Weyerstraß
Markus Bliem



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Projektbericht
Research Report

Bewertung der Budgetkonsolidierung in Österreich

Analyse der damit verbundenen
volkswirtschaftlichen Effekte

Bernhard Felderer
Johannes Berger
Ines Fortin
Helmut Hofer
Markus Kraus
Sandra Müllbacher
Stephanie Reitzinger
Gerald Röhring
Ulrich Schuh
Ludwig Strohner
Klaus Weyerstraß
Markus Bliem

Endbericht
Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Dezember 2010

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Kontakt:

Univ. Prof. Dr. Bernhard Felderer
☎: +43/1/599 91-125
email: felderer@ihs.ac.at

Dr. Ulrich Schuh
☎: +43/1/599 91-148
email: schuh@ihs.ac.at

Inhaltsverzeichnis

1	Executive Summary	1
2	Einleitung	10
3	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Budgetentwicklung	12
3.1	Die wirtschaftliche Entwicklung 2009 bis 2011	12
3.2	Schätzung des Produktionspotenzials	14
3.3	Maßnahmen der Bundesregierung zur Konjunkturstabilisierung 2008 und 2009	16
3.4	Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung	17
3.5	Budgetentwicklung 2009 bis 2014	23
4	Grundsätzliche Bewertung des Konsolidierungspakets und der Einzelmaßnahmen	26
4.1	Bankenabgabe	26
4.1.1	Beschreibung der Maßnahme	26
4.1.2	Überprüfung der budgetären Auswirkungen	29
4.1.3	Bewertung der Maßnahme	31
4.2	Kapitalertragsteuer	32
4.2.1	Beschreibung der Maßnahme	32
4.2.2	Überprüfung der budgetären Auswirkungen	33
4.2.3	Bewertung der Maßnahme	34
4.3	Tabaksteuer	38
4.3.1	Besteuerung von Tabakprodukten: Einnahmequelle und Verhaltenssteuerung ..	38
4.3.2	Beschreibung der Maßnahme	39
4.3.3	Europäische Regelung und Umsetzung in Österreich	41
4.3.4	Steuermoratorium 2008 bis 2011	43
4.3.5	Bewertung der Maßnahme	45
4.4	Ökologisierung des Steuersystems	45
4.4.1	Flugticketabgabe	49
4.4.2	Erhöhung des CO ₂ -Zuschlags im Rahmen der NOVA	52
4.4.3	Abschaffung der Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen ..	53
4.4.4	Mineralölsteuer	55
4.4.5	Entlastung der Spediteure und Pendler als Gegenmaßnahmen	60
4.5	Unternehmen und Stiftungen	62
4.5.1	Privatstiftungen	62
4.5.2	Unternehmen	64

4.6 Familienpaket.....	65
4.6.1 Die österreichische Familienförderung.....	65
4.6.2 Familientransfers im europäischen Vergleich.....	67
4.6.3 Kürzungen der Familienleistungen im Zuge der Budgetsanierung.....	70
4.6.4 Gesamtbewertung der Maßnahmen.....	76
4.7 Pensionen.....	78
4.7.1 Hintergrund.....	78
4.7.2 Maßnahmen der Bundesregierung.....	83
4.8 Pflege.....	86
4.8.1 Beschreibung der Maßnahmen.....	86
4.8.2 Überprüfung der budgetären Auswirkungen.....	86
4.8.3 Bewertung der Maßnahmen.....	87
5 Volkswirtschaftliche Effekte der Budgetkonsolidierung	91
5.1 Literaturüberblick.....	91
5.1.1 Ökonomische Auswirkungen einer Konsolidierung.....	91
5.1.2 Bestimmungsfaktoren des Erfolges von Konsolidierungsmaßnahmen.....	95
5.2 Makroökonomische Analyse der Budgetkonsolidierung.....	97
5.2.1 Einleitung.....	97
5.2.2 Simulationsdesign.....	99
5.2.3 Simulationsergebnisse.....	104
5.3 Anhang: Beschreibung von TaxLab – ein Makromodell für Österreich.....	112
6 Literaturverzeichnis	117

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der gesamtstaatlichen Budgetkennzahlen	6
Tabelle 2:	Makroökonomische Effekte der Budgetkonsolidierung (Konsolidierungsphase).....	9
Tabelle 3:	Makroökonomische Effekte der Budgetkonsolidierung (Wachstumsphase – Abweichung vom Szenario inklusive Konsolidierung).....	9
Tabelle 4:	Reales Bruttoinlandsprodukt, Produktionspotenzial und Produktionslücke .	16
Tabelle 5:	Ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes.....	18
Tabelle 6:	Einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen des Gesamtstaats.....	19
Tabelle 7:	Budgetsaldo und Schuldenstand 2008 bis 2014.....	24
Tabelle 8:	Angekündigte Unterstützung des Finanzsektors, G-20 Länder	28
Tabelle 9:	Ausgenutzte Unterstützung des Finanzsektors, G-20 Länder	28
Tabelle 10:	Staatliche Interventionen und ihre fiskalische Wirkung, Euro-Länder.....	29
Tabelle 11:	Steuereinnahmen für Kapitalmaßnahmen laut BMF	30
Tabelle 12:	Geschätzte Steuereinnahmen aus der Bankenabgabe	30
Tabelle 13:	Steuereinnahmen aus der Wertpapier- KEST laut BMF	34
Tabelle 14:	Finanzvermögen der privaten Haushalte	34
Tabelle 15:	Geschätzte Steuereinnahmen aus der Wertpapier- KEST.....	34
Tabelle 16:	Kapitalsteuern der privaten Haushalte, in % des BIP	37
Tabelle 17:	Kapitalsteuern der privaten Haushalte, in % der gesamten Steuern	38
Tabelle 18:	Vergleich der Zigarettenpreise – Konsolidierungspaket und Preis ohne Tabaksteuermoratorium.....	44
Tabelle 19:	Abgehende Flüge/Fluggäste von österreichischen Flughäfen, 2000 - 2009	50
Tabelle 20:	Bundesweite monetäre Familienförderung 2010 im Überblick mit kürzlichen Reformen (ohne Kinderbetreuungs- und Wochengeld)	66
Tabelle 21:	Familientransfers und Steuerbegünstigungen im Vergleich (2010)	69
Tabelle 22:	Entwicklung der Bildungstransfers an private Haushalte	71
Tabelle 23:	Makroökonomische Effekte der Budgetkonsolidierung (Konsolidierungsphase).....	107
Tabelle 24:	Makroökonomische Effekte der Budgetkonsolidierung (Wachstumsphase - Abweichung vom Szenario inklusive Konsolidierung).....	112

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Steuern auf private Kapitalerträge (Wertzuwachs), Durchschnitt 2000-08..	37
Abbildung 2:	Preis, Tabaksteuer und Gesamtsteuer einer Packung der meistverkauften Preisklasse in den EU-Mitgliedstaaten; Gesamtsteuer pro Packung in Prozent	42
Abbildung 3:	Öko-Steuern in Österreich (in Mrd. €), 2008	46
Abbildung 4:	Anteil der Öko-Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen, 2004 – 2008	47
Abbildung 5:	Anteil der Einkommenssteuern an den Gesamtsteuereinnahmen, 2004 – 2008	48
Abbildung 6:	Energetischer Endverbrauch nach Sektoren im Jahr 2008	55
Abbildung 7:	Einnahmen aus der Mineralölsteuer in Prozent des BIP	56
Abbildung 8:	Anteil der Umweltsteuern in Prozent der gesamten Einnahmen, 2008	57
Abbildung 9:	Preise für Dieselmotoren im internationalen Vergleich, Netto - Brutto	58
Abbildung 10:	Internationaler Vergleich der Kfz-Steuer (Kraftfahrzeugsteuer/LWK/Jahr) ..	61
Abbildung 11:	Stipendienberechnung	73
Abbildung 12:	Pensionsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts	80
Abbildung 13:	Entwicklung des Bundesbeitrags ohne Gegenmaßnahmen	81
Abbildung 14:	Entwicklung des Pensionsantrittsalters bei Direktpensionen	82
Abbildung 15:	Struktur des Pensionszugangs im Jahr 2009	83
Abbildung 16:	Entwicklung der Bundespflegegeldbezieher und des Pflegegeldaufwandes in Österreich, Anteile je Pflegegeldstufe	88
Abbildung 17:	Bundespflegegeldbezieher in der Sozialversicherung	90
Abbildung 18:	Entwicklung der Verschuldungsquote im Basis- und im Konsolidierungsszenario	98
Abbildung 19:	Lohnsteuersatz (in Prozentpunkten)	108
Abbildung 20:	Bruttoinlandsprodukt	109
Abbildung 21:	Privater Konsum, Investitionen	110
Abbildung 22:	Beschäftigung, Arbeitslosenquote	111
Abbildung 23:	Schematische Darstellung von TaxLab	116

1 Executive Summary

Im Jahr 2009 wurde die österreichische Volkswirtschaft massiv von den Folgen des weltweiten – von der globalen Finanzmarktkrise ausgelöst – Wirtschaftseinbruchs getroffen. Das reale Bruttoinlandsprodukt ist im Jahr 2009 um 3,9 Prozent gesunken, die Beschäftigung ging um 1,4 Prozent zurück und die Arbeitslosenquote gemäß nationaler Definition ist um 1,3 Prozentpunkte auf 7,1 Prozent geklettert.

Die österreichische Bundesregierung hat rasch und entschlossen reagiert und mit den Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung in bedeutendem Maße zur Entschärfung der Konsequenzen der Wirtschaftskrise in Österreich beigetragen. Insgesamt belief sich das gesamte Volumen der Maßnahmen der Bundesregierung in den Jahren 2009 und 2010 auf knapp 10 Mrd. Euro bzw. 1,8 Prozent des nominellen Bruttoinlandsprodukts dieser beiden Jahre.

Simulationsrechnungen des Instituts für Höhere Studien zeigen, dass das reale Bruttoinlandsprodukt in Österreich aufgrund sämtlicher Konjunkturbelebungsmaßnahmen des Bundes und der Länder im Jahr 2009 um 1 Prozent und im Jahr 2010 um 1,2 Prozent erhöht wurde. Das Beschäftigungsniveau wurde im Jahr 2009 um 15.000 Personen und im Jahr 2010 um 21.300 Personen gesteigert. Der Anstieg der Arbeitslosenquote konnte um ½ Prozentpunkt verringert werden.

Die Wirtschaftskrise und die damit verbundenen Konjunkturstabilisierungsmaßnahmen haben tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Im Jahr 2008 verzeichnete Österreich ein gesamtstaatliches Defizit von 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, welches 2009 auf 3,5 Prozent des BIP angestiegen ist. Für das Jahr 2010 erwartet das IHS eine Nettoneuverschuldung von 4,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Als Folge der Defizitentwicklung steigt auch der öffentliche Schuldenstand deutlich an. Er wird von 62,5 Prozent des BIP im Jahr 2008 auf 69,5 Prozent im Jahr 2010 ansteigen.

Österreich weist damit gegenwärtig sowohl bei der Nettoneuverschuldung als auch bei der öffentlichen Verschuldung Werte aus, die deutlich über den im Europäischen Stabilitätspakt vereinbarten Obergrenzen liegen. Die Wirtschaftskrise hat zudem zu einer erheblichen Verschlechterung des strukturellen Budgetsaldos – jenes Budgetdefizits das unabhängig von der Konjunkturlage im langfristigen Schnitt auftritt – geführt. Nach Berechnungen des Instituts für Höhere Studien liegt das strukturelle Defizit des Staatshaushalts in Österreich im laufenden Jahr bei 3,3 Prozent des BIP.

Ohne Maßnahmen der Bundesregierung würde die Budgetpolitik somit die Vorgaben des Stabilitätspakts dauerhaft verletzen. Dies impliziert erstens, dass die nachhaltige Finanzierbarkeit des Staatshaushalts gefährdet würde. Zweitens bestünde ohne Gegen-

maßnahmen aber auch die Gefahr des Auftretens von deutlichen Risikoaufschlägen auf die österreichische Staatsschuld, die zu einer weiteren schmerzhaften Verschärfung der Budgetsituation beitragen könnte.

Die österreichische Bundesregierung hat zur Rückführung des stark gestiegenen Budgetdefizits ein Bündel an Maßnahmen vorgelegt. Beginnend mit dem Jahr 2011 (2,4 Mrd. Euro) wird bis zum Jahr 2014 (4,9 Mrd. Euro) ein Konsolidierungsvolumen von beinahe 15 Mrd. Euro angestrebt. Im Jahr 2014 wird die Nettoneuverschuldung um 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verringert. Das Konsolidierungspaket sieht vor, dass 64 Prozent der Budgetentlastung über ausgabenseitige Maßnahmen erreicht wird, die verbleibenden 36 Prozent erfolgen über Erhöhungen von Steuern und Abgaben.

Auf der Ausgabenseite verfolgt die Konsolidierungsstrategie der Bundesregierung den Ansatz einer breit angelegten Dämpfung des Ausgabenwachstums über alle Ausgabenbereiche bzw. Ressorts. Die Konsolidierung beinhaltet jedoch strukturelle Reformansätze, die über die Legislaturperiode hinausreichen. So werden im Rahmen der Budgetkonsolidierung dringend notwendige Schritte zur Dämpfung des Ausgabenwachstums im Bereich der Pensionsversicherung und der Pflegeleistungen eingeleitet, die zur nachhaltigen Finanzierbarkeit des Sozialsystems beitragen werden.

Trotz der umfassenden Pensionsreform hat sich der Aufwand in der gesetzlichen Pensionsversicherung in den vergangenen Jahren sehr dynamisch entwickelt. Ohne Gegenmaßnahmen droht eine deutliche Ausweitung des Bundesbeitrags zur Pensionsversicherung. Im Rahmen des Konsolidierungspakets werden die wesentlichen Ursachen der Kostendynamik im Pensionsbereich angegangen: es sind dies die Pensionen für Langzeitversicherte, die Invaliditätspensionen und die Pensionsanpassung. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind vor dem Hintergrund der Sicherung der Nachhaltigkeit des Sozialsystems zu begrüßen. Zudem hat das Institut für Höhere Studien dargelegt, dass im Sinne einer Ausgewogenheit des Staatshaushalts für verschiedene Generationen eine Einbeziehung der älteren Generation in die Budgetkonsolidierung angezeigt ist. Auch in diesem Sinne ist das vorgelegte Reformpaket positiv zu bewerten.

Der Bedarf an Pflegeleistungen wird sich in Österreich aufgrund der demografischen Entwicklung mittel- bis langfristig erheblich ausweiten. Auch in diesem Bereich sind für die öffentliche Hand massive zukünftige Belastungen absehbar, die eine strukturelle Herausforderung für die Haushaltspolitik darstellen. Im Rahmen des Konsolidierungspakets wurden hier – aus der Sicht des Instituts – schlüssige Schritte gesetzt, die zu einer Dämpfung der Kostendynamik bei den Geldleistungen aus dem Bundespflegegeld führen werden. Im Einklang mit vergleichbaren Maßnahmen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird die öffentliche Unterstützung bei der Inanspruchnahme von überwiegend informellen Pflegeleistungen zurückgenommen. Dies sollte mittel- bis langfristig dazu beitragen, die Treffsicherheit der öffentlichen Leistungen im Pflegebereich zu erhöhen.

Positiv zu bewerten ist auch die im Pflegebereich vorgesehene Straffung bei der Vollziehung der Agenden des Pflegegeldes.

Im Bereich der Familienförderung sieht das Konsolidierungspaket spürbare Rücknahmen des Leistungsniveaus vor. Allerdings ist in diesem Zusammenhang auf die großzügige Ausgestaltung der österreichischen Familienförderung zu verweisen. Die starken Einschnitte in der Familienförderung kamen unerwartet, was auch die fortlaufenden Proteste teilweise zu erklären vermag. Einerseits sind Einsparungen aus budgetärer Sicht aber unumgänglich, andererseits wurde auch ein Maßnahmenmix gefunden, der eine im internationalen Vergleich ohnehin hohe Förderung reduziert. Dabei wurde auf Härtefälle Rücksicht genommen (Ausgleich für einkommensschwache Studierende durch die Studienbeihilfe), ohnehin vorhandene Mehrfachförderungen wurden reduziert (kinderreiche Familien), eben erst eingeführte Maßnahmen wegen Nichtfinanzierbarkeit wieder verringert, der mutmaßlich wenig effiziente Einsatz der Familienbeihilfe verringert (Familienbeihilfe als Arbeitslosenunterstützung) und zudem eine fragwürdige Förderung des Alleinverdienermodells ohne Betreuungspflichten abgeschafft.

Auf der Einnahmenseite wurde der mittel- bis langfristigen Herausforderung der Erreichung der österreichischen Klimaziele Rechnung getragen. Eine Reihe von Maßnahmen zielt auf die Ökologisierung des österreichischen Steuer- und Abgabensystems ab. Mit diesen Maßnahmen sind neben den Beiträgen zur Budgetkonsolidierung wünschenswerte Lenkungseffekte in Richtung ökologisch orientierten Handelns von Konsumenten und Unternehmen verbunden.

Der Anteil von Öko-Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen Österreichs liegt gegenwärtig bei 5,6 Prozent und damit unter dem Durchschnitt der EU-27 von 6,1 Prozent. Angesichts der vergleichsweise hohen Besteuerung des Faktors Arbeit in Österreich ist eine Verlagerung der Steuerlast zu Öko-Steuern zu begrüßen. Das Konsolidierungspaket der österreichischen Bundesregierung sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Ökologisierung des Steuersystems vor (Erhöhung Mineralölsteuer, Flugticketabgabe, CO₂-Zuschlag bei der Anschaffung neuer Fahrzeuge, Abschaffung der Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen).

Im Hinblick auf die Ökologisierung des Steuersystems muss ein behutsamer Mittelweg eingeschlagen werden, der einen Ausgleich zwischen erwünschten Lenkungseffekten und nachteiligen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Volkswirtschaft gewährleistet. Die vorgesehenen Maßnahmen des Konsolidierungspakets erfüllen nach Ansicht des Instituts diese Ansprüche. Die Steuererhöhungen sind so gewählt, dass keine signifikant nachteiligen Wirkungen auf den Wirtschaftsstandort ausgehen sollten. Ausgleichende Maßnahmen wie Erhöhung der Pendlerpauschale und Senkung der Kfz-Steuer für LKW werden gezielt eingesetzt, um schädliche Auswirkungen für die Bevölkerung und die Wirtschaft zu minimieren. Bezüglich der Verteilungswirkungen der Maßnahmen

weisen vorliegende Befunde darauf hin, dass tendenziell Haushalte mit höherem verfügbarem Einkommen von den Maßnahmen betroffen sein werden.

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise mussten zahlreiche Länder ihren Finanzsektor und insbesondere die Banken direkt bzw. indirekt stützen. Politisch herrscht weitgehend Übereinstimmung darüber, dass nun die Banken einen angemessenen Beitrag zu den öffentlichen Haushalten leisten sollen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat in diesem Zusammenhang die Einführung einer Stabilitätsabgabe (in Abhängigkeit vom individuellen Risiko bzw. vom Beitrag zum systemischen Risiko) vorgeschlagen, welche künftige staatliche Unterstützungen des Finanzsektors abdecken sowie die übermäßige Übernahme von Risiko durch große Banken vermindern soll. Der Vorschlag der österreichischen Regierung zur Stabilitätsabgabe folgt im wesentlichen dem Vorschlag des IWF. Als Bemessungsgrundlage für die Abgabe dient, grob gesagt, die Bilanzsumme vermindert um gesicherte Einlagen und Eigenkapital. Die explizite Berücksichtigung von individuellem Risiko, wie sie vom IWF vorgeschlagen wurde und beispielsweise in Schweden vorgesehen ist, erfolgt im österreichischen Vorschlag über eine zweite Steuer, deren Bemessungsgrundlage das Volumen der derivativen Instrumente im Handelsbuch darstellt. Die Zugrundelegung von Zahlen für 2010 für die Ermittlung der Abgabe für 2011, 2012 und 2013 (im gegenwärtigen Gesetzesentwurf) könnte allerdings dazu führen, dass erwünschte Effekte wie beispielsweise die Verringerung des Derivatehandels mit Verzögerung eintreten. Inwieweit die Kosten für die Bankenabgabe auf Kunden überwältzt werden, hängt von der Nachfrageelastizität der Kunden und der Wettbewerbsintensität im Bankensektor ab. Obwohl kleinere Banken von der Abgabe nicht betroffen sind, ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Kosten auf die Kunden überwältzt werden wird. Die Einführung einer Bankensteuer wird gegenwärtig auch auf europäischer Ebene diskutiert, wobei die Kommission vor allem die sogenannte Finanzaktivitätssteuer unterstützt.

In den meisten EU-Ländern und den USA wird das private Kapitaleinkommen aus realisiertem Vermögenszuwachs (Wertpapiere) besteuert. Allerdings gibt es in vielen Ländern umfassende Steuerbefreiungen, die auf Haltedauer und/oder Freibeträge abstellen. Ökonomisch relevante Effekte von Vermögenszuwachssteuern betreffen (i) die Übernahme von Risiko in der optimalen Portfoliogestaltung und (ii) die optimale Finanzierungsentscheidung von Unternehmen. In Bezug auf die Risikoübernahme hängt der Effekt von der konkreten Möglichkeit des Verlustausgleichs ab. Die Risikoübernahme steigt bei einer symmetrischen Behandlung von Gewinnen und Verlusten und sinkt bei einer asymmetrischen Behandlung (reduzierte Verlustausgleichsfähigkeit), wie sie in Österreich vorgesehen ist. Zudem verzerrt prinzipiell die unterschiedliche steuerliche Behandlung von ausgeschütteten Dividenden und einbehaltenen Gewinnen (Wertzuwachs) die Ausschüttungsentscheidung von Unternehmen. Diese unterschiedliche Behandlung wird durch die neue Regelung aufgehoben, sowohl ausgeschüttete Dividenden als auch einbehaltene Gewinne (Wertzuwachs) werden künftig mit einem Satz von 25 Prozent besteuert. Die Finanzierungsentscheidung von Unternehmen wird durch die Besteuerung

des Wertzuwachses weiter zugunsten des Fremdkapitals (Abzug von Fremdkapitalzinsen) verzerrt. Ob nationale Steuergesetze für die Unternehmensfinanzierung tatsächlich relevant sind, hängt davon ab, inwieweit Unternehmen heimische oder ausländische Kapitalgeber in Anspruch nehmen.

Die Maßnahmen auf der Einnahmenseite enthalten zudem eine Reihe von Maßnahmen, die identifizierte unerwünschte Effekte steuerlicher Regelungen beheben sollen (Besteuerung von Liegenschaftsgewinnen von Kapitalgesellschaften als Stifter, Reverse Charge bei Reinigungsfirmen, Abschaffung des Zinsabzugs bei Konzernverflechtungen). Im Verbund mit dem angekündigten Betrugsbekämpfungspaket sollten diese Maßnahmen zu einer Erhöhung der Effizienz des Steuersystems beitragen.

Die Anhebung des Steuersatzes bei der Zwischenbesteuerung von bestimmten Kapitalerträgen und Veräußerungsgewinnen von Privatstiftungen behebt die bisher vorliegenden Liquiditätsvorteile. Auch hier kann argumentiert werden, dass diese Maßnahme zu einer konsistenten Besteuerung von Vermögenszuwächsen in Österreich beiträgt. Es ist jedoch die dadurch mittel- bis längerfristig beeinträchtigte internationale Attraktivität des Privatstiftungsrechts zu thematisieren.

Das Institut für Höhere Studien hat die wesentlichen Elemente der Konsolidierungsstrategie des Bundes einer Prüfung unterzogen und kommt zu dem Schluss, dass durch die Maßnahmen die erforderliche Rückführung des gesamtstaatlichen Defizits erreicht wird. Für das Jahr 2011 erwartet das IHS einen Rückgang der Nettoneuverschuldung auf 3,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Der für die Nachhaltigkeit der Budgetkonsolidierung relevante strukturelle Budgetsaldo kann durch die Maßnahmen von 3,3 Prozent des BIP auf 2,5 Prozent im Jahr 2011 verringert werden. Damit werden durch das Konsolidierungsvorhaben der Bundesregierung erstens die Vorgaben des Stabilitätsprogramms der österreichischen Bundesregierung erfüllt und zweitens die dauerhafte Unterschreitung der im Stabilitätspakt vorgeschriebenen Defizitobergrenze von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts sichergestellt.

Tabelle 1: Entwicklung der gesamtstaatlichen Budgetkennzahlen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budgetsaldo laut Stabilitätsprogramm (BMF, Jänner 2010)	-0,4	-3,5	-4,7	-4,0	-3,3	-2,7	-2,3
<i>Budgetsaldo mit Konsolidierung (ab 2010 IHS-Schätzungen)</i>	<i>-0,4</i>	<i>-3,5</i>	<i>-4,3</i>	<i>-3,4</i>	<i>-3,0</i>	<i>-2,5</i>	<i>-2,0</i>
Struktureller Budgetsaldo laut Stabilitätsprogramm (BMF, Jänner 2010)	-1,8	-2,6	-3,9	-3,1	-2,4	-1,7	-
<i>Struktureller Budgetsaldo mit Konsolidierung (ab 2010 IHS-Schätzung)</i>	<i>-1,8</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,3</i>	<i>-2,5</i>	<i>-2,3</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,9</i>
Schuldenquote laut Stabilitätsprogramm (Jänner 2010)	62,6	66,5	70,2	72,6	73,8	74,3	74,2
<i>Schuldenquote mit Konsolidierung (ab 2010 IHS-Schätzung)</i>	<i>62,5</i>	<i>67,5</i>	<i>69,5</i>	<i>71,1</i>	<i>72,0</i>	<i>72,1</i>	<i>71,4</i>

Jeweils in Prozent des nominellen Bruttoinlandsprodukts.

Quellen: OECD (2010a), BMF (2010a), Statistik Austria, Schätzungen und Berechnungen des IHS.

Aus der Sicht des Instituts wird durch das Konsolidierungspaket der unmittelbare erforderliche Schritt zur Sanierung des Staatshaushalts getätigt. Für die mittlere bis längere Frist erscheinen allerdings aufgrund des hohen Ausgangswerts des gesamtstaatlichen Defizits weitere entschlossene Konsolidierungsschritte insbesondere in den Bereichen Pensionsversicherung, Gesundheit und Pflege notwendig, um eine deutliche Senkung des überhöhten Schuldenstandes voranzutreiben. Ein wesentlicher Beitrag sollte in dieser Hinsicht von Ländern und Gemeinden geleistet werden, die über den Finanzausgleich von den einnahmenseitigen Maßnahmen des Konsolidierungspakets profitieren. Das vorliegende Konsolidierungspaket führt im Jahr 2014 zu einer Ersparnis von mehr als 700 Mio. Euro an Zinsausgaben. Dieser Betrag übersteigt den Konsolidierungsbeitrag jedes einzelnen Ressorts erheblich. Aus diesem Resultat wird ersichtlich, welchen positiven Effekt eine entschlossene Fortführung der Budgetkonsolidierung über diesen Wirkungskanal entfalten kann. Angesichts der anstehenden mittelfristigen Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik sollte daher diese Möglichkeit genutzt werden, um künftigen Spielraum für aktive Fiskalpolitik (zurück) zu gewinnen.

Hohe öffentliche Schuldenstände wirken sich mittel- und längerfristig wachstumshemmend auf die Volkswirtschaft aus. Sie führen dazu, dass ein beträchtlicher Teil der öffentlichen Mittel für den Zinsendienst aufgewendet werden muss und nicht für investive oder andere produktivitäts- und wachstumserhöhende öffentliche Maßnahmen zur Verfügung steht. Bereits jetzt wird ein beachtlicher Teil des öffentlichen Budgets für den Zinsendienst aufgewendet (rund 7 Mrd. Euro im Jahr 2009). Die öffentliche Hand muss Mittel aufbringen, was hemmende Auswirkungen auf die Entwicklung der Volkswirtschaft hat, vor allem, wenn diese über höhere Steuern aufgebracht werden. Hohe Schuldenstände führen auch dazu, dass der Risikoaufschlag für die öffentliche Verschuldung zunimmt und zusätzliche Ressourcen in der Ökonomie gebunden werden. Eine Übertragung höherer Zinssätze für die

öffentliche Verschuldung auf andere Bereiche der Volkswirtschaft, wie Kredite für private Investitionen, kann nicht ausgeschlossen werden. Ebenso führt die Erwartung einer höheren steuerlichen Belastung in der Zukunft dazu, dass Investitionen, heimische sowie ausländische Direktinvestitionen, unterbleiben werden.

Internationale Studien (z.B. IWF, Europäische Kommission) weisen auf deutlich negative mittel- und langfristige Wachstumseffekte von hoher Verschuldung hin. Simulationen des IWF (2010) implizieren, dass eine um 10 Prozentpunkte höhere Verschuldungsquote langfristig zu einer um etwa 1,4 Prozent geringeren Wirtschaftsleistung führt. Die Europäische Kommission (2010) geht davon aus, dass die Wirtschaftsleistung langfristig je nach Art der Finanzierung des Zinsendienstes um 0,5 Prozent bis 2,3 Prozent geringer ausfällt. Somit gehen von einer höheren Verschuldung markant negative Effekte auf das Wachstum aus. Ebenso argumentiert die OECD in ihrem soeben erschienenen Economic Outlook (2010).

Für den Erfolg einer Konsolidierung sind nach dem Stand der Literatur vor allem die Zusammensetzung der Konsolidierungsmaßnahmen, die Höhe der Verschuldungsquote und die Geschwindigkeit der Umsetzung verantwortlich. So zeigt sich, dass primär ausgabenorientierte Konsolidierungen mittelfristig deutlich häufiger erfolgreich sind als primär einnahmenorientierte. Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass die kurzfristig negativen Wachstumseffekte merklich schwächer sind. Weiters führen graduelle Maßnahmen häufiger zu einer dauerhaften Reduktion der Verschuldungsquote als kurzfristig – oft überhastet – durchgeführte Konsolidierungsprogramme. Höhere Schuldenstände dürften einen höheren Druck auf die Regierungen erzeugen, sodass die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Konsolidierung zunimmt.

Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen der Bundesregierung basiert auf einem guten Mix aus ausgaben- und einnahmenorientierten Maßnahmen. Der Beschluss der Bundesregierung sieht vor, dass 64 Prozent der Konsolidierung ausgabenseitig und 36 Prozent einnahmenseitig erfolgen sollen. Das Paket ist derart ausgelegt, dass schrittweise bis zum Jahr 2014 das volle Volumen erreicht wird. In der Modellsimulation werden die Ergebnisse der Konsolidierung als Abweichung von einem Basisszenario dargestellt. Dieses Basisszenario unterstellt, dass die öffentliche strukturelle Defizitquote weiterhin auf einem hohen Niveau von 3,3 Prozent verharrt. Die Maßnahmen der Bundesregierung implizieren eine deutliche Absenkung des strukturellen Defizits, sodass die Entwicklung des öffentlichen Schuldenstandes gegenüber dem Basisszenario merklich zurückbleibt. Während im Basisszenario bis zum Jahr 2050 ein Anstieg auf knapp 90 Prozent des BIP zu erwarten ist, erfolgt bei Konsolidierung ein Rückgang auf annähernd 60 Prozent des BIP.

Die Simulation wird mit Hilfe von TaxLab, einem allgemeinen dynamischen Gleichgewichtsmodell des IHS, durchgeführt und lehnt sich stark an jener der Europäischen

Kommission (2010) an. Es werden in der Darstellung zwei Phasen unterschieden, die *Konsolidierungsphase* und die *Wachstumsphase*. Die Konsolidierungsphase, Tabelle 2, umfasst die Jahre bis 2015 und die Wachstumsphase die Jahre 2016 bis 2060. In kurzer Frist (Konsolidierungsphase) führt die Konsolidierung zu einem schwächeren Wachstum im Vergleich zum Basisszenario, wobei der Effekt, verglichen mit dem Volumen der Konsolidierung maßvoll ist. So dürfte das Wachstum im ersten Jahr um rund 0,1 Prozentpunkte hinter dem Basisszenario zurückbleiben. Im Jahr 2015 liegt das BIP bei Konsolidierung um rund 0,3 Prozent unter dem Niveau des Basisszenarios. Die Effekte auf die Beschäftigung und die Arbeitslosenquote sind in den ersten Jahren mit einer Dämpfung der Beschäftigungsentwicklung um 0,2 Prozent bzw. einer um 0,1 Prozentpunkte höheren Arbeitslosenquote moderat.

Die Rückführung der öffentlichen Verschuldungsquote führt mittel- und langfristig (Wachstumsphase) zu einer geringeren Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte. Dies geht sowohl auf die geringere Quote der Verschuldung, als auch auf einen geringeren Risikoaufschlag für die öffentliche Hand zurück. Der dadurch entstehende budgetäre Spielraum ermöglicht z.B. eine Senkung der Steuerlast auf den Faktor Arbeit. In diesem Fall liegt das BIP im Jahr 2030 um rund 0,4 Prozent über dem Niveau des alternativen Basisszenarios, welches die Abweichung von der wirtschaftlichen Entwicklung inklusive Konsolidierung darstellt. Im Jahr 2050 ist das BIP in diesem Vergleich bereits um 1,2 Prozent höher (rund 4,5 Mrd. Euro bezogen auf das Jahr 2010). Da die Abgabenbelastung zurückgeführt werden kann, erlaubt die geringere Staatsverschuldung sowohl eine Verringerung der Arbeitskosten für die Unternehmen, als auch höhere Nettolöhne. Dies impliziert ein beschäftigungsfreundlicheres Klima, sodass das Arbeitsangebot, die Beschäftigung bzw. die Arbeitslosigkeit ebenfalls längerfristig wesentlich günstiger sind, verglichen mit dem Fall ohne Konsolidierung. Die Partizipationsrate ist in den ersten Jahren (Konsolidierungsphase) nur leicht negativ. In der Wachstumsphase steigt die Partizipationsrate gegenüber dem alternativen Basisszenario deutlich an (2030 um 0,2 Prozentpunkte, 2050 um 0,4 Prozentpunkte höher). Dasselbe Muster kann auch bei den durchschnittlich gearbeiteten Stunden je Beschäftigtem festgestellt werden. Die höheren Einkommen implizieren einen spürbaren Anstieg des privaten Konsums. Auch das Investitionsklima verbessert sich im Falle einer Konsolidierung nachhaltig. Die Investitionen und der Kapitalstock legen im Zeitverlauf deutlich zu. In den ersten Jahren wird die Entwicklung vom Außenbeitrag gestützt, der sich zuerst merklich verbessert und mit dem Anstieg des privaten Konsums und der Investitionstätigkeit jedoch wieder verschlechtert. Die wichtigsten makroökonomischen Indikatoren bezüglich der Wachstumsphase finden sich in Tabelle 3.

Tabelle 2: Makroökonomische Effekte der Budgetkonsolidierung (Konsolidierungsphase)

	2011	2012	2013	2014	2015
BIP	-0.12%	-0.20%	-0.26%	-0.30%	-0.31%
Investitionen	-1.66%	-1.50%	-1.36%	-1.19%	-1.03%
Kapitalstock	0.00%	-0.10%	-0.18%	-0.25%	-0.31%
Privater Konsum	-0.72%	-0.81%	-0.86%	-0.91%	-0.88%
Außenhandelsbilanz (Veränderung in % des BIP)	0.51%	0.51%	0.49%	0.47%	0.43%
Reale Arbeitskosten pro Stunde	-0.38%	-0.53%	-0.62%	-0.70%	-0.78%
Realer Nettostundenlohn	-0.54%	-0.74%	-0.87%	-1.00%	-0.96%
Beschäftigung (Personen)	-0.09%	-0.14%	-0.19%	-0.22%	-0.21%
Durchschnittlich gearbeitete Stunden	-0.05%	-0.07%	-0.08%	-0.10%	-0.10%
Partizipationsrate der 15-69jährigen	-0.02	-0.04	-0.06	-0.08	-0.07
Arbeitslosenquote (Veränderung in Prozentpunkten)	0.05	0.07	0.08	0.10	0.09
Veränderung der Einkommensteuer (in PP)	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.09

Quelle: IHS 2010.

Tabelle 3: Makroökonomische Effekte der Budgetkonsolidierung (Wachstumsphase – Abweichung vom Szenario inklusive Konsolidierung)

	2020	2030	2040	2050	2060
BIP	0.08%	0.42%	0.81%	1.16%	1.47%
Investitionen	0.66%	1.44%	1.93%	2.27%	2.54%
Kapitalstock	-0.11%	0.11%	0.50%	0.90%	1.26%
Privater Konsum	0.30%	1.03%	1.79%	2.49%	3.14%
Außenhandelsbilanz (Veränderung in % des BIP)	-0.16%	-0.32%	-0.42%	-0.50%	-0.57%
Reale Arbeitskosten pro Stunde	-0.37%	-0.74%	-0.89%	-0.96%	-0.99%
Realer Nettostundenlohn	0.44%	1.48%	2.47%	3.29%	3.96%
Beschäftigung (Personen)	0.13%	0.45%	0.75%	1.02%	1.23%
Durchschnittlich gearbeitete Stunden	0.04%	0.13%	0.22%	0.30%	0.37%
Partizipationsrate der 15-69jährigen	0.05	0.17	0.29	0.40	0.48
Arbeitslosenquote (Veränderung in Prozentpunkten)	-0.05	-0.16	-0.27	-0.36	-0.44
Veränderung der Einkommensteuer (in PP)	-0.70	-1.75	-2.53	-3.12	-3.57

Quelle: IHS 2010.

2 Einleitung

Die Wirtschaftskrise und die damit verbundenen Konjunkturstabilisierungsmaßnahmen haben tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Im Jahr 2008 verzeichnete Österreich ein gesamtstaatliches Defizit von 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, welches 2009 auf 3,5 Prozent des BIP angestiegen ist. Für das Jahr 2010 erwartet das IHS eine Nettoneuverschuldung von 4,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Als Folge der Defizitentwicklung steigt auch der öffentliche Schuldenstand deutlich an. Er wird von 62,5 Prozent des BIP auf 69,5 Prozent im Jahr 2010 ansteigen.

Österreich weist damit gegenwärtig sowohl bei der Nettoneuverschuldung als auch bei der öffentlichen Verschuldung Werte aus, die deutlich über den im Europäischen Stabilitätspakt vereinbarten Obergrenzen liegen. Die Wirtschaftskrise hat zudem zu einer erheblichen Verschlechterung des strukturellen Budgetsaldos – jenes Budgetdefizits das unabhängig von der Konjunkturlage im langfristigen Schnitt auftritt – geführt. Ohne Maßnahmen der Bundesregierung würde die Budgetpolitik somit die Vorgaben des Stabilitätspakts dauerhaft verletzen. Dies impliziert erstens, dass die nachhaltige Finanzierbarkeit des Staatshaushaltes gefährdet würde. Zweitens bestünde ohne Gegenmaßnahmen aber auch die Gefahr des Auftretens von deutlichen Risikoaufschlägen auf die österreichische Staatsschuld, die zu einer weiteren schmerzhaften Verschärfung der Budgetsituation beitragen könnte.

Die österreichische Bundesregierung hat zur Rückführung des stark gestiegenen Budgetdefizits ein Bündel an Maßnahmen vorgelegt. Beginnend mit dem Jahr 2011 wird bis zum Jahr 2014 ein Konsolidierungsvolumen von 4,9 Mrd. Euro angestrebt. Das entspricht einem Ausmaß von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das Konsolidierungspaket sieht vor, dass 64 Prozent der Budgetentlastung über ausgabenseitige Maßnahmen erreicht wird, die verbleibenden 36 Prozent erfolgen über Erhöhungen von Steuern und Abgaben.

Die gegenständliche Studie untersucht die angekündigten Maßnahmen des von der Bundesregierung vorgelegten Budgetkonsolidierungsprogrammes. Dabei werden folgende Fragestellungen behandelt:

- Die Erreichung einer nachhaltigen Rückführung der gesamtstaatlichen Nettoneuverschuldung und der gesamtstaatlichen Verschuldungsquote
- Die Bewertung der zentralen Elemente der Budgetkonsolidierung hinsichtlich der Einsparungseffekte und ihrer Ausgewogenheit hinsichtlich wirtschaftlicher und verteilungspolitischer Auswirkungen
- Die Abschätzung der langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen des gesamten vorgelegten Konsolidierungsprogramms

Die Studie ist wie folgt aufgebaut. In Kapitel 3 wird die gegenwärtige wirtschaftliche Situation dargestellt und ein Ausblick für das Jahr 2011 bzw. bis zum Jahr 2014 getätigt. Die Konsolidierungsmaßnahmen werden hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Entwicklung der gesamtstaatlichen Budgetkennzahlen überprüft und den Zielvorgaben des europäischen Stabilitätspakts gegenübergestellt. Kapitel 4 enthält eine Bewertung der zentralen Maßnahmenbündel des Konsolidierungspakets. Die wesentlichen Maßnahmen werden dargestellt und ihre Auswirkungen auf das Budget untersucht. Für jeden Maßnahmenbereich erfolgt – nach Maßgabe der Möglichkeiten – eine Bewertung hinsichtlich ihrer erwarteten Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und ihre Ausgewogenheit. Kapitel 5 beschäftigt sich mit den längerfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen der Budgetkonsolidierung. Mit Hilfe eines dynamischen makroökonomischen Gleichgewichtsmodells werden die Effekte der Budgetkonsolidierung auf die wesentlichen makroökonomischen Ergebnisvariablen quantifiziert.

3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Budgetentwicklung

Die Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung ergibt sich vor dem Hintergrund des massiven Wirtschaftseinbruchs 2009. Aufgrund des Wirkens der automatischen Stabilisatoren und der diskretionären Maßnahmen zur Konjunkturstützung sind das Budgetdefizit und der öffentliche Schuldenstand markant gestiegen. Im Folgenden wird zunächst die konjunkturelle Entwicklung 2009 und der bisherige Jahresverlauf 2010 dargestellt. Es folgt eine ein kurzfristiger Ausblick bis Ende 2011, ergänzt durch eine Vorschau bis 2014. Zudem wird eine Schätzung des Produktionspotenzials dargestellt, da die Produktionslücke, also die Abweichung der tatsächlichen von der potenziellen Produktion, eine maßgebliche Bedeutung für die Einschätzung der Budgetentwicklung zukommt. Vor dem Hintergrund der realwirtschaftlichen Entwicklung und der von der Bundesregierung beschlossenen Konjunkturstabilisierungsmaßnahmen wird dann die Situation der öffentlichen Finanzen dargestellt, bevor auf die Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung eingegangen wird.

3.1 Die wirtschaftliche Entwicklung 2009 bis 2011

Im Sog der Finanzmarkturbulenzen, der Krise auf den Immobilienmärkten in einigen Ländern und des starken, rohstoffpreisgetriebenen Inflationsanstiegs verschlechterte sich das weltwirtschaftliche Umfeld im Lauf des Jahres 2008. Nach dem Zusammenbruch der US-Investmentbank *Lehman Brothers* im Herbst 2008 verstärkte sich der Abschwung dramatisch und kulminierte vor allem in einem zuvor nicht beobachteten Einbruch des weltweiten Warenaustauschs. Im Jahresdurchschnitt 2008 expandierte der Welthandel noch um gut 2 Prozent, nach 7 Prozent im Jahr davor. 2009 brach dann der Welthandel um knapp 13 Prozent ein. In Folge dessen sanken in Österreich die realen Exporte von Waren und Dienstleistungen um 16 Prozent, was vor allem einem Rückgang der realen Warenexporte um 18,6 Prozent geschuldet war. Aufgrund der wegbrechenden internationalen Nachfrage sanken die Industrieproduktion und damit die Kapazitätsauslastung massiv. Da sich darüber hinaus in Folge der Finanzmarkturbulenzen die Finanzierungsbedingungen deutlich verschlechterten, schränkten die Unternehmen die Ausrüstungsinvestitionen um 11,7 Prozent ein, und auch die Bauinvestitionen waren stark rückläufig (-6 Prozent). Die Lagerbestände wurden der geringeren Nachfrage angepasst und trugen so ebenfalls zum Rückgang der Wirtschaftsleistung bei. Insgesamt sank das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahresdurchschnitt 2009 um 3,9 Prozent. In saisonbereinigter Betrachtung war die gesamtwirtschaftliche Produktion vom dritten Quartal 2008 bis zum zweiten Quartal 2009 rückläufig. Anschließend konnte die österreichische Volkswirtschaft wieder positive Wachstumsraten gegenüber dem jeweiligen Vorquartal verzeichnen.

Im Verlauf des Jahres 2010 hat sich die Weltwirtschaft bemerkenswert rasch von dem im Vorjahr erlittenen Einbruch erholt. Im Durchschnitt der ersten acht Monate stieg der

Welthandel im Vorjahresvergleich um 18,4 Prozent, was vor allem auf eine sehr kräftige Zunahme des Handels um rund 30 Prozent in Asien und Lateinamerika zurückzuführen ist. Im Einklang mit der internationalen Konjunkturerholung nahm auch in Österreich die Konjunkturerholung Konturen an. Im Vergleich zum Vorquartal nahm das reale Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal um 1,2 Prozent und im dritten Quartal um 0,9 Prozent zu, nachdem es in den ersten drei Monaten, auch in Folge des strengen Winters, stagniert hatte. Getragen wurde das Wachstum im bisherigen Jahresverlauf von der starken Exportnachfrage. Der Konsum entwickelte sich weiterhin recht stabil, ohne jedoch eine höhere Dynamik zu entfalten. Während die Bauinvestitionen rückläufig blieben, steigen die Ausrüstungsinvestitionen seit dem zweiten Quartal nach der etwa zwei Jahre dauernden Investitionsschwäche wieder. Laut der aktuellen Prognose geht das IHS davon aus, dass das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahresdurchschnitt 2010 um 1,8 Prozent und 2011 um 2 Prozent zunehmen wird.¹

Getragen wird das Wachstum auch im kommenden Jahr von der lebhaften Auslandsnachfrage, auch wenn sich diese im Jahresverlauf aufgrund des auslaufenden Lagerzyklus und geringerer bzw. in einigen Ländern bereits negativer Impulse von Seiten der Fiskalpolitik abschwächen wird. Die deutlich verbesserte Konjunkturlage schlägt nur allmählich auf die Investitionsnachfrage durch. Die bestehenden Unsicherheiten über die Wirtschaftsentwicklung drücken auf das Investitionsklima. Allerdings zeichnet sich eine Erholung der Ausrüstungsinvestitionen ab, während die Bauinvestitionen weiterhin schwach bleiben dürften. Der private Konsum wird sich weiter stabil entwickeln.

Ausgehend von 1 Prozent zu Jahresbeginn erhöhte sich die Inflationsrate, primär aufgrund der gestiegenen Energiepreise, ab März auf 2 Prozent. Im August sank die Inflation insbesondere wegen des nachlassenden Preisdrucks bei den Mineralölprodukten auf 1,7 Prozent. Angesichts entgegengesetzter Tendenzen von Seiten der Rohstoffpreise stieg die Inflation anschließend wieder und erreichte im Oktober wieder 2 Prozent. Alles in allem beläuft sich die aktuelle IHS-Inflationsprognose auf 1,7 Prozent im Jahresdurchschnitt 2010 und 1,8 Prozent im kommenden Jahr.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich nach dem starken, rezessionsbedingten Einbruch wieder aufgehellt. Gegeben die konjunkturelle Entwicklung, nimmt die Beschäftigung stark zu und die Arbeitslosigkeit geht merklich zurück. Das IHS geht davon aus, dass die Zahl der Aktiv-Beschäftigten 2010 und 2011 um 0,8 Prozent bzw. 0,9 Prozent zulegen wird. Die Arbeitslosenquote fällt, ausgehend von 7,2 Prozent im Vorjahr, auf 6,9 Prozent bzw. 6,7 Prozent. Die Arbeitslosenquote laut Eurostat-Definition wird 4,4 Prozent bzw. 4,2 Prozent betragen.

¹ Felderer et al. (2010b), Prognose der österreichischen Wirtschaft 2010-2011, IHS, Wien.

Weiterhin sind die konjunkturellen Risiken hoch. Bisher haben die von der Sorge um die hohen Staatsschulden einiger Länder im Euroraum ausgelösten Finanzmarkturbulenzen die europäische Konjunktur kaum beeinträchtigt. Eine Ausweitung der Vertrauenskrise könnte allerdings die konjunkturelle Erholung gefährden. Die Wirtschaft im Euroraum profitierte von der starken Dynamik der Weltwirtschaft. Eine markante Konjunkturabschwächung in den USA oder in China würde daher das Konjunkturklima in Europa trüben.

3.2 Schätzung des Produktionspotenzials

Zur Beurteilung der konjunkturellen Lage und der Einschätzung, welcher Anteil der Veränderung des Budgetsaldos konjunktureller und welcher Anteil struktureller Natur ist, ist eine Schätzung der Produktionslücke, also der Abweichung der tatsächlichen von der bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten erreichbaren Produktion, erforderlich. Zu diesem Zweck wurde das Produktionspotenzial für Österreich geschätzt. Die dafür angewandte Methode, die Annahmen bezüglich der Einflussfaktoren und die Ergebnisse werden nachfolgend beschrieben.

Für die Schätzung des Produktionspotenzials wurde die von der Europäischen Kommission angewandte Methode herangezogen.² Die Schätzung der Produktionsmöglichkeiten beruht auf einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Für den Faktor Arbeit wird der Trend des Arbeitsvolumens eingesetzt. Dieses ergibt sich aus der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der Partizipationsrate, der strukturellen Arbeitslosenquote und der durchschnittlichen Arbeitszeit. Der Faktor Kapital fließt nicht mit Trendwerten, sondern mit seinen tatsächlichen Werten ein. Neben den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital geht die trendmäßige Totale Faktorproduktivität (Solow-Residuum) in die Produktionsfunktion ein. Die Trendwerte werden mittels statistischer Zeitreihen- und Filtermethoden ermittelt. Um das mit der Anwendung statistischer Filterverfahren verbundene Endpunktproblem zu mildern, werden die Determinanten der Produktion mit Zeitreihenmodellen über den Projektionszeitraum hinaus fortgeschrieben. Anschließend werden die trendmäßigen Werte der Produktionsfaktoren bestimmt und in die Produktionsfunktion eingesetzt.

Bezüglich der Bevölkerungsentwicklung wird auf die aktuelle Bevölkerungsprognose von Statistik Austria zurückgegriffen. Demnach wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) in den nächsten Jahren geringfügig wachsen. Der bereits seit einigen Jahren zu beobachtende Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen dürfte sich in Zukunft fortsetzen. Dies ist unter anderem auf die Verschiebung von traditionellen Vollzeit Arbeitsplätzen hin zu Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung zurückzuführen. Das lässt sich unter anderem damit begründen, dass der Dienstleistungssektor weiter an

² D'Auria, F., C. Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, Ch. Planas, R. Raciborski, W. Röger und A. Rossi (2010), The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. European Commission, Economic Papers 420, Brüssel.

Bedeutung gewinnen dürfte, in dem traditionell der Anteil an Teilzeitstellen hoch ist. Die Partizipationsrate dürfte mittelfristig weiter leicht steigen. Bezüglich der natürlichen Arbeitslosenquote wird davon ausgegangen, dass die Rezession im Jahr 2009 nicht zu einem Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit geführt hat. Die strukturelle Arbeitslosenquote dürfte in den nächsten Jahren geringfügig zurückgehen. Diese Annahmen implizieren, dass das potenzielle Arbeitsvolumen im Jahr 2010 um 0,1 Prozent abnimmt und 2011 konstant bleibt. Der Kapitalstock wird mit Hilfe der Bruttoanlageinvestitionen und einer konstanten Abschreibungsrate fortgeschrieben. Der Sachkapitalbestand wächst somit 2010 um 1,2 Prozent und 2011 um 1,3 Prozent. Für den technischen Fortschritt ergibt die Anwendung des beschriebenen Verfahrens für 2010 und 2011 Wachstumsraten von 0,9 Prozent bzw. 1 Prozent.

Unter den beschriebenen Annahmen wächst das Produktionspotenzial 2010 um 1,3 Prozent und 2011 um 1,4 Prozent, nach 1,3 Prozent im Jahr 2009 (vgl. Tabelle 4). In den folgenden Jahren steigt das Potenzialwachstum graduell auf 1 ¾ Prozent im Jahr 2014; damit werden die vor der Finanz- und Wirtschaftskrise erreichten Wachstumsraten von rund 2 Prozent auf mittlere Sicht nicht ganz erreicht.³ Dass das Produktionspotenzial auf mittlere Sicht etwas langsamer expandieren wird, ist darauf zurückzuführen, dass die Finanzkrise noch längere Zeit die realwirtschaftliche Entwicklung bremsen dürfte. Dies beruht unter anderem auf einer veränderten Risikoeinschätzung, sodass die Finanzierungsbedingungen in den kommenden Jahren nicht mehr so günstig wie vor Ausbruch der Finanzkrise sein dürften. Zudem ist in jenen Ländern, die in den vergangenen Jahren hohe Budget- und Leistungsbilanzdefizite aufgebaut haben, in Zukunft mit einer schwächeren Entwicklung der Inlandsnachfrage und damit des Importbedarfs zu rechnen.

Gegeben die beschriebene Potenzialschätzung und die Konjunkturprognose, nach der das reale Bruttoinlandsprodukt in Österreich 2010 und 2011 um 1,8 Prozent bzw. 2,0 Prozent wächst, wird im laufenden und im kommenden Jahr eine negative Produktionslücke von 1,8 Prozent bzw. 1,3 Prozent⁴ bestehen, nach 2,3 Prozent im Jahr 2009 (vgl. Tabelle 4). Nach dieser Projektion wird im Verlauf des Jahres 2013 die Produktionslücke geschlossen.⁵

³ Die Potenzialschätzungen implizieren für den Zeitraum 2010 bis 2015 ein durchschnittliches Wachstum des Produktionspotenzials von 1,6 %. Dies liegt etwas unterhalb der Schätzung der OECD von 1,8 %. (vgl. OECD (2010), OECD Economic Outlook 88, November. Paris).

⁴ Abweichung des tatsächlichen vom potenziellen Bruttoinlandsprodukt in Prozent des Produktionspotenzials.

⁵ Damit nähert sich die tatsächliche Produktion dem Produktionspotenzial schneller an als gemäß der OECD-Schätzung, wonach sich die negative Produktionslücke im Jahr 2011 noch auf 2,4 % belaufen wird (vgl. OECD 2010, a.a.O.).

Tabelle 4: Reales Bruttoinlandsprodukt, Produktionspotenzial und Produktionslücke

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reales Bruttoinlandsprodukt ¹⁾	2,2%	-3,9%	1,8%	2,0%	2,1%	2,3%	2,3%
Produktionspotenzial ¹⁾	1,9%	1,3%	1,3%	1,4%	1,5%	1,6%	1,8%
Produktionslücke ²⁾	3,0%	-2,3%	-1,8%	-1,3%	-0,7%	0,2%	0,8%

¹⁾ Wachstumsrate gegenüber dem Vorjahr, ab 2010 Prognose des IHS.

²⁾ in % des Produktionspotenzials

Quellen: Statistik Austria; Schätzungen und Berechnungen des IHS.

3.3 Maßnahmen der Bundesregierung zur Konjunkturstabilisierung 2008 und 2009

In den Jahren 2008 und 2009 hat die österreichische Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, um die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise für die heimische Volkswirtschaft abzumildern. Insbesondere wurden die Konjunkturpakete I (Mittelstandsmilliarden) und II verabschiedet sowie die bereits geplante Steuerreform zeitlich vorgezogen. Darüber hinaus haben auch die Bundesländer Maßnahmen zur Konjunkturstützung auf den Weg gebracht. Durch das Konjunkturpaket I sollten Wachstumsimpulse für die österreichische Wirtschaft geschaffen und Unternehmens-Investitionen forciert werden. Dieses Paket wurde vor dem Hintergrund der Finanzkrise und einer drohenden Kreditklemme entworfen. Der Fokus lag daher auf der Bereitstellung von zusätzlichem Kapital, insbesondere für Klein- und Mittelunternehmen (KMU) in Form einer Ausweitung staatlicher Haftungen und Garantien. Weitere Schwerpunkte waren die Fortsetzung der Internationalisierungsoffensive, die Förderung von Forschung und Entwicklung (F&E), eine erhöhte Bausparförderung sowie Infrastrukturinvestitionen der ÖBB und der ASFINAG. Als Reaktion auf die Krise in der Realwirtschaft beschloss die Bundesregierung später das Konjunkturpaket II. Dieses setzte bei den Investitionen an und beinhaltete folgende Maßnahmen: Die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) sollte Infrastrukturprojekte im Ausmaß von knapp 900 Mio. Euro vorziehen. Die private Investitionsnachfrage sollte durch einen bis 2010 befristeten Einsatz der vorzeitigen Abschreibung von 30 Prozent und eine temporäre Förderung der thermischen Sanierung gestützt werden. Zusätzlich wurden Mittel für die Forschungsförderung, regionale Beschäftigungsinitiativen sowie das kostenlose Kindergartenjahr bereitgestellt. Die für 2010 geplante Steuerreform wurde in das Jahr 2009 vorgezogen. Darüber hinaus wurden Familien entlastet. Insgesamt belief sich das Volumen der Maßnahmen der Bundesregierung kumuliert in den Jahren 2009 und 2010 auf rund 9,8 Mrd. Euro bzw. 1,8 Prozent des nominellen Bruttoinlandsprodukts. Davon entfielen in jedem der beiden Jahre etwa 2,3 Mrd. Euro bzw. 0,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf die Steuerentlastung im Rahmen der vorgezogenen Steuerreform.

Simulationen mit dem makroökonomischen Modell des IHS zeigen, dass das reale Bruttoinlandsprodukt in Österreich mit sämtlichen Konjunkturbelebungsmaßnahmen des Bundes und der Bundesländer im Jahr 2009 um 1 Prozent und im Jahr 2010 um 1,2 Prozent

höher ausfiel, als es ohne diese Maßnahmen zu erwarten gewesen wäre. Davon entfielen 0,7 Prozent (2009) bzw. 0,9 Prozent (2010) auf die Maßnahmen der Bundesregierung. Die Beschäftigung konnte im Jahr 2009 um 15.000 Personen gesteigert werden. Im Jahr 2010 liegt das Beschäftigungsniveau um 21.300 Personen über dem Wert der Basislösung, was in einer Reduktion der Arbeitslosenquote um einen halben Prozentpunkt resultiert. Der Budgetsaldo verschlechtert sich um 1,1 Prozent in Relation zum nominellen Bruttoinlandsprodukt.⁶

3.4 Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung

Zur Rückführung des in Folge der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise stark gestiegenen Budgetdefizits (vgl. Abschnitt 3.5) plant die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen. Tabelle 5 bietet einen Überblick über die Maßnahmen, die nach den bisher bekannt gewordenen Planungen vorgesehen sind.

64 Prozent der Konsolidierung sollen durch eine Verringerung von Ausgaben und 36 Prozent durch eine Erhöhung der Einnahmen erreicht werden. Unter den vorgesehenen diskretionären Maßnahmen sind die größten Beiträge in den Bereichen Soziales und Konsumentenschutz sowie Familie und Jugend vorgesehen. Dass in diesen Ressorts die höchsten Ausgabeneinsparungen geplant sind, ergibt sich aus der Tatsache, dass diese Bereiche die größten Anteile am Bundesbudget ausmachen. Dass auch signifikante Einsparungen bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung vorgesehen sind, muss als problematisch beurteilt werden, da das Humankapital für Österreich, das nur über sehr begrenzte Rohstoffvorkommen verfügt, eine wesentliche Determinante des Wirtschaftswachstums darstellt. Eine Förderung des technologischen Fortschritts würde das mittelfristige Wachstumspotenzial positiv beeinflussen (siehe Abschnitt 3.2).

Insgesamt plant die Bundesregierung für 2011 eine Verringerung der Ausgaben um 1,46 Mrd. Euro. Zusätzlich sind verringerte Zinszahlungen in Höhe von knapp 86 Mio. Euro vorgesehen, sodass sich das gesamte Volumen der ausgabenseitigen Maßnahmen auf 1,54 Mrd. Euro beläuft. Zusammen mit dem Bundesanteil der höheren Steuereinnahmen im Ausmaß von 863 Mio. Euro beläuft sich das für 2011 geplante Konsolidierungsvolumen auf 2,4 Mrd. Euro bzw. 0,8 Prozent in Relation zum nominellen Bruttoinlandsprodukt. In den folgenden Jahren soll das Volumen sowohl absolut als auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt graduell steigen. Durch die Budgetkonsolidierung ergibt sich eine maßgebliche Verringerung der Zinszahlungen für die Staatsschuld. Im Jahr 2014 wird die Zinsersparnis 712 Mio. Euro betragen und folglich die Einsparungen in den einzelnen Budgetkapiteln deutlich übersteigen. Im Folgenden werden die bisher bekannt gewordenen

⁶ Berger, J. et al. (2009a), Konjunkturbelebende Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und der Bundesländer – Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte. Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend. Wien.

ausgaben- (Tabelle 5) und einnahmenseitigen (Tabelle 6) Maßnahmen im Überblick dargestellt.

Tabelle 5: Ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes

	2011	2012	2013	2014
Ausgabenseitige Maßnahmen (in Mio. Euro)				
01 Präsidentschaftskanzlei	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6
02 Bundesgesetzgebung	-5,6	-8,7	-9,7	-11,0
03 Verfassungsgerichtshof	-0,4	-0,7	-0,9	-1,0
04 Verwaltungsgerichtshof	-0,6	-0,9	-1,1	-1,2
05 Volksanwaltschaft	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5
06 Rechnungshof	-1,1	-1,8	-2,1	-2,3
10 Bundeskanzleramt	-8,6	-13,7	-16,9	-18,7
11 Inneres	-47,7	-77,7	-91,9	-104,3
12 Äußeres	-30,0	-45,5	-55,4	-72,0
13 Justiz	-7,4	-22,3	-26,9	-27,4
14 Militärische Angelegenheiten	-80,3	-129,5	-151,7	-169,4
15 Finanzverwaltung	-43,2	-68,8	-80,4	-84,6
16 Öffentliche Abgaben	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
20 Arbeit	-120,4	-146,4	-151,3	-169,3
21 Sozialversicherung	-85,7	-140,1	-165,6	-186,8
22 Soziales und Konsumentenschutz	-298,4	-344,5	-408,0	-480,1
23 Pensionen	-41,4	-71,3	-83,9	-96,6
24 Gesundheit	-28,9	-47,4	-56,5	-64,1
25 Familie und Jugend	-307,7	-322,1	-322,1	-322,1
30 Unterricht, Kunst und Kultur	-111,9	-179,9	-209,7	-234,0
31 Wissenschaft und Forschung	-34,4	-64,5	-77,2	-146,2
33 Wirtschaft (Forschung)	-1,3	-2,2	-2,5	-2,8
34 Verkehr, Innovation und Technologie	-4,7	-7,7	-8,8	-10,1
40 Wirtschaft	-14,2	-23,0	-26,6	-29,2
41 Verkehr, Innovation und Technologie	-75,5	-131,1	-156,5	-191,8
42 Land-, Forst- und Technologie	-30,7	-49,0	-56,7	-66,7
43 Umwelt	-29,2	-47,7	-42,9	-46,2
45 Bundesvermögen	-40,3	-71,1	-79,4	-85,1
46 Finanzmarktstabilität	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
51 Kassenverwaltung	-7,1	-27,9	-30,6	-40,6
	-1.457,5	-2.046,6	-2.316,6	-2.665,1
Zinsersparnis durch Konsolidierung	-85,8	-229,2	-454,2	-711,9
Konsolidierung ausgabenseitig	-1.543,3	-2.275,8	-2.770,8	-3.377,0
Konsolidierung einnahmenseitig	863,4	1.248,7	1.360,7	1.513,3
Insgesamt	-2.406,7	-3.524,5	-4.131,5	-4.890,3
in % des Bruttoinlandsprodukts	-0,8	-1,2	-1,3	-1,5
Verteilung der Konsolidierungsmaßnahmen (in %)				
Ausgabenseitige Maßnahmen	64,1	64,6	67,1	69,1
Einnahmenseitige Maßnahmen	35,9	35,4	32,9	30,9

Quelle: IHS nach Angaben des BMF.

Tabelle 6: Einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen des Gesamtstaats

	2011	2012	2013	2014
Steuereinnahmen (in Mio. Euro)				
Kapital + Stiftungen				
Einführung einer Bankenabgabe	500	500	500	500
Entlastung: Abschaffung Kreditvertragsgebühr	-150	-150	-150	-150
Wertpapier-Kest	30	50	100	250
Privatstiftungen: Anhebung der Zwischensteuer von 12,5 % auf 25 %	50	50	50	50
Besteuerung der Liegenschaftsgewinne, wenn Stifter eine Kapitalgesellschaft ist	0	30	30	50
Unternehmensbereich				
Einführung des Reverse Charge bei Reinigungsfirmen	17	20	20	20
Abschaffung des Zinsenabzuges bei Konzernverflechtung	0	200	200	200
Forschungsprämie inkl. Abschaffung der Forschungsfreibeträge	-80	-80	-80	-80
Ökologisierung des Steuersystems				
Einführung einer Flugticketabgabe	60	90	90	90
Umsatzsteuerpflicht bei Luftfahrzeugen	15	15	15	15
CO ₂ -Zuschlag bei Anschaffung neuer Fahrzeuge	25	25	55	55
Abschaffung der Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen	0	100	100	100
CO ₂ -Zuschlag bei der Mineralölsteuer in Höhe von 20 € pro Tonne CO ₂	417	470	470	470
Entlastung Spediteure: Kfz-Steuer für LKW wird um 40 % reduziert	-30	-30	-30	-30
Entlastung Pendler: Pendlerpauschale wird um 10 % erhöht	-30	-30	-30	-30
Familien				
Abschaffung Alleinverdienerabsetzbetrag für Steuerpflichtige ohne Kinder	100	100	100	100
Gesundheitsbereich				
Erhöhung der Tabaksteuer	100	150	150	150
Betrugsbekämpfungspaket				
	100	200	300	400
SUMME	1.124	1.710	1.890	2.160

Quelle: IHS nach Angaben des BMF.

Im Einzelnen sind bisher die folgenden Planungen bekannt geworden. (In Klammern ist jeweils das für die Jahre 2011 bis 2014 vorgesehene Volumen angegeben; ein negatives Vorzeichen impliziert Mindereinnahmen bzw. höhere Ausgaben):

- **Aussetzung der Pensionsanpassung im 1. Jahr nach dem Neuzugangsmonat**
D.h. der Pensionist hat eine einjährige Wartefrist, bevor seine Pension erstmals erhöht wird (2011: 19,4 Mio. €, 2012: 52,4 Mio. €, 2013: 85,8 Mio. €, 2014: 120 Mio. €).

- **Aliquotierung der Sonderzahlungen**
Keine vollen Sonderzahlungen im ersten Jahr der Pension (2011: 64 Mio. €, 2012: 65 Mio. €, 2013: 66 Mio. €, 2014: 67 Mio. €).
- **Invaliditätspaket**
Reduktion des Zugangs in die Invaliditätspension durch Rehabilitation vor Pension und beschränkten Zugang in die Invaliditätspension (2011: -5,4 Mio. €, 2012: 5,6 Mio. €, 2013: 34,3 Mio. €, 2014: 66 Mio. €).
- **Hacklerregelung**
Änderungen bis 2013: Verteuerung des Nachkaufs von Schul- und Studienzeiten; kostenpflichtiger Nachkauf von Ausübungsersatzzeiten. Ab 1.1.2014: Neuordnung der Hacklerregelung, die Erhöhung des Antrittsalters für Männer auf 62 Jahre, für Frauen auf 57 Jahre (für Frauen weitere Anhebung in Jahresschritten auf 62); keine Anrechnung von Ersatzzeiten; kein Nachkauf von Schul- und Studienzeiten.
- **Pflegepaket**
Einschränkung des Zugangs zu den Pflegestufen 1 und 2 für neue Fälle (2011: 17,2 Mio. €, 2012: 58,8 Mio. €, 2013: 100,3 Mio. €, 2014: 141,8 Mio. €).
- **Effizienzsteigerung bei Behindertenförderungen und -projekten**
(2012: 20 Mio. €).
- **Effizienzsteigerungen bei div. Programmen der Wirtschaftsförderung**
(2011: 5,7 Mio. €, 2012: 3,2 Mio. €, 2013: 5,0 Mio. €, 2014: 5,9 Mio. €).
- **Kürzung des Eigenaufwandes (inkl. Dienststellen)**
(2011: 3,15 Mio. €, 2012: 3,45 Mio. €, 2013: 4,45 Mio. €, 2014: 5,15 Mio. €).
- **Internationalisierungsoffensive**
(2011: 5 Mio. €, 2012: 6 Mio. €, 2013: 7 Mio. €, 2014: 8 Mio. €).
- **Einführung einer Bankenabgabe**
(2011: 500 Mio. €, 2012: 500 Mio. €, 2013: 500 Mio. €, 2014: 500 Mio. €).
- **Entlastung: Abschaffung Kreditvertragsgebühr:**
(2011: -150 Mio. €, 2012: -150 Mio. €, 2013: -150 Mio. €, 2014: -150 Mio. €).
- **Wertpapier-Kest:**
Besteuerung realisierter Aktiengewinne mit einer Kapitalertragssteuer von 25 Prozent für Ankäufe ab 1.1.2011
(2011: 30 Mio. €, 2012: 50 Mio. €, 2013: 100 Mio. €, 2014: 250 Mio. €).

- **Privatstiftungen:**
Anhebung der Zwischensteuer von 12,5 Prozent auf 25 Prozent
(2011: 50 Mio. €, 2012: 50 Mio. €, 2013: 50 Mio. €, 2014: 50 Mio. €).
- **Besteuerung der Liegenschaftsgewinne, wenn Stifter eine Kapitalgesellschaft ist**
(2011: 0 Mio. €, 2012: 30 Mio. €, 2013: 30 Mio. €, 2014: 50 Mio. €).
- **Einführung des Reverse Charge bei Reinigungsfirmen**
Wenn der Kunde ein Unternehmer ist, schuldet er die Umsatzsteuer.
(2011: 17 Mio. €, 2012: 20 Mio. €, 2013: 20 Mio. €, 2014: 20 Mio. €).
- **Abschaffung des Zinsenabzuges bei Konzernverflechtung**
Werden Beteiligungen gegenseitig innerhalb des Konzerns verkauft, dann ist ab 1.1.2011 kein Abzug der Fremdkapitalzinsen mehr möglich.
(2011: 0 Mio. €, 2012: 200 Mio. €, 2013: 200 Mio. €, 2014: 200 Mio. €).
- **Einführung einer Flugticketabgabe**
Für Europa beträgt die Abgabe 8 €, für längere Distanzen bis zu 35 € für Flüge ab 1.4.2011. Im Gegenzug reduziert sich die Sicherheitsabgabe.
(2011: 60 Mio. €, 2012: 90 Mio. €, 2013: 90 Mio. €, 2014: 90 Mio. €).
- **CO₂-Zuschlag bei Anschaffung neuer Fahrzeuge** (im Rahmen der Nova)
Bei PKW mit hohem Schadstoffausstoß (über 180g CO₂) erhöht sich der CO₂-Zuschlag von 25 €/g auf 50 €/g und ab 220 g von 25 € auf 75 €.
(2011: 25 Mio. €, 2012: 25 Mio. €, 2013: 55 Mio. €, 2014: 55 Mio. €).
- **Abschaffung der Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen.**
Dies entspricht der Empfehlung des Rechnungshofs sowie der ursprünglichen Intention, die Rückvergütung nur Produktionsunternehmen zu gewähren (wegen des internationalen Standortwettbewerbs) und nicht allen Unternehmern.
(2011: 0 Mio. €, 2012: 100 Mio. €, 2013: 100 Mio. €, 2014: 100 Mio. €).
- **CO₂-Zuschlag bei der Mineralölsteuer**
In Höhe von 20 € pro Tonne CO₂, das entspricht einer Erhöhung von 4 Cent pro Liter für Benzin und 5 Cent pro Liter Diesel.
(2011: 417 Mio. €, 2012: 470 Mio. €, 2013: 470 Mio. €, 2014: 470 Mio. €).
- **Entlastung von Spediteuren**
Die Kfz-Steuer für LKW wird um 40 Prozent reduziert.
(2011: -30 Mio. €, 2012: -30 Mio. €, 2013: -30 Mio. €, 2014: -30 Mio. €).

- **Entlastung von Pendlern**
Die Pendlerpauschale wird um 5 Prozent erhöht, als Ausgleich für die Erhöhung der Mineralölsteuer + **Schaffung eines Jobtickets**: Stellt der Arbeitgeber seinem Arbeitnehmer eine kostenlose Fahrtmöglichkeit zum Arbeitsplatz zur Verfügung, ist das beim Arbeitnehmer steuerfrei.
(2011: -15 Mio. €, 2012: -15 Mio. €, 2013: -15 Mio. €, 2014: -15 Mio. €).
- **Erhöhung der Tabaksteuer**
Die Preise werden zwischen 25 und 35 Cent pro Packung steigen.
(2011: 100 Mio. €, 2012: 150 Mio. €, 2013: 150 Mio. €, 2014: 150 Mio. €).
- Durch die Beschlussfassung des **Betrugsbekämpfungspakets**, das dem Parlament zugeleitet wurde, und die Aufnahme von 300 Mitarbeitern in der Betrugsbekämpfung werden zusätzliche Steuereinnahmen erwartet.
(2011: 100 Mio. €, 2012: 200 Mio. €, 2013: 300 Mio. €, 2014: 400 Mio. €).
- **13. Familienbeihilfe**
Die 13. Familienbeihilfe soll zukünftig vom 6. bis zum 15. Lebensjahr mit einem Pauschalbetrag von € 100,- wie bisher im September ausbezahlt werden.
(2011: 167,8 Mio. €, 2012: 167,8 Mio. €, 2013: 167,8 Mio. €, 2014: 167,8 Mio. €).
- **Reduktion der Anspruchsdauer der Familienbeihilfe**
Zukünftig soll die Familienbeihilfe im Allgemeinen maximal bis zum 24. Lebensjahr ausbezahlt werden.
(2011: 57,91 Mio. €, 2012: 69,5 Mio. €, 2013: 69,5 Mio. €, 2014: 69,5 Mio. €).
- **Streichung der Familienbeihilfe für arbeitssuchende Kinder zwischen dem 18. und 21. Lebensjahr**
(2011: 11,9 Mio. €, 2012: 14,3 Mio. €, 2013: 14,3 Mio. €, 2014: 14,3 Mio. €).
- **Streichung der Familienbeihilfe nach Berufsausbildung**
(2011: 15,0 Mio. €, 2012: 18,0 Mio. €, 2013: 18,0 Mio. €, 2014: 18,0 Mio. €).
- **Streichung des einkommensabhängigen Mehrkindzuschlags**
ab dem 3. Kind in der Höhe von € 36,40 /Monat (wurde ein Jahr später im nachhinein gewährt, wenn das Familieneinkommen unter 55.000 € liegt).
(2011: 58,0 Mio. €, 2012: 58,0 Mio. €, 2013: 58,0 Mio. €, 2014: 58,0 Mio. €).
- **Streichung des Alleinverdienerabsetzbetrages**
für Familien ohne Kinder (d.h. es wird für kein Kind Familienbeihilfe bezogen).
(2011: 66,67 Mio. €, 2012: 66,67 Mio. €, 2013: 66,67 Mio. €, 2014: 66,67 Mio. €).

- **Entlastungsmaßnahme:** Abschaffung des **Schulbuch-Selbstbehalts** (zwischen € 2,30 und € 23):
(2011: -9,7 Mio. €, 2012: -9,7 Mio. €, 2013: 9,7 Mio. €, 2014: -9,7 Mio. €).

Wie sich die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen auf die Budgetentwicklung im Jahr 2011 auswirken, wird im folgenden Abschnitt untersucht. Dabei wird zunächst auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den Jahren 2009 und 2010 eingegangen.

3.5 Budgetentwicklung 2009 bis 2014

Nachdem im Jahr 2008 – vor allem in Folge der über mehrere Jahre sehr guten Konjunktur – mit einem Defizit in Höhe von 0,4 Prozent des nominellen Bruttoinlandsprodukts (BIP) ein nahezu ausgeglichener öffentlicher Haushalt erzielt wurde, vergrößerte sich das Budgetdefizit 2009 rapide auf 3,5 Prozent in Relation zum nominellen BIP. Diese Entwicklung ist zum einen auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren, zum anderen auf die diskretionären Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung (vgl. Abschnitt 3.3) sowie zur Stärkung der Kapitalausstattung der Banken zurückzuführen.

Legt man eine Konjunkturalastizität des Budgetsaldos⁷ von 0,47⁸ sowie die in Tabelle 4 (Abschnitt 3.2) angeführte massive Verringerung der Produktionslücke um 5,3 Prozentpunkte auf -2,3 Prozent zugrunde, dann hat sich der Budgetsaldo in Relation zum BIP von 2008 auf 2009 allein in Folge des drastischen Konjunkturreinbruchs um 2,5 Prozentpunkte auf 2,9 Prozent verschlechtert. Die verbleibende Ausweitung des Budgetdefizits ist nach dieser Schätzung auf die diskretionären Maßnahmen zurückzuführen.

Die bessere Konjunktur mit einer schrittweisen Verringerung der negativen Produktionslücke führt gemäß der im Rahmen der vorliegenden Studie vorgenommenen Schätzungen – wiederum auf Basis der Konjunktur-Elastizität des Budgetsaldos von 0,47 – zu einer Reduktion der Defizitquote um rund 0,3 Prozentpunkte pro Jahr. Die weitere, ausgeprägte Ausweitung des Budgetdefizits im Jahr 2010 ist darauf zurückzuführen, dass sich die volle Wirkung der in Abschnitt 3.2 beschriebenen Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung erst im heurigen Jahr entfaltet. Umgekehrt ist die weit über die „konjunkturelle Dividende“ hinausgehende erwartete Verbesserung des Budgetsaldos im Jahr 2011 auf die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen.

⁷ Elastizität des Budgetsaldos in Bezug auf die Produktionslücke

⁸ Girouard, N., Ch. André (2005), Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 434. Paris.

Tabelle 7: Budgetsaldo und Schuldenstand 2008 bis 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budgetsaldo laut Stabilitätsprogramm (BMF, Jänner 2010)	-0,4	-3,5	-4,7	-4,0	-3,3	-2,7	-2,3
<i>Budgetsaldo mit Konsolidierung (ab 2010 IHS-Schätzungen)</i>	-0,4	-3,5	-4,3	-3,4	-3,0	-2,5	-2,0
Struktureller Budgetsaldo laut Stabilitätsprogramm (BMF, Jänner 2010)	-1,8	-2,6	-3,9	-3,1	-2,4	-1,7	-
<i>Struktureller Budgetsaldo mit Konsolidierung (ab 2010 IHS-Schätzung)</i>	-1,8	-3,0	-3,3	-2,5	-2,3	-2,1	-1,9
Schuldenquote laut Stabilitätsprogramm (Jänner 2010)	62,6	66,5	70,2	72,6	73,8	74,3	74,2
<i>Schuldenquote mit Konsolidierung (ab 2010 IHS-Schätzung)</i>	62,5	67,5	69,5	71,1	72,0	72,1	71,4

Jeweils in Prozent des nominellen Bruttoinlandsprodukts.

Quellen: OECD (2010a), BMF (2010a), Statistik Austria, Schätzungen und Berechnungen des IHS.

Gemäß dem aktuellen Stabilitätsprogramm vom Jänner 2010 ist für heuer eine Defizitquote von 4,7 Prozent und für 2011 eine Verbesserung auf 4,0 Prozent vorgesehen. Bis 2014 soll die Defizitquote auf 2,3 Prozent zurückgeführt werden.⁹ Tatsächlich stellt sich die Budgetentwicklung 2010 deutlich besser dar, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass sich die Konjunktur rascher erholt als bei der Erstellung des Stabilitätsprogramms im Jänner 2010 erwartet wurde. Damals ging die Bundesregierung von einer Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts im heurigen Jahr um 1,5 Prozent aus. Auch für 2011 wurde eine Wachstumsrate in derselben Größenordnung erwartet.¹⁰ Legt man die aktuelle Konjunkturprognose des IHS zugrunde, wonach das reale Bruttoinlandsprodukt 2010 und 2011 um 1,8 Prozent bzw. 2,0 Prozent zunehmen dürfte, resultiert daraus eine Verbesserung des Budgetsaldos im Ausmaß von rund 0,1 Prozentpunkte (2010) bzw. 0,2 Prozentpunkten (2011). Die Konsolidierungsmaßnahmen und die verbesserte Konjunkturlage dürften dazu führen, dass das Defizit bis 2014 auf 2,0 Prozent des nominellen Bruttoinlandsprodukts sinken wird.

Ausgehend von 1,9 Prozent im Jahr 2008, dürfte sich der strukturelle Budgetsaldo gemäß Schätzung der OECD im Jahr 2009 auf 3,0 Prozent und 2010 weiter auf 3,3 Prozent in Relation zum nominellen BIP ausgeweitet haben.¹¹ Die Bundesregierung war im Stabilitätsprogramm noch von einer weitaus ungünstigeren Entwicklung ausgegangen. Dort wurde für 2010 eine strukturelle Defizitquote von 3,9 Prozent erwartet (siehe Tabelle 7). Der vom IHS ermittelte Wert der gegenwärtigen strukturellen Defizitquote entspricht der OECD-Schätzung von 3,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Simulationen mit dem Modell

⁹ BMF (2010), Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013. Wien.

¹⁰ BMF (2010), ebda.

¹¹ OECD (2010), OECD Economic Outlook 88, November. Paris.

TaxLab lassen erwarten, dass die strukturelle Defizitquote aufgrund der vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 2011 auf 2,5 Prozent zurückgeführt wird. Auch in den folgenden Jahren ist eine weitere Verbesserung zu erwarten, sodass sich die strukturelle Defizitquote 2014 auf 1,9 Prozent belaufen dürfte.

In Folge des Wirkens der automatischen Stabilisatoren, der Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung sowie der – zum Teil nicht defizit-, wohl aber schuldenstandswirksamen – Maßnahmen zur Verbesserung der Kapitalisierung der Banken ist im Zeitraum 2008 bis 2010 nicht nur das Budgetdefizit, sondern auch die Schuldenstandsquote kräftig gestiegen. Lag diese 2007 noch bei 59,3 Prozent und damit erstmals seit 1992 wieder unter dem Grenzwert von 60 Prozent aus dem Maastrichter Vertrag, so stieg sie bereits 2008 aufgrund der Bankenhilfspakete auf 62,6 Prozent und nahm 2009 weiter auf 67,5 Prozent zu. Gemäß Stabilitätsprogramm soll sich die Schuldenquote 2011 auf 72,6 Prozent und auch in den folgenden Jahren bis 2014 weiter erhöhen.¹² Die im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführten Simulationen der Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen lassen erwarten, dass die Schuldenquote 2011 auf 71,1 Prozent noch zulegen wird. Auch danach ist zunächst noch ein Anstieg, gefolgt von einer Stabilisierung zu erwarten. Ab 2014 sollten die Konsolidierungsmaßnahmen dann auch bei der Schuldenquote ein Absinken bewirken.

Insgesamt deuten die Modellsimulationen darauf hin, dass die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen geeignet sind, die im Stabilitätsprogramm für 2011 vorgesehenen Ziele hinsichtlich des Budgetdefizits und der Schuldenquote zu erreichen. Um auch nach 2011 eine nachhaltige Verbesserung der Lage der öffentlichen Haushalte sicherzustellen, sind jedoch weitere entschlossene Konsolidierungsschritte notwendig. Dabei darf allerdings keinesfalls die Stärkung der Wachstumskräfte außer Acht gelassen werden, da ein hohes Wirtschaftswachstum die Bewältigung der Herausforderungen von Seiten der demografischen Entwicklung und des internationalen Wettbewerbs, sowie nicht zuletzt die weitere Rückführung des Budgetdefizits und des Schuldenstands, wesentlich erleichtert.

¹² BMF (2010), ebda.

4 Grundsätzliche Bewertung des Konsolidierungspakets und der Einzelmaßnahmen

4.1 Bankenabgabe

4.1.1 Beschreibung der Maßnahme

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise mussten zahlreiche Länder ihren Finanzsektor und insbesondere Banken direkt bzw. indirekt durch Übernahme von Garantien stützen. Die dadurch entstandenen staatlichen Ausgaben waren zum Teil erheblich, was in Folge zu verstärkten Konsolidierungsanstrengungen der betroffenen Länder führte (siehe Text weiter unten). Politisch herrscht weitgehend Übereinstimmung darüber, dass die Banken einen angemessenen Beitrag zu den öffentlichen Haushalten leisten sollen, einerseits zur Vorsorge für künftige Krisensituationen, andererseits zur Abdeckung erfolgter Staatsausgaben.¹³ In diesem Zusammenhang hat der Internationale Währungsfonds (IWF) im Frühling die Einführung einer Stabilitätsabgabe (*financial stability contribution*) vorgeschlagen, die künftige staatliche Unterstützungen des Finanzsektors abdecken sowie die übermäßige Übernahme von Risiko durch (vor allem) große Banken vermindern soll.¹⁴ Die Stabilitätsabgabe sollte vor allem dazu dienen, dass künftig Banken, die gegenwärtig zur Aufrechterhaltung der Stabilität im Finanzsektor (*too big to fail*) notwendig sind und deshalb nicht in Konkurs geschickt werden können, prinzipiell aufgelöst werden können. Um falsche Anreize zu verhindern (z.B. übermäßige Übernahme von Risiko), sollte keine Bank zu groß sein, um in Konkurs gehen zu können. Laut Vorschlag des IWF sollte die Stabilitätsabgabe von allen Banken bezahlt werden, allerdings in Abhängigkeit von ihrem individuellen Risiko und ihrem Beitrag zum systemischen Risiko (Größe, Verflechtungen mit anderen Banken). Die Einnahmen könnten entweder in das Budget fließen oder einen Stabilitätsfonds speisen, welcher in künftigen Krisensituationen den Finanzsektor stützt. Zusätzliche Steuern könnten laut Vorschlag des IWF in Form einer Finanzaktivitätssteuer (*financial activities tax*) auf Gewinne und Bonuszahlungen eingehoben werden.¹⁵

Im großen und ganzen folgt der Vorschlag der österreichischen Regierung zur Einführung der Stabilitätsabgabe dem Vorschlag des IWF. Als Bemessungsgrundlage für die Abgabe dient die (unkonsolidierte) Bilanzsumme, im Wesentlichen vermindert um gesicherte Einlagen und Eigenkapital (adaptierte Bilanzsumme). Große Banken, die *ceteris paribus* einen größeren Beitrag zum systemischen Risiko liefern, werden durch den österreichischen Vorschlag vergleichsweise höher besteuert als kleinere Banken (progressiver Steuertarif). Bei einer adaptierten Bilanzsumme von weniger als einer Mrd. Euro fällt keine Abgabe an, der Teil der adaptierten Bilanzsumme, welcher zwischen einer und 20 Mrd. liegt, wird mit

¹³ Vgl. etwa IWF (2010b), S. 16.

¹⁴ Vgl. IWF (2010a).

¹⁵ Vgl. IWF (2010a), S. 5.

0,055 Prozent besteuert, und jener Teil über 20 Mrd. Euro wird mit 0,085 Prozent besteuert. Zusätzlich soll eine Stabilitätsabgabe für Derivate eingeführt werden, welche auf das gesamte Handelsbuch eingehoben werden soll, das sind die Derivate gem. Anlage 2 zu § 22 BWG (plus alle verkauften Optionen). Die Abgabe für Derivate soll unabhängig von der oben genannten Größe der adaptierten Bilanzsumme eingehoben werden.

Einen Eindruck über das Ausmaß der ursprünglich angekündigten und später ausgenutzten Unterstützungsmaßnahmen in den G-20 Ländern für den Zeitraum Juni 2007 bis Dezember 2009 liefern die Angaben in Tabelle 8 und Tabelle 9. In den hoch entwickelten G-20 Ländern betragen die direkten staatlichen Stützungsmaßnahmen, laut Ankündigung, 6,2 Prozent des BIP, die staatlichen Garantien machten, laut Ankündigung, 10,9 Prozent des BIP aus. Von den direkten Hilfsmaßnahmen wurden etwas mehr als 50 Prozent ausgenutzt, das sind in den hoch entwickelten G-20 Ländern etwa 3,5 Prozent des BIP.

Eine Übersicht über etwas ältere Informationen hinsichtlich staatlicher Stützungsmaßnahmen (Anfang 2008 bis Mai 2009) für die Euro-Länder ist in Tabelle 10 enthalten. Infolge der Eingriffe ist der öffentliche Schuldenstand auf Ebene des Eurogebiets insgesamt um etwa 3,3 Prozent des BIP gestiegen. Dabei verzeichneten Belgien, Luxemburg und die Niederlande mit 7,4 Prozent, 8,3 Prozent bzw. 18,2 Prozent des BIP die stärksten Steigerungen. Bei der Beurteilung der von diesen Maßnahmen ausgehenden Haushaltswirkungen müssen neben den direkten Effekten auf Defizit und Schuldenstand auch die Eventualverbindlichkeiten des Staates (z.B. Bürgschaften und Garantien) berücksichtigt werden. Ende 2009 beliefen sich die durch die staatlichen Stützungsmaßnahmen bedingten Eventualverbindlichkeiten im Euroraum schätzungsweise auf rund 7,5 Prozent des BIP (ohne die staatlichen Garantien für die Einlagensicherung).

Mit Einführung der Stabilitätsabgabe (Bankenabgabe) wird die Gebühr für Darlehens- und Kreditverträge ab 1.1.2011 abgeschafft.

Tabelle 8: Angekündigte Unterstützung des Finanzsektors, G-20 Länder

	Kapital- zuführungen	Erwerb/ Übernahme von Vermögens- werten/ Schulden	direkte Hilfe	Garantien	Swaps/ Leihe/ Erwerb von Vermögens- werten von Noten- banken	staatliche Voraus- zierung Finan-
	A	B	A+B	C	D	E
G-20	2.6	1.4	4.0	6.4	4.6	3.1
hoch entwickelte Länder	3.8	2.4	6.2	10.9	7.7	5.0
in Mrd. USD	1,220	756	1,976	3,530	2,400	1,610
Schwellenländer	0.7	0.1	0.8	0.0	0.0	0.2
in Mrd. USD	90	18	108	7	0	24

Anmerkung: Juni 2007 bis Dezember 2009; in Prozent des BIP des Jahres 2009 oder wie angegeben. Die Daten basieren auf Fragebögen, die Ende 2009 an die G-20 Länder geschickt wurden.

Quelle: IWF (2010a), S. 26.

Tabelle 9: Ausgenutzte Unterstützung des Finanzsektors, G-20 Länder

	Kapitalzuführungen		Erwerb/ Übernahme von Vermögenswerten/ Schulden	
	ausgenutzter Betrag	in% des angekündigten Betrages	ausgenutzter Betrag	in% des angekündigten Betrages
G-20	1.4	52.8	0.9	60.2
hoch entwickelte Länder	2.1	53.5	1.4	61.0
in Mrd. USD	653		461	
Schwellenländer	0.3	43	0.03	27.5
in Mrd. USD	38.4		5.0	

Anmerkung: Juni 2007 bis Dezember 2009; in Prozent des BIP des Jahres 2009 oder wie angegeben. Die Daten basieren auf Fragebögen, die Ende 2009 an die G-20 Länder geschickt wurden und auf späteren Länderangaben.

Quelle: IWF (2010a), S. 27.

Tabelle 10: Staatliche Interventionen und ihre fiskalische Wirkung, Euro-Länder

	Art der Intervention						Fiskalische Wirkung			
	Garantien und Bürg- schaften	Kapital- zuführungen		Erwerb von Vermö- gens- werten	Swaps/ Leihe von Vermö- gens- werten	Über- nahme/ Erlass von Schulden	Andere	öffent- licher Schulden- stand	Eventual- verbindlichkeiten des Staates	
		Aktien- käufe	Kredite						tat- sächlich einge- gangen	Rahmen
Belgien	21.0	4.0	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	7.4	21.0	34.6
Deutschland	6.3	1.3	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	2.9	6.3	18.7
Irland	214.8	4.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.2	214.8	242.0
Griechenland	0.6	1.6	0.0	0.0	1.8	0.0	0.0	1.6	0.6	6.1
Spanien	3.1	0.0	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0	1.8	3.1	18.9
Frankreich	1.1	0.7	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0	3.8	1.1	16.8
Italien	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
Zypern	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
Luxemburg	12.8	8.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3	12.8	-
Malta	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
Niederlande	5.0	6.5	7.6	3.9	0.0	0.0	0.2	18.2	5.0	35.0
Österreich	6.6	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	6.6	27.8
Portugal	3.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.8	12.4
Slowenien	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.6	3.6	0.0	33.2
Slowakei	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
Finnland	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	28.1
Euro-Währung	7.5	1.3	1.1	0.9	0.0	0.0	0.0	3.3	7.5	19.9

Anmerkung: 2008-09; in Prozent des BIP des Jahres 2009, Daten per Mitte Mai 2009. Ohne Garantien für Spareinlagen.

Quelle: EZB (2009a), S. 77.

4.1.2 Überprüfung der budgetären Auswirkungen

Laut BMF belaufen sich die geschätzten Einnahmen aus der Stabilitätsabgabe für Banken für die Jahre 2011 bis 2014 auf jährlich 500 Mio. Euro (vgl. Tabelle 12). Dabei stammen rund zwei Drittel (330 Mio. Euro) aus der Abgabe auf die adaptierte Bilanzsumme (kleine Banken sind steuerfrei) und rund ein Drittel (170 Mio.) aus der Abgabe für Derivate. Aus der Abschaffung der Kreditvertragsgebühr resultiert eine jährliche Einbuße von 150 Mio. Euro. Die Einnahmen aus der Stabilitätsabgabe werden im Folgenden abgeschätzt.

Die Steuerbemessungsgrundlage wird grob abgeschätzt durch die Bilanzsumme vermindert um die Verbindlichkeiten gegenüber Kunden und das Kernkapital (Tier 1).¹⁶ Auf diese Bemessungsgrundlage (adaptierte Bilanzsumme) wird der geplante Steuertarif

¹⁶ Die entsprechenden Daten werden von der OeNB veröffentlicht und beziehen sich auf Ende 2009 (<http://www.oenb.at/ebusinessjahresabschlusski/jahresabschlusski>).

angewendet.¹⁷ Dies wird für die größten 30 Banken wie beschrieben durchgeführt, für den Rest abgeschätzt (auf Basis der Daten von Ende 2009). Die daraus resultierenden geschätzten Steuereinnahmen betragen 345 Mio. Euro. Für die Abschätzung der Abgabe auf Derivate wird folgendermaßen vorgegangen. Basis ist die Gesamtsumme der Derivate gem. Anlage 2 zu § 22 BWG (Handelsbuch, Kauf- und Verkaufskontrakte, ohne Kreditderivate) wie von der OeNB ausgewiesen.¹⁸ Davon abgezogen werden zweiseitige Geschäfte laut Auskunft von der OeNB; und auf die resultierende Bemessungsgrundlage wird der Steuersatz von 0,015 Prozent angewendet. Auf Basis der Daten für 2009 (Durchschnitt der vier Quartale) wird so eine Abgabe für Derivate in Höhe von 222 Mio. Euro ermittelt. Werden die ersten beiden Quartale 2010 zur Steuerabschätzung herangezogen, so resultiert eine höhere Einnahme, und zwar im Ausmaß von 281 Mio. Euro. Da davon auszugehen ist, dass auch die Bilanzsummen der Banken von 2009 auf 2010 (zumindest leicht) steigen werden, ist die Abschätzung des BMF vermutlich eher konservativ. Vor allem für die Derivateabgabe ist (bei der gegenwärtig vorliegenden Regelung) voraussichtlich ein höherer Steuerertrag als der vom BMF abgeschätzte zu erwarten.

Tabelle 11: Steuereinnahmen für Kapitalmaßnahmen laut BMF

	2011	2012	2013	2014
Bankenabgabe	500	500	500	500
davon Abgabe auf adaptierte Bilanzsumme (2/3)	330	330	330	330
davon Abgabe auf Derivate (1/3)	170	170	170	170
Abschaffung der Kreditvertragsgebühr	-150	-150	-150	-150

Anmerkung: Angaben in Mio. Euro.
Quelle: BMF.

Tabelle 12: Geschätzte Steuereinnahmen aus der Bankenabgabe

auf Basis der Daten für 2009	
Bankenabgabe Bilanzsumme	345
Bankenabgabe für Derivate	222
gesamt	567

Anmerkung: Angaben in Mio. Euro. Abschätzung der Bemessungsgrundlage für die Bankenabgabe: Bilanzsumme minus Verbindlichkeiten gegenüber Kunden minus Kernkapital (Tier 1); Berechnung für die 30 größten Banken (89 Prozent der aggregierten Bilanzsumme von Banken mit einer Bilanzsumme > 2 Mrd. Euro; 74% der gesamten aggregierten Bilanzsumme) und Abschätzung des Restes auf Basis derjenigen 30 größten Bank, deren Bemessungsgrundlage unter 20 Mrd. liegt. Abschätzung der Bemessungsgrundlage für die Bankenabgabe auf Derivate mittels Derivaten gem. Anlage 2 zu § 22 BWG (Handelsbuch, Kauf- und Verkaufskontrakte) minus Abzugsposten (zweiseitige Geschäfte), Durchschnitt auf Basis der vier Quartalsendstände. Alle Abschätzungen auf Basis der Daten für 2009.

Quelle: OeNB (<http://www.oenb.at/ebusinessjahresabschlusski/jahresabschlusski>, http://www.oenb.at/de/stat_melders/datenangebot/finanzinst/kreditinstitute/geschaeftsstruktur/geschaeftsstruktur.jsp), eigene Berechnungen.

¹⁷ Keine Steuer für eine Bemessungsgrundlage, die kleiner ist als 1 Mrd. Euro, ein Steuersatz von 0,055 % für den Teil der Bemessungsgrundlage, der zwischen 1 Mrd. Euro und 20 Mrd. Euro liegt, und ein Steuersatz von 0,085 % für den Teil der Bemessungsgrundlage, der über 20 Mrd. Euro liegt.

¹⁸ Vgl.

http://www.oenb.at/de/stat_melders/datenangebot/finanzinst/kreditinstitute/geschaeftsstruktur/geschaeftsstruktur.jsp

4.1.3 Bewertung der Maßnahme

Die Einführung einer Bankensteuer wird gegenwärtig auch auf europäischer Ebene diskutiert.¹⁹ Ausgehend von der Überlegung, dass der Finanzsektor einen angemessenen Beitrag zu den öffentlichen Haushalten leisten sollte, hat die Kommission auf EU-Ebene eine Finanzaktivitätssteuer vorgeschlagen, auf globaler Ebene unterstützt sie die Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Bei sorgfältiger Gestaltung und Umsetzung sollte die Finanzaktivitätssteuer erhebliche Einnahmen generieren und die Stabilität der Finanzmärkte verbessern, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der EU unnötig zu gefährden.²⁰ Eine Finanztransaktionssteuer, deren Einführung auch in Österreich politisch diskutiert wurde, scheint momentan nicht global realisierbar zu sein.

Eine Art von Stabilitätsabgabe, wie sie im Frühling vom IWF vorgeschlagen wurde²¹ (siehe Abschnitt 4.1.1), wurde auch in Schweden (bereits vor dem IWF-Vorschlag) und in Deutschland eingeführt. In Schweden wurde eine Stabilitätsabgabe für Banken 2009 eingeführt. Die Bemessungsgrundlage ist die Bilanzsumme der Banken, abzüglich Eigenkapital, nachrangige Schuldpapiere und gruppeninterne Schuldtransaktionen. Der Steuersatz beträgt 0,036 Prozent, für 2009 und 2010 gilt allerdings ein reduzierter Satz von 0,018 Prozent. Ab 2011 soll eine risikogewichtete Berechnung zur Anwendung kommen. In Deutschland wurde 2010 ein Rahmengesetz zur Einführung einer Bankensteuer verabschiedet, die detaillierte gesetzliche Ausgestaltung liegt noch nicht vor. Als Bemessungsgrundlage ist die Bilanzsumme abzüglich des haftenden Eigenkapitals und der Kundeneinlagen vorgesehen, darauf sollen progressive Abgabesätze gelten. Außerbilanzielle Derivatgeschäfte sollen mit 0,0015 Prozent besteuert werden. Die Abgabe soll mit 15 Prozent des Jahresüberschusses gedeckelt sein. In Schweden und in Deutschland werden die Einnahmen dazu verwendet, einen Stabilitätsfonds zu dotieren, der im Krisenfall den Finanzsektor stützen soll. In Ungarn wurde 2010 eine vergleichsweise hohe Bankensteuer eingeführt, mit dem primären Ziel, das von Seiten der EU und des IWF vorgeschriebene Defizitziel zu erreichen. Die Abgabe ist vorläufig für drei Jahre geplant und besteuert die Bilanzsumme der Banken mit 0,45 Prozent. In den USA wird ebenfalls die Einführung einer Stabilitätsabgabe, ähnlich der vom IWF vorgeschlagenen Version, diskutiert.

Die österreichische Stabilitätsabgabe folgt im wesentlichen dem Vorschlag des IWF. Die explizite Berücksichtigung von individuellem Risiko, wie sie vom IWF vorgeschlagen wurde und beispielsweise auch in Schweden ab 2011 vorgesehen ist, erfolgt im österreichischen Vorschlag über eine zweite Steuer, deren Bemessungsgrundlage das Volumens der derivativen Instrumente im Handelsbuch darstellt. Die Zugrundelegung von Zahlen für 2010 für die Ermittlung der Abgabe (allgemeine Abgabe und Derivateabgabe) für 2011, 2012 und

¹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2010a, 2010b, 2010c, 2010d).

²⁰ Vgl. Europäische Kommission (2010d).

²¹ Vgl. IWF (2010a):

2013 (im gegenwärtigen Gesetzesentwurf) könnte allerdings dazu führen, dass erwünschte Effekte wie beispielsweise die Verringerung des Derivatehandels mit Verzögerung eintreten.²²

Wichtig im Zusammenhang mit der Bankenabgabe ist die Frage der Steuerinzidenz, d.h. die Frage wer letztlich die Steuer trägt. Inwieweit die geplante Bankenabgabe auf die Kunden übergewälzt werden kann, hängt von der Preiselastizität der Kunden und der Wettbewerbsintensität im Bankensektor ab. Obwohl kleinere Banken von der Abgabe nicht betroffen sind, ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Kosten auf die Kunden überwälzt werden kann.²³ Um eine eventuelle Überwälzung auf Kunden transparent zu machen und gering zu halten, wird beispielsweise in Schweden seit der Einführung der Bankenabgabe ein monatlicher Bericht über die Preis-, Margen- und Provisionsentwicklung im Bankensektor veröffentlicht.

4.2 Kapitalertragsteuer

4.2.1 Beschreibung der Maßnahme

Die Besteuerung von Kapitalvermögen soll neu geordnet, systematisiert und auf Substanzgewinne und Derivate ausgedehnt werden. Durch die generelle Besteuerung von Substanzgewinnen aus Finanzvermögen unabhängig von Haltedauer und Beteiligungsausmaß im Abzugsweg soll künftig die Erhebung der Einkommensteuer auf solche Substanzgewinne sichergestellt werden. Die Banken sollen zur Einbehaltung der Kapitalertragsteuer verpflichtet werden, wobei über eine damit zusammenhängende Kostenerstattung gesprochen werden muss. Nach geltendem Recht werden Aktiengewinne nur bei einem Verkauf innerhalb eines Jahres nach Anschaffung besteuert. Ob Steuern auch tatsächlich abgeführt wurden, hing bisher von der entsprechenden Angabe in der Einkommensteuererklärung ab. Künftig soll die Steuer automatisch von den Banken abgeführt werden, Verluste müssen weiterhin auf dem Weg der Einkommenssteuererklärung geltend gemacht werden. Laut gegenwärtig vorliegendem Gesetzesentwurf ist der Verlustausgleich nur sehr eingeschränkt möglich, und zwar nur innerhalb eines Jahres und nicht zwischen allen Kapitaleinkommenskategorien. Bei Investmentfonds werden Kursgewinne bzw. -verluste innerhalb des Fonds (nach einer Übergangsfrist von vier Jahren) zu 60 Prozent mit der KEST besteuert. Zusätzlich wird beim Verkauf des Anteils der

²² Unabhängig davon wurde die Verfassungskonformität der über mehrere Jahre konstanten Bemessungsgrundlage in Frage gestellt.

²³ Zwei andere in diesem Zusammenhang wichtige Studien (OeNB, IWF) treffen folgende Annahmen bzgl. Überwälzung. In der OeNB-Studie wird (bei vollkommener Überwälzung) die Bankensteuer in einem Szenario vollkommen auf die Kreditzinsen aufgeschlagen, in einem zweiten Szenario wird das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte um das gesamte Steuervolumen reduziert, vgl. OeNB (2010), S. 35. In der IWF-Studie werden bei vollkommener Überwälzung die Kreditzinsen um den halben Steuersatz erhöht (die andere Hälfte betrifft offensichtlich private Haushalte), bei der teilweisen Überwälzung werden die Kreditzinsen um die Hälfte davon (d.h. ein Viertel des Steuersatzes) erhöht, vgl. IWF (2010a), S. 58.

Wertzuwachs auf individueller Ebene besteuert, wobei bereits bezahlte KESt gegenverrechnet wird. Dies bedeutet für den Anleger faktisch eine Besteuerung von nicht realisiertem Vermögenszuwachs. Bei Aktien und Anleihen soll die neue Regelung nur für jene Wertpapiere gelten, die nach dem 31.12.2010 gekauft werden, bei Investmentfonds gilt der Schutz für alte Bestände nicht in vollem Ausmaß.

4.2.2 Überprüfung der budgetären Auswirkungen

Laut BMF belaufen sich die geschätzten Einnahmen aus der KESt für die Jahre 2011, 2012, 2013 und 2014 auf 30 Mio., 50 Mio., 100 Mio. bzw. 250 Mio. Euro (vgl. Tabelle 13). Zur Abschätzung der Einnahmen für die kommenden vier Jahre müssen Annahmen über den durchschnittlichen Vermögenszuwachs pro Jahr und die durchschnittliche Haltedauer bzw. Umschlagshäufigkeit getroffen werden.

Langfristig werden im Durchschnitt – nach Ablauf einer Übergangsfrist, innerhalb welcher noch Altbestände existieren, die nicht bzw. eingeschränkt besteuert werden – 25 Prozent des (jährlichen) Vermögenszuwachses als (jährliche) Steuereinnahmen zur Verfügung stehen (unter der Annahme, dass jedes Wertpapier letztlich verkauft wird). Auf Basis der Wertpapierbestände von privaten Haushalten per Ende 2009 liefert das ein hypothetisches, jährliches Durchschnitts-Steuereinkommen von 661 bzw. 881 Mio. Euro bei der Annahme eines jährlichen Wertzuwachses von durchschnittlich 3 Prozent bzw. 4 Prozent. Diese Summe wird 2011 natürlich nicht erreicht, da in diesem Jahr noch ein vergleichsweise großer Anteil an alten Aktien und Anleihen vorhanden sein wird und auch nicht der gesamte Bestand verkauft wird. Bei Investmentfonds ist (laut gegenwärtigem Vorschlag) der Altbestand nicht im gleichen Ausmaß geschützt wie Einzelpapiere. Der Gesamtwert von handelbaren Wertpapieren im Besitz von österreichischen Haushalten betrug Ende 2009 88,2 Mrd. Euro. Davon entfielen 39,3 Mrd. Euro auf verzinsliche Wertpapiere (45 Prozent), 13,3 Mrd. Euro auf börsennotierte Aktien (15 Prozent) und 35,6 Mrd. Euro auf Investmentzertifikate (40 Prozent), vgl. Tabelle 14. Eine zweite Abschätzung (275 bzw. 367 Mio. Euro), die ebenfalls nicht erreicht wird (aufgrund eines verhältnismäßig hohen Anteils an alten, steuerfreien Wertpapieren), liefert die Zugrundelegung der Bruttoverkäufe von 2009. Realistischere Werte zum Steuereinkommen für 2011 (55 bzw. 73 Mio. Euro für einen unterstellten durchschnittlichen Vermögenszuwachs von 3 Prozent bzw. 4 Prozent) liefern vermutlich die Annahmen, die ein Fünftel der gesamten Verkäufe als Bemessungsgrundlage unterstellen. Es ist auch zu erwarten, dass sich das Anlegerverhalten in Reaktion auf die neue Regelung ändert und dadurch eventuell die Haltedauer steigt.

In der Realität können und werden die jährlichen Steuereinnahmen – insbesondere in Folge der unterschiedlichen jährlichen Vermögenszuwächse, aber auch in Folge des individuellen (vom Durchschnitt abweichenden) Verkaufsverhaltens – stark schwanken. Da für die kommenden Jahre die unterstellten, durchschnittlichen Vermögenszuwächse p.a. von 3 Prozent bzw. 4 Prozent realistisch erscheinen, liegt die Einkommensschätzung des BMF

(bei Beibehaltung der gegenwärtigen Regelungen: eingeschränkter Verlustausgleich, keine Freibeträge, eingeschränkter Schutz von alten Investmentfonds) voraussichtlich eher am unteren Rand.

Tabelle 13: Steuereinnahmen aus der Wertpapier- KEST laut BMF

	2011	2012	2013	2014
Wertpapier- KEST	30	50	100	250

Anmerkung: Angaben in Mio. Euro.

Quelle: BMF.

Tabelle 14: Finanzvermögen der privaten Haushalte

	Bestand (Dez. 2009)	Bruttoverkäufe 2009
Verzinsliche Wertpapiere	39.3	14.5
Börsennotierte Aktien	13.3	8.8
Investmentzertifikate	35.6	13.4
Gesamt	88.2	36.7

Anmerkung: Angaben in Mrd. Euro, Bruttoverkäufe laut eigener Schätzung auf Basis der von der OeNB quartalsweise publizierten Bestände, der entsprechenden Verkaufswerte für Q1-Q3 2008, publiziert in OeNB (2009): Statistiken Daten & Analysen, Q1/2009, S. 14-18, und der Annahme, dass das Verhältnis Bruttoverkauf zu Bestand konstant ist.

Quelle: OeNB (<http://www.oenb.at/isaweb/report.do?lang=DE&report=8.4.1>), eigene Berechnungen.

Tabelle 15: Geschätzte Steuereinnahmen aus der Wertpapier- KEST

	Bestand 2009 (langfristig)	Brutto- verkäufe 2009	½ Brutto- verkäufe 2009	1/5 Brutto- verkäufe 2009	1/10 Brutto- verkäufe 2009
Durchschnittlicher Vermögens- zuwachs pro Jahr					
3%	661	275	138	55	28
4%	881	367	184	73	37

Anmerkung: Angaben in Mio. Euro, die Schätzungen beruht auf folgenden Annahmen: Steuersatz 25 Prozent; Bestand (langfristig): alle Wertpapiere unterliegen der neuen Regel, alle Wertpapiere werden irgendwann verkauft, Bruttoverkäufe: alle verkauften Wertpapiere unterliegen der Regel, ½ Bruttoverkäufe: die Hälfte der verkauften Wertpapiere unterliegen der KEST, d.h. die Hälfte unterliegt der neuen Regelung, analog für 1/5 und 1/10.

Quelle: OeNB, eigene Berechnungen.

4.2.3 Bewertung der Maßnahme

In den meisten EU-Ländern, und auch in den USA, wird das Kapitaleinkommen aus realisierten Vermögenszuwächsen (Wertpapiere) von privaten Haushalten besteuert. Allerdings gibt es in den meisten Ländern umfassende Steuerbefreiungen, die auf Haltedauer und/oder Freibeträge abstellen. Im Vereinigten Königreich etwa, das ein

vergleichsweise hohes Aufkommen aus Steuern auf privates Kapitaleinkommen (Vermögenszuwachs) aufweist (0,2 Prozent des BIP im Durchschnitt der Jahre 2000-2008), gibt es derzeit einen einheitlichen Steuersatz von 18 Prozent bei einem jährlichen Freibetrag von 10100 GBP. Abbildung 1 zeigt die Steuern auf private Kapitalerträge in Prozent des BIP für einige EU-Länder und die USA (Durchschnitt 2000-2008).

Ökonomisch relevante Effekte von Vermögenszuwachssteuern betreffen insbesondere (i) die Übernahme von Risiko (Anteil riskanter Wertpapiere) in der optimalen Portfoliogestaltung und (ii) die optimale Finanzierungsentscheidung von Unternehmen. In Bezug auf die Risikoübernahme hängt der Effekt von der konkreten Möglichkeit des Verlustausgleichs ab. Die Risikoübernahme steigt bei einer symmetrischen Behandlung von Gewinnen und Verlusten und sinkt bei einer asymmetrischen Behandlung (reduzierte Verlustausgleichsfähigkeit), wie sie in Österreich vorgesehen ist. In der Finanzierungsentscheidung von Unternehmen verstärkt ein hoher Steuersatz die Begünstigung von Fremdkapital (Abzug von Fremdkapitalzinsen). Zudem verzerrt prinzipiell die unterschiedliche steuerliche Behandlung von ausgeschütteten Dividenden und einbehaltenen Gewinnen (Wertzuwachs) die Ausschüttungsentscheidung von Unternehmen.²⁴ Diese unterschiedliche Behandlung wird durch die neue Regelung aufgehoben, sowohl ausgeschüttete Dividenden als auch einbehaltene Gewinne (Wertzuwachs) werden künftig mit einem Satz von 25 Prozent besteuert. Hinsichtlich der Finanzierungsentscheidung (EK, FK) führt die Maßnahme dazu, dass die bereits bestehende steuerliche Bevorzugung von Fremdkapital weiter verstärkt wird. Ob nationale Steuergesetze für die Unternehmensfinanzierung tatsächlich relevant sind, hängt allerdings davon ab, inwieweit Unternehmen heimische oder ausländische Kapitalgeber in Anspruch nehmen. Diese Frage ist für verschiedene Unternehmen unterschiedlich zu beantworten, z.B. werden kleine Unternehmen tendenziell einen eingeschränkteren Zugang zum internationalen Kapitalmarkt haben.

Generell sind Steuern auf Kapital deutlich niedriger als Abgaben auf Arbeit. In der EU betragen die Steuern auf Kapital 2008 durchschnittlich 7,5 Prozent des BIP. Diese Steuern (Kapitalsteuern) setzten sich zusammen aus der Körperschaftsteuer (3,4 Prozent), der Einkommensteuer auf Kapital von Selbständigen (1,4 Prozent), der Einkommensteuer auf Kapital von privaten Haushalten (0,8 Prozent) und der Vermögensteuer (1,9 Prozent).²⁵ Im Vergleich dazu betragen die Abgaben auf Arbeit und Konsumsteuern 17,5 Prozent bzw. 12 Prozent des BIP.

Tabelle 16 zeigt den Anteil der Kapitalsteuern der privaten Haushalte in Prozent des BIP für die EU-Länder und den EU-Durchschnitt für 2008 und die Jahre davor bis 1995. Österreich liegt mit 1,2 Prozent des BIP im ersten Drittel aller EU-Länder, die vom Vereinigten

²⁴ Vgl. OECD (2006), S. 72ff. und Europäische Kommission (2010e), S.183f.

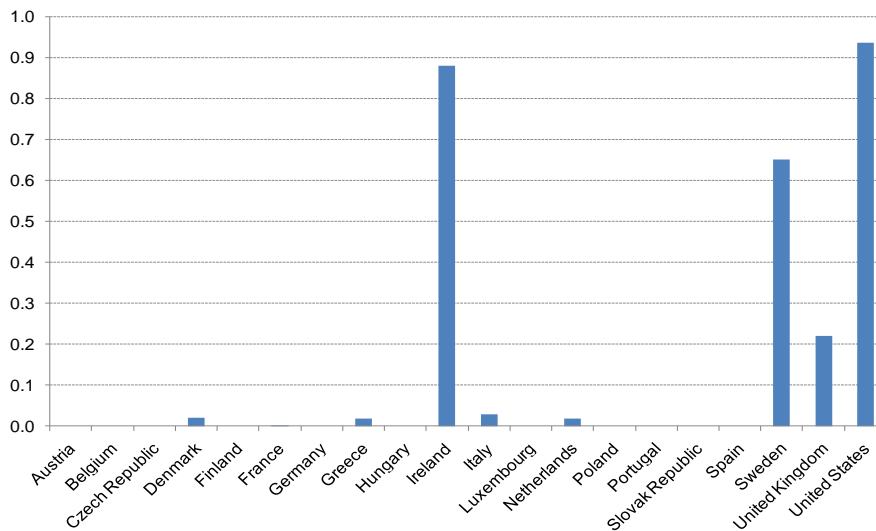
²⁵ Vgl. Europäische Kommission (2010f), S. 135.

Königreich (2 Prozent) angeführt werden. Damit beträgt der Anteil der Kapitalsteuern an den gesamten Steuern der privaten Haushalte in Österreich 2,9 Prozent, im Vergleich zu 2 Prozent für den EU-Durchschnitt und 5,4 Prozent für das erstgereichte Vereinigte Königreich (vgl. Tabelle 17).

Problematisch scheint die geplante Regelung für heimische Investmentfonds, da sich ihre Attraktivität im Vergleich zu ausländischen Fonds (deutlich) verschlechtert. Die steuerliche Behandlung von Investmentfonds ist in zahlreichen Ländern so geregelt, dass Gewinne nicht auf Unternehmensebene, sondern auf Anteilsebene (Ausschüttungen, realisierter Wertzuwachs) bei der Realisierung besteuert werden, z.B. in den USA und in Deutschland. In Österreich sieht die Regelung nach einer Übergangsfrist von vier Jahren folgendermaßen aus: 60 Prozent des jährlichen Gewinnes aus Verkäufen innerhalb des Fonds unterliegen der KEST (d.h. auf Fondsebene wird der Wertzuwachs mit $0,6 \text{ mal } 0,25 = 15$ Prozent besteuert).²⁶ Bei Verkauf des Anteils unterliegt der gesamte Wertzuwachs (des Anteils) der KEST, wobei die bereits in den vergangenen Jahren (anteilig) bezahlte KEST gegenverrechnet wird. Damit zahlt der Anteilseigner bereits vor Verkauf seines Anteils Steuern auf nicht realisierten Vermögensgewinn. Die in Österreich propagierte private Altersvorsorge wird durch die neue Regel teurer – außer bei Investition in Produkte der prämienbegünstigten Zukunftsvorsorge, die jedoch sehr restriktiven Veranlagungskriterien folgen.

²⁶ Verlustvorträge sind nicht möglich.

Abbildung 1: Steuern auf private Kapitalerträge (Wertzuwachs), Durchschnitt 2000-08



Anmerkung: In Prozent des BIP. Angaben für EU-Länder soweit verfügbar und für die USA.
 Quelle: OECD Revenue Statistics (1120, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>).

Tabelle 16: Kapitalsteuern der privaten Haushalte, in % des BIP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BE	1.0	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
BG	:	:	:	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
CZ	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
DK	0.9	0.8	0.8	0.6	1.2	0.4	-0.6	-0.5	-0.1	1.2	2.3	0.8	0.3	0.0
DE	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7
EE	0.1	0.1	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3	0.2	0.3	0.3
IE	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	1.1	1.1	0.8	1.4	1.5	1.6	2.1	2.0	1.3
EL	0.7	0.7	0.8	1.0	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7
ES	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	1.1	1.2	1.2
FR	0.5	0.5	0.6	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0	1.0
IT	1.8	2.0	2.0	1.6	1.6	2.1	1.4	1.3	1.1	1.1	1.2	1.4	1.4	1.4
CY	0.3	0.2	0.2	0.5	0.6	0.8	0.7	0.8	1.1	1.1	1.2	1.7	3.3	2.1
LV	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
LT	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3
LU	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9	1.1	1.6	1.1	1.3
HU	0.3	0.5	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.4
MT	1.2	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1	1.3	1.4	1.5	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4
NL	-0.6	-0.7	-0.7	-0.7	-0.8	-1.1	0.1	-0.1	-0.4	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6	-0.6
AT	1.0	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.9	1.1	1.2
PL	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.5	0.4
PT	1.2	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.9	0.9
RO	2.4	2.3	1.8	1.5	1.2	1.2	1.1	1.0	0.9	1.0	0.6	0.7	0.8	0.9
SI	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.5
SK	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
FI	0.4	0.5	0.6	0.7	0.9	1.1	0.9	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9	1.1	0.9
SE	0.1	0.6	0.8	0.9	1.3	1.7	0.9	0.6	0.6	0.7	1.0	1.3	1.2	0.8
UK	1.1	1.1	1.1	1.4	1.5	1.5	1.6	1.5	1.4	1.5	1.6	1.7	2.0	2.0
NO	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8
IS	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
EU-27 averages														
weighted	:	:	:	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0
arithmetic	:	:	:	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9	0.8

Quelle: Europäische Kommission (2010f), S.350.

Tabelle 17: Kapitalsteuern der privaten Haushalte, in % der gesamten Steuern

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BE	2.2	1.5	1.5	1.2	1.0	1.2	1.3	1.2	1.0	1.1	1.2	1.2	1.4	1.4
BG	:	:	:	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.6
CZ	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2
DK	1.8	1.5	1.5	1.3	2.4	0.8	-1.2	-1.0	-0.3	2.5	4.5	1.5	0.7	0.0
DE	0.7	0.8	0.7	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	1.1	1.1	1.2	1.4	1.6	1.8
EE	0.3	0.3	0.7	0.4	0.3	0.5	0.4	0.6	0.7	0.4	1.0	0.8	0.8	0.8
IE	1.4	1.7	2.0	2.3	2.5	3.4	3.8	2.7	4.8	4.8	5.3	6.5	6.4	4.3
EL	2.3	2.4	2.5	3.0	2.4	2.2	2.1	2.1	2.1	2.0	2.2	2.3	2.3	2.1
ES	2.5	2.4	2.1	2.3	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0	2.3	3.1	3.3	3.6
FR	1.1	1.1	1.3	2.0	2.0	2.1	1.9	1.9	1.9	1.8	1.9	2.3	2.3	2.4
IT	4.4	4.7	4.6	3.8	3.8	5.0	3.5	3.2	2.7	2.8	3.0	3.3	3.3	3.4
CY	1.0	0.8	0.7	1.8	2.0	2.8	2.4	2.6	3.3	3.3	3.4	4.8	8.1	5.4
LV	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.3	0.6	0.3	0.2	0.0	0.2	0.4	0.2
LT	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.7	0.9	0.8	1.2	1.4	1.0	1.1	1.1
LU	2.2	2.4	2.1	2.2	2.5	2.0	2.2	2.1	2.4	2.3	3.0	4.4	3.0	3.8
HU	0.7	1.3	1.1	1.1	1.4	1.7	1.6	1.8	1.8	1.5	1.6	1.7	1.8	1.1
MT	4.5	4.1	3.6	4.2	3.8	4.0	4.3	4.6	4.7	4.3	4.0	4.1	4.3	4.2
NL	-1.5	-1.6	-1.8	-1.7	-2.0	-2.7	0.2	-0.4	-1.0	-1.3	-1.3	-1.5	-1.5	-1.7
AT	2.3	2.5	2.3	2.2	2.0	2.0	2.1	2.1	1.9	1.9	1.8	2.1	2.6	2.9
PL	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5	0.4	0.7	0.8	0.5	0.5	0.6	1.4	1.0
PT	3.6	3.7	3.5	3.4	2.9	3.0	2.9	2.7	2.7	2.4	2.2	2.1	2.4	2.5
RO	8.3	8.6	6.7	5.4	3.9	4.0	3.8	3.4	3.3	3.5	2.3	2.6	2.8	3.2
SI	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.5	0.8	1.3	1.4
SK	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0	0.7	0.6	0.4	0.2	0.3	0.3	0.3
FI	0.9	1.1	1.4	1.5	1.9	2.4	2.0	1.2	1.3	1.6	1.9	2.1	2.5	2.1
SE	0.3	1.1	1.5	1.7	2.5	3.3	1.8	1.3	1.3	1.4	2.0	2.7	2.5	1.7
UK	3.2	3.3	3.1	3.8	4.2	4.2	4.4	4.3	4.0	4.3	4.5	4.8	5.4	5.4
NO	1.6	1.8	1.7	1.4	1.7	1.8	1.7	1.5	1.4	1.3	1.5	1.5	1.9	1.9
IS	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
EU-27 averages														
weighted	:	:	:	2.0	2.1	2.3	2.1	2.0	1.9	2.0	2.2	2.5	2.6	2.6
arithmetic	:	:	:	1.7	1.7	1.8	1.7	1.6	1.7	1.8	1.9	2.1	2.3	2.0

Quelle: Europäische Kommission (2010f), S.351.

4.3 Tabaksteuer

4.3.1 Besteuerung von Tabakprodukten: Einnahmequelle und Verhaltenssteuerung

Tabakprodukte sind sowohl aus fiskalischer als auch aus gesundheitspolitischer Sicht ein optimales Gut zur Besteuerung. Einerseits reagiert die Nachfrage nach Tabak im Vergleich zu leicht substituierbaren Produkten oder zu Produkten, deren Konsum schnell eingeschränkt werden kann, nur in geringem Maße auf Preissteigerungen. Auf eine Preiserhöhung wird meist nur mit einer geringen Abnahme des Konsums reagiert. Das heißt, dem Staat ist mit einer Steuererhöhung ein Zuwachs an Einnahmen relativ sicher. Sollten die Konsumenten doch mit einem stärkeren Rückgang in der Nachfrage reagieren, wäre damit das gesundheitspolitische Ziel, den Tabakkonsum zu beschränken, erreicht. Dieses gesundheitspolitische Ziel lässt sich auch mit monetären Überlegungen rechtfertigen: Der durch Rauchen verursachte volkswirtschaftliche Schaden in Österreich wurde im Zuge einer

IHS-Studie mit jährlich über 500 Mio. Euro beziffert (Pock et al. 2008). Ähnlich verhält es sich mit der Besteuerung von Alkohol oder auch von Treibstoff: Nimmt die Nachfrage im Zuge einer Steuererhöhung nicht ab, erhöhen sich die staatlichen Einnahmen, nimmt die Nachfrage ab, kann dies ebenso positiv bewertet werden, da von einem (umwelt- oder gesundheits-)schädlichen Verhalten abgegangen wird.

Von der Weltbank wurden neben Rauchverboten am Arbeitsplatz und an öffentlichen Orten, Werbeverboten, Konsumenteninformation, Warnaufschriften auf Tabakprodukten und Unterstützung für aufhörwillige RaucherInnen Steuererhöhungen als die effektivsten und kosten-effizientesten Maßnahmen im Kampf gegen Tabakprodukte eingestuft. Neben diesen nachfrageseitigen Maßnahmen wird die angebotsseitige Maßnahme der Eindämmung von illegaler (Schmuggel) und legaler (grenzüberschreitender Einkauf) Steuervermeidung betont (Weltbank 1999 und 2003). Denn die vorgenommenen Überlegungen zur Besonderheit der Besteuerung von Tabakprodukten treffen nur dann zu, wenn der Rückgang in den registrierten Verkaufszahlen durch einen tatsächlichen Rückgang im Konsum und nicht durch Steuervermeidung (siehe auch weiter unten) hervorgerufen wird. In der von bislang 168 Ländern unterzeichneten *Framework Convention on Tobacco Control*, einer WHO-Initiative, verpflichteten sich die Länder, darunter auch Österreich, zur Ergreifung dieser Maßnahmen.²⁷

Zur Preiselastizität von Tabakprodukten – dem Ausmaß in dem der Konsum von Tabak auf Preisänderungen reagiert – gibt es eine Vielzahl von Studien. Dabei unterscheiden sich die Ergebnisse vor allem abhängig von Alter, Einkommen und Beobachtungshorizont (Baltagi et al. 2000). Insbesondere junge RaucherInnen weisen sowohl kurz- als auch langfristig eine höhere Elastizität auf (Ahmad und Franz 2008, Harris und Chan 1999). Ältere KonsumentInnen reagieren generell weniger stark auf Preisänderungen, nach Einkommen- und Bildungsstatus differenziert gibt es aber auch hier Verhaltensauswirkungen von Preiserhöhungen (DeCicca und McLeod 2008). Die Weltbank geht für Hocheinkommensländer von einer Elastizität von -0,4 (eine Preissteigerung von 10 Prozent bewirkt einen Konsumrückgang von 4 Prozent), für Mittel- und Niedrigeinkommensländer von -0,8 aus (Weltbank 1999).

4.3.2 Beschreibung der Maßnahme

Die Tabaksteuer wird im Zuge des Konsolidierungspakets der österreichischen Bundesregierung so angehoben, dass die Preise pro Packung Zigaretten um etwa 0,25 Euro steigen. Da die Tabaksteuer sowohl aus einer spezifischen als auch einer proportionalen Komponente besteht unterscheidet sich die genaue Steuer- und Preiserhöhung für jede einzelne Marke von Packung zu Packung und ist zudem abhängig von der Reaktion der Produzenten. Die spezifische Komponente ist ein Geldbetrag, der für jede Packung

²⁷ <http://www.who.int/fctc/en/> [18.11.2010]

unabhängig vom Verkaufspreis gilt. Diese wird von derzeit 0,53 Euro pro Packung auf 0,68 Euro angehoben. Die proportionale Komponente bezieht sich auf die Höhe des Kleinverkaufspreises (KVP) inklusive Verbrauchs- und Umsatzsteuer. Diese Komponente wird im Zuge der Konsolidierungsmaßnahme von 43 Prozent auf 42 Prozent gesenkt. Mit jeder Erhöhung des Verkaufspreises durch eine Erhöhung der Verbrauchssteuer geht auch eine Erhöhung der Umsatzsteuereinnahmen einher, da diese ebenfalls aus dem KVP berechnet wird, somit wird die zusätzliche Tabaksteuer noch einmal mit Umsatzsteuer besteuert.

Der Kleinverkaufspreis KVP setzt sich also aus folgenden Komponenten zusammen:

$$KVP = 1,2 * (C + T)$$

Mit *C* wird die bei Produzent und Vertrieb verbleibende Komponente des Preises bezeichnet. Die Berechnung der Verteilung von *C* auf Produzent, Zwischenhändler und insbesondere Trafikant wird mit einer Modifikation im Tabakmonopolgesetz ebenfalls verändert, was aber nicht Gegenstand der vorliegenden Ausführungen ist.

Das Finanzministerium rechnet mit zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 100 Mio. Euro für 2011. Um zu verdeutlichen, wie sehr diese Abschätzungen von der Entwicklung der Produzenten-/Vertriebsmarge *C* abhängen, wurden vom IHS zwei Szenarien berechnet.²⁸

In *Szenario 1* wird angenommen, dass die Produzenten die gesamte Steuerbelastung selbst schlucken, um die Preise konstant halten zu können. Nimmt man an, dass der Tabakmarkt über die meistverkaufte Preisklasse von 4 Euro pro Packung angenähert werden kann,²⁹ werden die zusätzlichen budgetären Einnahmen auf *82 Mio. Euro* geschätzt werden. In *Szenario 2* wird angenommen, dass die Marge *C* gleich hoch wie vor der Steuererhöhung bleibt. Die zusätzliche Steuer wird somit über Preiserhöhungen zur Gänze an die Konsumenten weitergegeben. Hier würden die Mehreinnahmen auf *160 Mio. Euro* geschätzt werden.³⁰

Aus diesen beispielhaften Berechnungen wird klar erkennbar, dass die tatsächlichen Mehreinnahmen neben der Konsumentenelastizität auch stark vom Verhalten der Anbieter abhängig sind.

²⁸ Dabei wurde der Wert für die Tabaksteuereinnahmen 2009 (1,46 Mrd. Euro laut Statistik Austria) um die geschätzte Erhöhung der Steuer, korrigiert um die verminderte Nachfrage (Elastizität der Weltbank von -0,4), aufgestockt. Die darauf entfallende zusätzliche Umsatzsteuer wurde ebenfalls berücksichtigt.

²⁹ Dass die MVP nicht unbedingt zur Abbildung des Tabakmarkts geeignet sein muss, wird später noch einmal erläutert. Hier wird sie dennoch mangels anderer Daten als Proxy-Variable verwendet.

³⁰ Die Verbrauchsteuer auf andere Produkte als Zigaretten wurde zur Vereinfachung ignoriert.

4.3.3 Europäische Regelung und Umsetzung in Österreich

Neben dem Beitrag zur Budgetkonsolidierung wird durch die Änderung der Tabaksteuer auch eine Änderung in der EU-Richtlinie zur Besteuerung von Tabakprodukten umgesetzt. Die Änderungen beziehen sich vor allem auf die Besteuerung anderer Tabakprodukte als Zigaretten. Deren Mindestbesteuerung wird erhöht um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Produkte wie zum Beispiel Feinschnitttabak nicht weniger schädlich als Zigaretten sind. So soll das Abweichen in diese derzeit billigeren Produkte verhindert werden. Zudem wurde eine technische Veränderung durchgeführt, welche die Umsetzung der europäischen Regelungen in nationale Gesetze regelt.

Österreich kann die Besteuerung von Tabakprodukten nicht unabhängig regeln, sondern muss gewisse EU-Vorschriften erfüllen. Um den freien Warenverkehr innerhalb der EU nicht mit gesundheitspolitischen Zielsetzungen in Konflikt zu bringen, für Hersteller aber dennoch ein neutrales Wettbewerbsumfeld zu schaffen,³¹ strebt die EU bereits seit längerem eine Vereinheitlichung der Tabakpreise über eine Vereinheitlichung der Tabakbesteuerung an.³²

Dazu müssen in den Mitgliedsstaaten folgende Regelungen umgesetzt sein.³³ Die Tabaksteuer *T* muss mindestens 57 Prozent des Kleinverkaufspreises betragen, was wiederum mindestens 64 Euro je 1.000 Stück entsprechen muss. Diese Grenzen werden 2014 auf 60 Prozent respektive 90 Euro je 1.000 Stück angehoben. Die Tabaksteuer muss sich aus einer spezifischen und einer proportionalen Komponente zusammensetzen, wobei die spezifische Komponente zwischen 5 Prozent und 55 Prozent der gesamten Besteuerung (Tabaksteuer und Umsatzsteuer) ausmachen darf.

Bislang mussten diese Bedingungen in jedem Land für die dort meistverkaufte Preisklasse erfüllt sein, die Gesetze galten dann für alle Preisklassen. Dieses Konzept der meistverkauften Preisklasse stieß allerdings auf Kritik, da diese durchschnittlich nur ein Drittel des Marktes bedient, in einigen Mitgliedstaaten zur Hoch-, in anderen zur Niedrigpreisklasse gehört (und somit eine Vereinheitlichung der Preise über diese Regel-Vereinheitlichung nicht gegeben sein muss), die Ermittlung in den Ländern variiert und es Marktführern durch strategische Preissetzung möglich ist, die Steuerlast ihrer Mitbewerber zu bestimmen (Europäische Kommission 2007a). Die EU reagierte auf diese Kritik. Mit der Richtlinie

³¹ Die Preise für Tabakprodukte sind nach wie vor auf sehr unterschiedlichem Niveau. Insbesondere in grenznahen Regionen kann somit leicht eine höhere Tabaksteuer im eigenen Land durch Einfuhr aus benachbarten Ländern umgangen werden. Der freie Warenverkehr – die zollfreie Einfuhr von Tabakprodukten aus einem anderen EU-Land – soll aber nicht behindert werden.

³² 92/79/EWG, 92/80/EWG, 95/59/EWG, 2008/118/EG; zuletzt geändert durch die Richtlinie 2010/12/EU des Rates

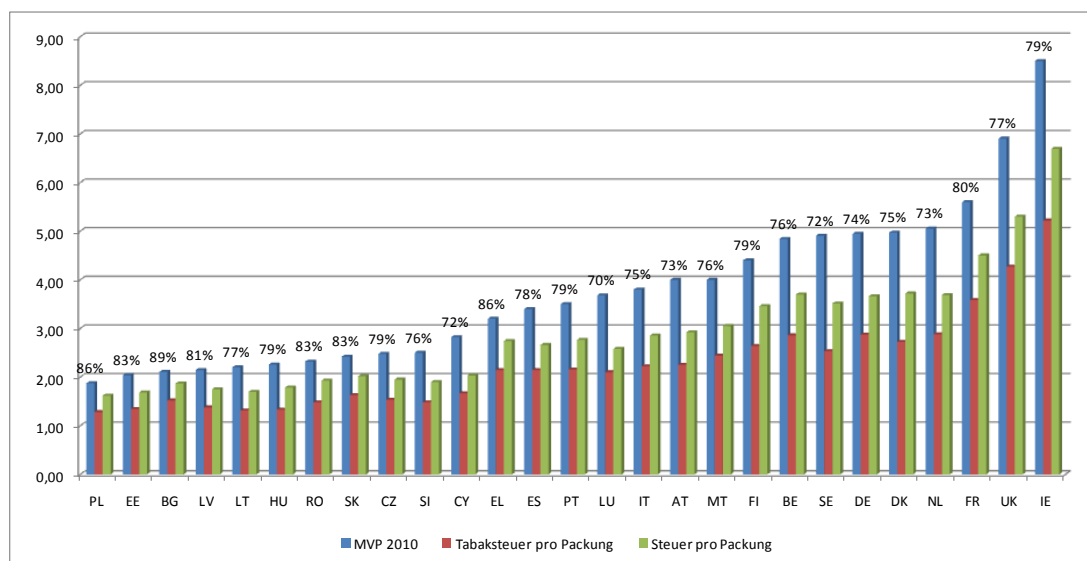
³³ Übergangsregeln gibt es zum Beispiel für Korsika oder für neue Mitgliedsstaaten, einige spezifische und für Österreich nicht relevante Ausnahmen werden in obiger Erläuterung nicht behandelt.

2010/12/EU des Rates von Februar 2010 wurde das Konzept der meistverkauften Preisklasse durch den gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreis ersetzt.³⁴

Weiters wird die Mindestbesteuerung für Feinschnitttabak in den nächsten Jahren kontinuierlich angehoben, von 40 Prozent des gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreises beziehungsweise 40 Euro je Kilogramm 2011 auf 50 Prozent beziehungsweise 60 Euro 2020.³⁵

Trotz dieser seit vielen Jahren vorhandenen Bestrebungen zur Vereinheitlichung sind die Steuern und Preise von Zigaretten im europäischen Vergleich noch weit voneinander entfernt. Da es noch keine Aufschlüsselungen zum künftig relevanten gewichteten Durchschnittspreis gibt, bezieht sich die folgende Abbildung auf die meistverkaufte Preisklasse in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Abbildung 2: Preis, Tabaksteuer und Gesamtsteuer einer Packung der meistverkauften Preisklasse in den EU-Mitgliedstaaten; Gesamtsteuer pro Packung in Prozent



Quelle: EK 2010, Stand 1.7.2010, Darstellung IHS 2010.

Der blaue Balken zeigt den Preis einer Packung der meistverkauften Preisklasse. Nimmt man diese als Proxy für den Tabakmarkt³⁶ sind Zigaretten in Irland mit 8,50 Euro pro

³⁴ Dies ist die zuvor erwähnte „technische Änderung“, die in die Novelle des Tabaksteuergesetzes Eingang findet und auch bereits in den Abschnitt zur Beschreibung der Maßnahme Eingang fand.

³⁵ Österreich erfüllt diese Regelungen. Der gesamte Verbrauchsteueranteil am Kleinverkaufspreis betrug im Juli 2010 zwar nur 56,35 und nicht 57 Prozent. Da die Verbrauchsteuer mit 113 Euro den Wert von 101 Euro übersteigt ist die Unterschreitung des 57%-Ziels aber erlaubt (Artikel 2 der Richtlinie zur Besteuerung von Tabakprodukten).

³⁶ Wie bereits erwähnt, muss der Zusammenhang zwischen meistverkaufter Preisklasse und „Tabakmarkt“ nicht unbedingt gegeben sein. Eine andere beliebte Proxy-Variable wäre der Preis einer Packung Marlboro, der allerdings in den meisten Ländern im Hochpreissegment angesiedelt ist, was ebenfalls nicht viel über das restliche Marktumfeld aussagt.

Packung am teuersten und in Polen mit 1,90 Euro pro Packung am billigsten. Zu den weiteren Hochpreisländern zählen das Vereinigte Königreich und Frankreich. Preise um die 5 Euro pro Packung gibt es in den Niederlanden, Dänemark, Deutschland, Schweden und Belgien. Vor allem in den neuen Mitgliedsländern liegen die Zigarettenpreise deutlich unter dem gesamteuropäischen Durchschnitt von 3,74 Euro.

Österreich liegt mit 4 Euro pro Packung über dem gesamteuropäischen Durchschnitt. Bildet man diesen allerdings nur über die 15 alten Mitgliedsländer, liegt die österreichische meistverkaufte Preisklasse deutlich unter dem Schnitt von 4,78 Euro. Der Anteil der Gesamtbesteuerung ist in Österreich mit 73 Prozent geringer als im europäischen Durchschnitt von 78 (EU-27) und 76 Prozent (EU-15), nur vier Länder (Luxemburg, Schweden, Zypern und die Niederlande) haben einen niedrigeren Steueranteil. Ein höherer Steueranteil bedingt aber nicht zwangsläufig höhere Preise. Den höchsten Steueranteil haben etwa Bulgarien, Polen und Griechenland, Länder in denen die Preise vergleichsweise niedrig sind. Durch die EU-Regel, in der die Mindestbesteuerung nicht nur in Prozent, sondern auch als Absolutwert erfüllt sein muss, müssen vor allem Länder mit niedrigen Preisen prozentuell hoch besteuern. Insgesamt führten die Regelungen und Mindesthöhen der Besteuerung noch nicht unbedingt zu einer Vereinheitlichung der Preise.

4.3.4 Steuermoratorium 2008 bis 2011

Die Wirksamkeit von Steuer- und Preiserhöhungen, sowohl aus budgetärer als auch aus gesundheitspolitischer Sicht, kann aufgrund von Steuervermeidungsverhalten geringer als beabsichtigt ausfallen. Steuervermeidung kann dabei einerseits durch den Kauf illegal produzierter oder organisiert geschmuggelter Zigaretten, andererseits durch privaten – legalen oder illegalen – grenzüberschreitenden Einkauf erfolgen. Diese Tatsache diente der Tabakindustrie weltweit immer wieder als Argument für eine Senkung der Tabaksteuer.³⁷ Und konkret wurde in den letzten Jahren in Österreich durch ein Tabaksteuermoratorium auch auf diese Forderung, insbesondere allerdings der grenznahen Trafikanten, eingegangen („Trafikantenpaket“).

In den EU-15-Nachbarländern Österreichs (Italien und Deutschland) sind die Preise von Zigaretten auf einem ähnlichen Niveau wie im Inland. In den angrenzenden neuen Mitgliedsstaaten Ungarn, Slowakei, Tschechien und Slowenien ist das Preisniveau allerdings bei weitem niedriger. Insbesondere der Ostern Österreichs befindet sich somit, anders als etwa die hochpreisigen Inselstaaten Großbritannien oder Irland, umgeben von EU-Mitgliedsstaaten, aus denen legal weitaus billigere Zigaretten bezogen werden können. Bis

³⁷ Wobei ein mittlerweile schon älteres Zitat eines früheren stellvertretenden Aufsichtsratsvorsitzenden von British American Tobacco, Kenneth Clark, Aufschluss darüber gibt, dass die Tabakindustrie ihre Güter auch absichtlich auf dem Schwarzmarkt platziert: „Where any government is unwilling to act or their efforts are unsuccessful, we act, completely within the law, on the basis that our brands will be available alongside those of our competitors in the smuggled as well as the legitimate market.“ <http://www.guardian.co.uk/bat/article/0,,191288,00.html> [19.11.2010]

2007 konnte Österreich gegenüber den neuen Mitgliedsländern die Regelung der begrenzten Reisefreimenge von Tabakprodukten nutzen, so dass nur 25 Stück Zigaretten legal eingeführt werden durften. Diese Regelung lief Mitte 2007 für Slowenien aus, 2008 auch für Tschechien, 2009 für die Slowakei und Ungarn. Von da an durften legal vier Stangen, also 800 Stück Zigaretten, eingeführt werden.

Um insbesondere grenznahe Trafikanten nicht zu schädigen, wurde Ende 2007 das sogenannte „Trafikantenpaket“ erlassen, das neben verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen³⁸ für Trafikanten auch das Aussetzen der bis dahin automatischen Erhöhung der Tabaksteuer für zumindest zwei Jahre vorsah.³⁹ Bis dahin wurde die spezifische Komponente y der Tabaksteuer jedes Jahr automatisch anhand der ermittelten meistverkauften Preisklasse angepasst, konkret wurde y als 15,7 Prozent des Kleinverkaufspreises der MVP festgesetzt. Erhöhte sich die MVP, erhöhte sich auch die Tabaksteuer.

Wieder unter der Annahme, dass der bei Hersteller und Vertrieb verbleibende Anteil des Zigarettenpreises gleich bleiben würde, und unter der Annahme, dass die meistverkaufte Preisklasse auch ohne Tabaksteuermoratorium dieselbe gewesen wäre, kann die nun geplante Erhöhung der Tabaksteuer mit der auf die im Zuge des Moratoriums verzichtet wurde verglichen werden (Tabelle 18).

Tabelle 18: Vergleich der Zigarettenpreise – Konsolidierungspaket und Preis ohne Tabaksteuermoratorium

	Smart	Memphis	Marlboro
Preis ohne Moratorium	3,68	4,03	4,43
Preis Konsolidierung	3,72	4,06	4,45
Steuer ohne Moratorium	2,83	3,03	3,27
Steuer Konsolidierung	2,86	3,06	3,29
Differenz	0,04	0,03	0,02

Quelle: Preise www.tobaccoland.at [04.11.2010], eigene Berechnungen 2010

Bei der Billigmarke Smart beträgt die Erhöhung der Tabaksteuer im Zuge der Budgetkonsolidierung gegenüber der ohne Steuermoratorium lediglich 0,04 Euro pro Packung. Bei der eher teuren Marke Marlboro ist der Unterschied noch geringer, was vor allem auf den Rückgang in der proportionalen Komponente zurückzuführen ist.

³⁸ Nebeneinnahmen für Trafikanten durch Werbung für Tabakprodukte, Verkauf von Nebenartikeln wie alkoholfreie Getränke und Einrichtung eines Solidarfonds für grenznahe Trafikanten über eine Erhöhung der Handelsspanne.

³⁹ Weiters wurden die Kennzeichnungsbestimmungen für Tabakprodukte dahingehend geändert, dass nur 200 Stück Zigaretten ohne deutsche Warnaufschrift in Österreich eingeführt werden dürfen.

4.3.5 Bewertung der Maßnahme

Eine Erhöhung der Tabaksteuer ist prinzipiell positiv zu bewerten. Tabakprodukte stellen ein optimales Gut zur Besteuerung da: Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wegen der geringen Preiselastizität der Nachfrage; sollte die Nachfrage doch so stark zurückgehen, dass die Steuereinnahmen sinken, wird zumindest das gesundheitspolitische Ziel des Rückgangs im Konsum erreicht (was mittel- bis langfristig auch positive volkswirtschaftliche Wirkungen hat).

Die Anhebung der spezifischen Komponente der Besteuerung kann ebenfalls sehr positiv bewertet werden, da diese eher geeignet ist, Dumpingpreise, die insbesondere junge RaucherInnen anlocken, zu verhindern. 2006 hatte Österreich versucht das damals am Tabakmarkt einsetzende Preisgefälle mit der Einführung eines Mindestpreises zu verhindern. Dieser wurde aber 2010 vom Europäischen Gerichtshof mit der Begründung gekippt, dass die Freiheit der Hersteller, geringere Herstellungskosten in einem Wettbewerbsumfeld auszunutzen, nicht mehr gewährleistet war. Um zur Erreichung gesundheitspolitischer Ziele das Preisniveau dennoch hoch zu halten, reiche das EU-Regelwerk zur Besteuerung von Tabakprodukten aus. (EUGH 2010) Nach Wegfall des Mindestpreises ist die Anhebung der spezifischen Komponente somit der absolut richtige Weg.

4.4 Ökologisierung des Steuersystems

Die österreichische Wirtschaft ist derzeit mit einer Reihe von Problemen konfrontiert. Dazu zählen überhöhte Staatsschulden auf Grund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, der Anstieg der Arbeitslosigkeit, in besonderem Maße aber der voranschreitende Klimawandel als auch die Abhängigkeit von immer knapper werdenden Ressourcen. Diese Probleme stellen die österreichische Wirtschaftspolitik vor neue Herausforderungen. Die Steuerpolitik stellt ein wichtiges wirtschafts- und finanzpolitisches Instrumentarium dar, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

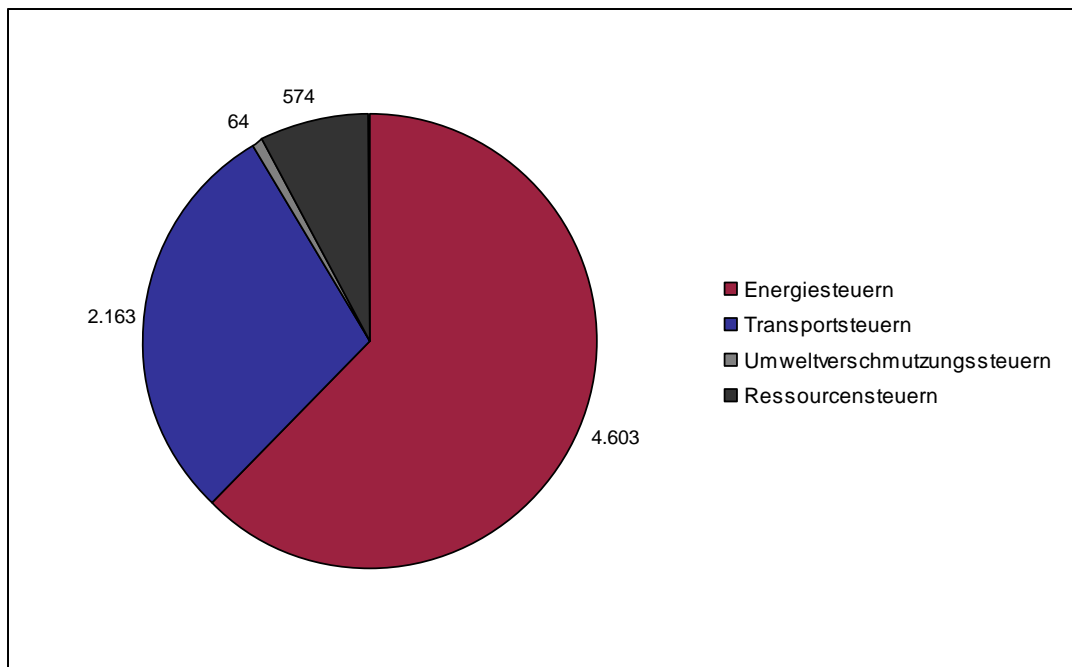
Eine wesentliche Rolle im Rahmen der aktuellen Budget-Konsolidierungsmaßnahmen spielt die Ökologisierung des Steuersystems. Die Grundidee einer ökologischen Steuerstrukturreform ist die Anhebung von Umweltsteuern (Öko-Steuern) und die gleichzeitige steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit bzw. der Bevölkerung und der Wirtschaft (Ökosoziales Forum, 2010). Auch in der Energie Strategie Österreich stellt die ökologische Steuerreform ein wesentliches Instrument zur Erreichung der Ziele im Bereich des Energie- und Klimaschutz dar (Lebensministerium, 2010).

Unter Öko-Steuern werden jene Steuern verstanden, deren Besteuerungsgrundlage eine physikalische Größe ist, die durch eine negative Auswirkung auf die Umwelt gekennzeichnet ist. Öko-Steuern stellen ein Instrument zur Lenkung des Verhaltens dar. Die Einhebung einer Öko- bzw. Umweltsteuer soll einen Anreiz dafür schaffen umweltschädigendes Verhalten zu

reduzieren. Darüber hinaus können Öko-Steuern auch als Finanzierungsquelle für den öffentlichen Haushalt fungieren (Hackl und Pruckner, 2001).

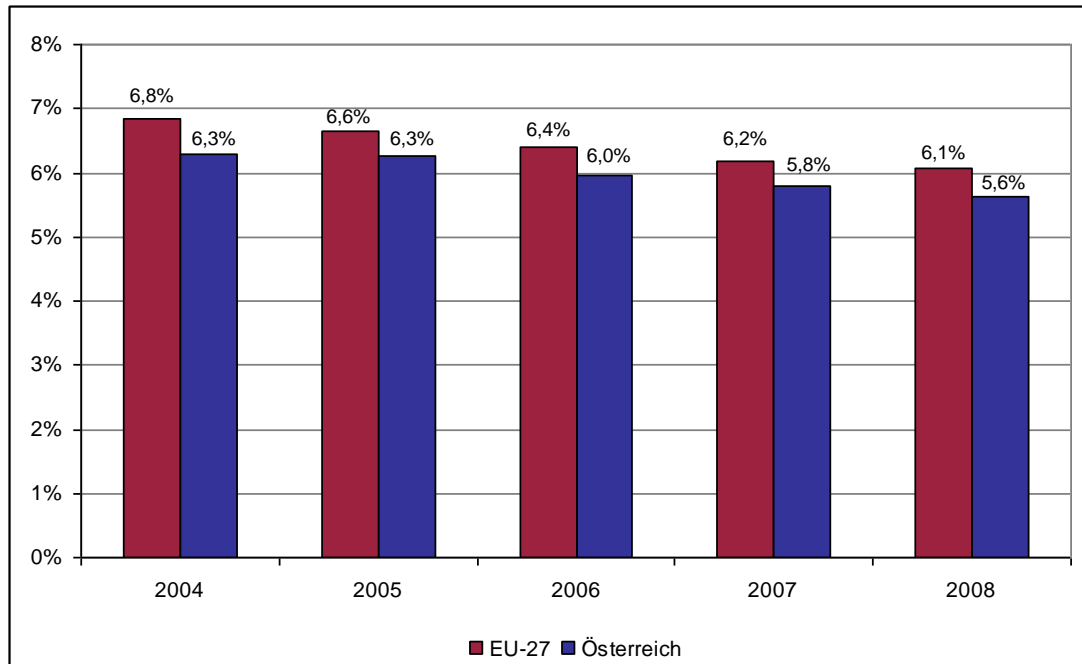
Im Jahr 2008 wurden in Österreich rund 7,4 Mrd. Euro aus Öko-Steuern eingenommen. Im Vergleich zum Jahr 2007 sind diese Steuereinnahmen um 2,6 Prozent, seit dem Jahr 1995 um insgesamt 75,7 Prozent angestiegen. Mehr als die Hälfte der Einnahmen (62,2 Prozent oder 4,6 Mrd. Euro) werden aus den so genannten Energiesteuern lukriert. Dazu zählen insbesondere die Mineralölsteuer (3,9 Mrd. Euro) sowie die Energieabgabe (0,7 Mrd. Euro). Rund 2,2 Mrd. Euro (29,2 Prozent) entfallen auf die Transportsteuern. Darunter werden die motorbezogene Versicherungssteuer (1,5 Mrd. Euro), die Normverbrauchsabgabe (467 Mio. Euro), die Kfz-Steuer (77 Mio. Euro) sowie die Kfz-Zulassungssteuer (144 Mio. Euro) subsummiert. Zu den Ressourcensteuern, die einen Anteil von 7,8 Prozent (574 Mio. Euro) am Gesamtaufkommen der Öko-Steuern ausmachen, zählt im Wesentlichen die Grundsteuer B (552 Mio. Euro). Kleinere Beträge stammen aus der Jagd- und Fischereiabgabe sowie den Landschafts- und Naturschutzabgaben. Die Umweltverschmutzungssteuern spielen mit einem Gesamtaufkommen von 64 Mio. Euro (0,9 Prozent) nur eine untergeordnete Rolle innerhalb der Öko-Steuern. Diese Einnahmen sind im Wesentlichen nur auf die Altlastensanierungsabgabe⁴⁰ zurückzuführen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Öko-Steuern in Österreich (in Mrd. €), 2008



Quelle: Petrovic (2009)

⁴⁰ Diese Abgabe wird für die Deponierung und Lagerung von Abfällen in Abhängigkeit von Abfallart und Deponieausstattung eingehoben.

Abbildung 4: Anteil der Öko-Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen, 2004 – 2008

Quelle: Eurostat (2010a)

Der Anteil der Öko-Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen beläuft sich in Österreich auf 5,6 Prozent (Jahr 2008). In den EU-27 Ländern ist er höher und liegt bei 6,1 Prozent. Darüber hinaus ist der Anteil des Öko-Steueraufkommens am Gesamtaufkommen seit dem Jahr 2004 rückläufig und sank um insgesamt 10,5 Prozent (vgl. Abbildung 4), obwohl das Öko-Steueraufkommen (absolut) angestiegen ist.

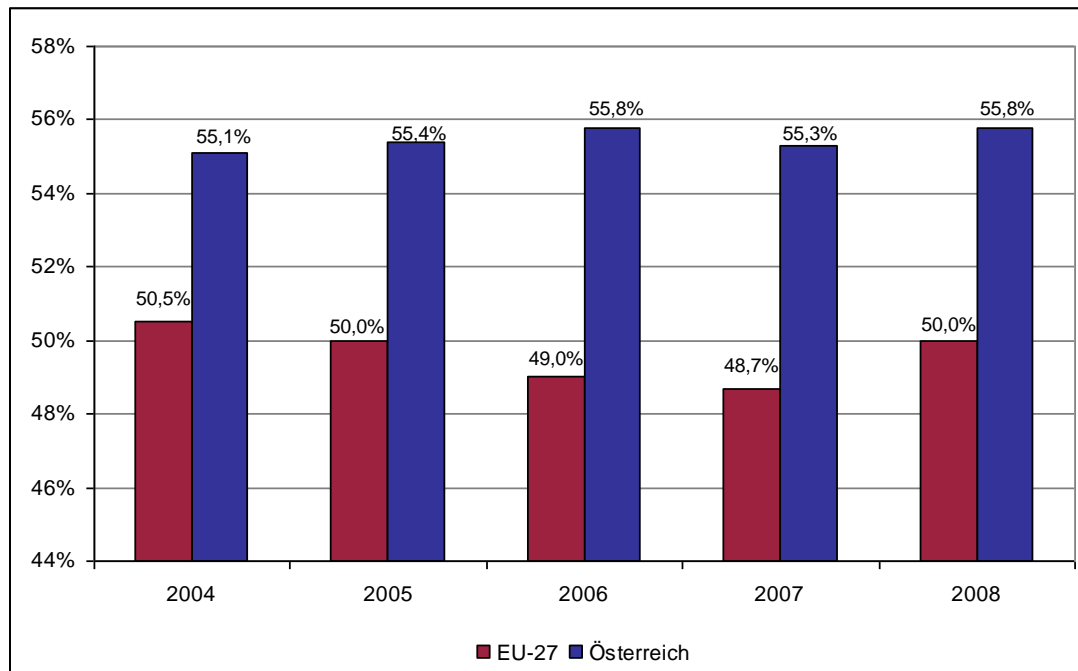
Der Anteil der Abgaben auf Arbeit⁴¹ an den Gesamtsteuereinnahmen beträgt in Österreich 55,8 Prozent (2008) und liegt damit deutlich über dem Wert für die EU-27 Länder von 50,0 Prozent. Zudem ist der Anteil im Vergleich zum Jahr 2004 leicht angestiegen (+1,3 Prozent; vgl. Abbildung 5).

Diese Zahlen deuten darauf hin, dass in Österreich ein gewisses Aufholpotenzial bei der ökologischen Besteuerung gegeben ist. Dies liegt vorwiegend daran, dass bei der Einführung von Umweltsteuern oftmals nicht der Lenkungs-, sondern der Einnahmeneffekt im Vordergrund steht (Köppl, 2010). Eine umfassende ökologische Steuerstrukturreform sieht jedoch eine Anhebung bzw. Einführung von Umweltsteuern bei gleichzeitiger aufkommensneutraler Entlastung des Faktors Arbeit vor. Diese Maßnahmenkombination ist aufkommensneutral (d.h. die Abgabenquote erhöht sich nicht) und sozial verträglich, da es zu einer Verschiebung der Steuerlast vom Faktor Arbeit hin zu ökologisch schädlichen Aktivitäten kommt. So kann eine „doppelte Dividende“ erzielt werden. Einerseits führt die

⁴¹ Unter Abgaben auf Arbeit werden hier sämtliche Lohn- und Einkommenssteuern sowie die Lohnnebenkosten und Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten und Arbeitgeber verstanden.

Anhebung bzw. Einführung von Öko-Steuern zu einer Reduktion von umweltschädigendem Verhalten und somit zu einer Verbesserung der Umweltqualität. Andererseits wirkt sich die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit positiv auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt aus (Hackl und Pruckner, 2001; Ökosoziales Forum, 2010).

Abbildung 5: Anteil der Einkommenssteuern an den Gesamtsteuereinnahmen, 2004 – 2008



Quelle: Eurostat (2010b)

International setzten bereits viele Länder Schritte zu einer Ökologisierung der Steuersysteme, insbesondere zur Erreichung der Energie- und Klimaziele sowie zur Ankurbelung der Wirtschaft. Beispiele aus anderen Staaten zeigen, dass eine gut umgesetzte ökologische Steuerreform nicht nur einen positiven Umwelteffekt hat (Reduktion der THG-Emissionen), sondern sich auch positiv auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum auswirken kann (Lebensministerium, 2010). Im Rahmen eines EU-Forschungsprojektes konnte die Existenz dieser „doppelten Dividende“ belegt werden. Dabei wurden die Auswirkungen von in den letzten beiden Jahrzehnten umgesetzten ökologischen Steuerstrukturreformen auf Umwelt (CO₂-Emissionen) und Wirtschaft (Bruttoinlandsprodukt und Arbeitsmarkt) in Dänemark, Deutschland, Finnland, den Niederlanden, Schweden sowie dem Vereinigten Königreich untersucht.⁴² Die Analyse zeigt einen positiven Effekt der Ökologisierung auf das BIP-Wachstum (bis 1 Prozent) und die Arbeitsmarktsituation (bis 0,5 Prozent) sowie eine gleichzeitige Reduktion der CO₂-Emissionen um bis zu 7 Prozent (Riegler, 2009).

⁴² Die Auswirkungen werden dabei als Differenz zwischen einem baseline Szenario ohne Ökosteuerreform und den Referenzszenarien dargestellt.

Derzeit erscheinen die steuerlichen Anreize in Österreich noch zu gering, um einen effizienteren Einsatz von Energie und natürlichen Ressourcen nachhaltig zu forcieren. Eine Lenkung des Verhaltens der Bevölkerung und Wirtschaft in diese Richtung wäre jedoch wünschenswert. Daher sollten die Abgaben auf Energie im Rahmen der Budgetkonsolidierung sowie einer umfassenden Steuerstrukturreform eine wichtige Rolle spielen. Um negative ökonomische Effekte zu verhindern, sollten dabei steuerliche Belastungen von Einkommen im gleichen Ausmaß reduziert werden.

Im Rahmen der aktuellen Budget-Konsolidierung sind folgende Maßnahmen, die zu einer Ökologisierung des Steuersystems beitragen sollen, geplant:

- Einführung einer Flugticketabgabe
- Erhöhung des CO₂-Zuschlags bei der Anschaffung neuer Fahrzeuge
- Abschaffung der Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen
- CO₂-Zuschlag bei der Mineralölsteuer
- Senkung der Kfz-Steuer für LKW
- Erhöhung der Pendlerpauschale

4.4.1 Flugticketabgabe

Im Rahmen des Konsolidierungspakets soll mit 1.4.2011 eine Flugticketabgabe eingeführt werden. Besteuerungsgegenstand ist der Abflug natürlicher Personen von einem inländischen Flughafen. Die Abgabe bemisst sich nach der Lage des Zielflughafens innerhalb der drei Entfernungszonen Kurz-, Mittel- und Langstrecke. Für Kurzstreckenflüge innerhalb Europas wird die Abgabe 8 Euro, für Mittelstrecken (z.B. Ägypten, Vereinigte Arabische Emirate) 20 Euro und für Langstreckenflüge 35 Euro pro Ticket betragen. Durch diese Staffelung wird der höhere Schadstoffausstoß bei längeren Flugstrecken stärker besteuert. Die Flugabgabe ist als Selbstbemessungsabgabe⁴³ konzipiert und muss vom Halter des Abflughafens abgeführt werden.

Im kommenden Jahr soll die Einführung der Flugticketabgabe insgesamt 60 Mio. Euro zusätzliche Steuereinnahmen bringen. In den Folgejahren (2012 – 2014) wird mit Zusatzeinnahmen von jeweils 90 Mio. Euro gerechnet. D.h. bis zum Jahr 2014 können aus der Flugticketabgabe insgesamt 330 Mio. Euro Mehreinnahmen generiert werden (BMF 2010b).

Der Flugverkehr hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Die Zahl der abgehenden Flüge von österreichischen Flughäfen ist von rund 135.200 im Jahr 2000 auf 158.000 Flüge im Jahr 2009 angestiegen (+17,4 Prozent), obwohl die Anzahl der abgehenden Flüge von 2008 auf 2009 – insbesondere auf Grund der globalen Wirtschaftskrise – wieder gesunken ist (-8,4 Prozent). Die Anzahl der abfliegenden

⁴³ Der Flugplatzhalter hat die Abgabe vierteljährlich selbst zu berechnen, anzumelden und abzuführen.

Passagiere ist seit dem Jahr 2000 mit 46,8 Prozent noch deutlich stärker angestiegen (2000: 7,7 Mio. Passagiere, 2009: 11,3 Mio.), wengleich auch hier im Jahr 2009 ein negativer Trend zu verzeichnen war (-8,6 Prozent; vgl. Tabelle 19).

Das Flugzeug zählt jedoch zu den klimaschädlichsten Verkehrsmitteln. Der Anteil der von der Luftfahrt verursachten Treibhausgasemissionen (THG) an den gesamten THG-Emissionen des Transportsektors in Österreich ist mit weniger als 5 Prozent zwar gering⁴⁴, jedoch stiegen die THG-Emissionen in der Luftfahrt seit dem Jahr 1990 um mehr als das zweifache (+118 Prozent) an (Umweltbundesamt, 2010a; 2010b). Im Vergleich zu den Verkehrsmitteln PKW oder Bahn verursacht das Flugzeug eine deutlich höhere Menge CO₂ pro zurückgelegtem Personenkilometer. Ein PKW verursacht eine CO₂-Menge von 160 g/km; der CO₂-Ausstoß der Bahn liegt mit 16 g/km noch deutlich geringer. Demgegenüber verursacht ein Flugzeug im Durchschnitt 328 g CO₂/km. Damit ist das Flugzeug pro Kilometer rund 20-mal klimaschädlicher als die Bahn und doppelt so klimaschädlich wie das Auto (VCÖ, 2010).

Tabelle 19: Abgehende Flüge/Fluggäste von österreichischen Flughäfen, 2000 - 2009

Jahr	Flüge	Fluggäste
2000	135.183	7.677.157
2001	130.123	7.640.483
2002	136.537	7.755.001
2003	130.580	8.181.859
2004	151.503	9.445.618
2005	155.474	10.141.855
2006	155.741	10.727.660
2007	165.822	11.802.865
2008	173.227	12.323.021
2009	158.760	11.266.971

Quelle: Statistik Austria (2010a), (2010b)

Trotz dieser Umstände ist der Flugverkehr in Österreich steuerlich begünstigt. Im Gegensatz zu Benzin, Heizöl oder Diesel sind Flugkraftstoffe – trotz negativer Effekte auf die Treibhausgassituation – von der Mineralölsteuer befreit. Zudem muss für Flugtickets keine Mehrwertsteuer bezahlt werden. Diese Situation führt zu einer steuerlichen Bevorzugung des Flugverkehrs innerhalb der mit fossilen Energieträgern betriebenen Verkehrsmittel; der klimaschädliche Flugverkehr wird also indirekt subventioniert. Daher stellt die Einführung einer Flugticketabgabe einen ersten Schritt in Richtung Kostengerechtigkeit bzw. Kostenwahrheit zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln dar. Die indirekte Subventionierung klimaschädlicher Aktivitäten wird damit reduziert.⁴⁵

⁴⁴ Global betrachtet hat der Luftverkehr einen wesentlichen Anteil an der Emission klimaschädlicher Stoffe.

⁴⁵ Vgl. auch http://www.oekonews.at/index.php?mdoc_id=1054348

Auch andere europäische Länder planen Handlungen in diese Richtung oder haben diese bereits gesetzt. In Deutschland wird Anfang 2011 eine Luftverkehrssteuer für alle Flüge von deutschen Flughäfen eingeführt. Diese Steuer beträgt – ähnlich wie in Österreich geplant – 8 Euro für Kurzstrecken, 25 Euro für Mittelstrecken und 45 Euro für Langstrecken. In Frankreich wurde die Flugverkehrsabgabe bereits im Jahr 2005 eingeführt und bemisst sich auf Basis der gebuchten Flugklasse (Economy- oder Business-Class). In Großbritannien gibt es die Flugabgabe seit 2007, deren Höhe zwischen 13 Euro und 196 Euro variieren kann.⁴⁶

Im Verhältnis zum Flugpreis wird die Flugticketabgabe nur einen kleinen Anteil ausmachen. Bei einem realistischen Flugpreis von 1.000 Euro (für eine Langstrecke) würde die Flugabgabe „nur“ 3,5 Prozent des Flugpreises betragen. Zudem bleiben Flugtickets weiterhin mehrwertsteuerfrei; die Flugabgabe kompensiert daher lediglich einen kleinen Teil der Mehrwertsteuerbefreiung. Die geplante Abgabe kann auch als sozial gerecht eingestuft werden, da zwischen Flugverhalten und Einkommen ein positiver Zusammenhang besteht. Je höher das Einkommen, desto öfter wird das Flugzeug als Verkehrsmittel benutzt. Das bedeutet, dass die Flugabgabe vorwiegend von der besser verdienenden Bevölkerungsschicht bezahlt wird. Zudem sind rund ein Viertel aller Flüge in Österreich Geschäftsreisen. In diesen Fällen werden die Unternehmen mit der Flugticketabgabe belastet.

Grundsätzlich sollte bei der Einführung einer Umweltsteuer der ökologische Lenkungseffekt im Vordergrund stehen. Vorrangiges Ziel der Flugabgabe sollte demnach in einer Reduktion umweltschädigenden Verhaltens liegen. Es ist jedoch fraglich, ob ein derartiger Lenkungseffekt mit der geplanten Flugticketabgabe erreicht werden kann. Es ist anzunehmen, dass die Höhe der Abgabe zu gering ist um eine derartige Änderung des Verhaltens zu bewirken.

Darüber hinaus wird befürchtet, dass die Einführung der Flugticketabgabe einen Wettbewerbsnachteil darstellen könnte, da diese nicht in ganz Europa eingehoben wird, sondern derzeit nur in Deutschland (ab 2011), Frankreich, Großbritannien und Österreich (ab 2011). Umweltabgaben müssten grundsätzlich jedoch international abgestimmt sein. Insbesondere die Luftfahrtbranche sieht in der zusätzlichen Belastung durch die Flugticketabgabe – auch wenn diese auf die Konsumenten übergewälzt wird – einen Wettbewerbsnachteil, der auch negative Auswirkungen auf den österreichischen Wirtschaftsstandort nach sich ziehen kann.⁴⁷ Der Wettbewerbsnachteil könnte Ausweichreaktionen der Fluggesellschaften auf die Flughäfen der Nachbarländer (z.B. von Wien-Schwechat nach Bratislava) bewirken.

⁴⁶ In den Niederlanden wurde 2008 eine Flugticketabgabe eingeführt, im darauf folgenden Jahr jedoch – insbesondere auf Grund rückläufiger Passagierzahlen – wieder abgeschafft.

⁴⁷ Vgl. http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=579253&DstID=0&titel=WK%C3%96-Berufsgruppe,Luftfahrt,lehnt,Flugticketabgabe,vehement,ab

4.4.2 Erhöhung des CO₂-Zuschlags im Rahmen der NOVA

Die Normverbrauchsabgabe (NOVA) fällt im Falle der Lieferung von bisher im Inland noch nicht zugelassenen Kraftfahrzeugen von Unternehmen, des innergemeinschaftlichen Erwerbs von Kraftfahrzeugen sowie der erstmaligen Zulassung von Kraftfahrzeugen zum Verkehr im Inland an. In letzterem Fall ist derjenige Abgabenschuldner, für den das Kraftfahrzeug zugelassen wird, ansonsten der Unternehmer bzw. Erwerber. Bemessungsgrundlage ist grundsätzlich der Anschaffungswert (gemeiner Wert) des Fahrzeuges. Der Steuersatz bemisst sich auf Basis des Kraftstoffverbrauchs. Bei Kraftfahrzeugen (Kfz) mit Benzinmotor beträgt er 2 Prozent vervielfacht mit dem um drei Liter verminderten durchschnittlichen Kraftstoffverbrauch. Für Kfz mit Dieselmotor vervielfacht sich der Basissteuersatz von 2 Prozent mit dem um zwei Liter verminderten Kraftstoffverbrauch.⁴⁸ Zusätzlich erhöht sich für Fahrzeuge mit einem CO₂-Ausstoß von mehr als 160 g/km die Steuerschuld derzeit um 25 Euro je den Grenzwert überschreitendes g/km. Im Gegensatz dazu verringert sich die Steuerschuld für Fahrzeuge mit einem CO₂-Ausstoß von weniger als 120 g/km um höchstens 300 Euro. Bei Fahrzeugen, die eine Stickoxid-Emissionsgrenze von 60 mg/km (Benzintrieb) bzw. 80 mg/km (Dieselantrieb) unterschreiten reduziert sich die Höhe der NOVA um höchstens 200 Euro. Auch Fahrzeuge mit umweltfreundlichem Antriebsmotor (z.B. Hybridantrieb) werden mit bis zu 500 Euro Steuererminderung begünstigt.⁴⁹

Im Rahmen des aktuellen Konsolidierungspakets ist nun eine Erhöhung des CO₂-Zuschlags geplant. Für Fahrzeuge mit einem CO₂-Ausstoß von 160 g/km bis 180 g/km bleibt der Zuschlag mit 25 Euro je überschrittenes g/km unverändert. Bei einem CO₂-Ausstoß von mehr als 180 g/km bis 220 g/km wird nun ein weiterer Zuschlag von 25 Euro je g/km eingehoben, sodass sich für diese Fahrzeuge eine Zusatzbelastung von insgesamt 50 Euro je g/km ergibt. Im Falle eines CO₂-Ausstoßes von mehr als 220 g/km wird der Gesamtzuschlag 75 Euro je g/km ausmachen. Diese CO₂-Zuschläge werden bis 31.12.2012 gelten. Ab 1.1.2013 ist eine Absenkung der CO₂-Ausstoßgrenzen um 10 g/km geplant (BMF 2010b).

Im Jahr 2008 wurden in Österreich aus der NOVA insgesamt 487 Mio. Euro an Steuereinnahmen lukriert. Die NOVA hat damit einen Anteil von 6,3 Prozent am Gesamtaufkommen der Öko-Steuern. Durch die neu geregelte Staffelung des CO₂-Zuschlags werden in den Jahren 2011 und 2012 Zusatzeinnahmen von jeweils 25 Mio. Euro generiert. In den beiden darauffolgenden Jahren rechnet man mit einem Mehraufkommen von 55 Mio. Euro pro Jahr. Der Gesamteffekt beträgt also 160 Mio. Euro.

⁴⁸ Die Obergrenze der Normverbrauchsabgabe beträgt 16 %.

⁴⁹ Normverbrauchsabgabegesetz (NoVAG) 1991, BGBl. Nr. 695/1991, zuletzt geändert durch BGB. I Nr. 34/2010.

Der Verkehr ist in Österreich neben der Industrie und dem produzierenden Gewerbe ein Hauptverursacher von THG-Emissionen. Im Jahr 2008 emittierte der Sektor Verkehr rund 22,6 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent. Dies entspricht einem Anteil von 26,1 Prozent an den Gesamtemissionen. Zudem sind die Emissionen im Verkehrssektor im Vergleich zum Jahr 1990 um 60,7 Prozent angestiegen (Umweltbundesamt, 2010c). Hauptemittent ist der Straßenverkehr, der 95,8 Prozent der Emissionen im Verkehrssektor abdeckt (Umweltbundesamt, 2010a). Ähnlich stellt sich die Situation in der EU-27 dar. Auf EU-Ebene verursacht der Verkehrssektor 19,5 Prozent der Gesamtemissionen. Der Straßenverkehr ist mit 93,5 Prozent Anteil ebenfalls Hauptverursacher der THG-Emissionen im Verkehrssektor.

Im Hinblick auf das Ziel die THG-Emissionen zu senken⁵⁰, müssen insbesondere im Verkehrssektor Maßnahmen getroffen werden. Außerdem soll laut EU-Verordnung bis zum Jahr 2015 ein Schadstoffausstoß von 130 g CO₂/km für den Flottendurchschnitt neuer PKWs erreicht werden. Langfristig (bis 2020) ist auf einen durchschnittlichen CO₂-Ausstoß von 95 g/km hinzuarbeiten (Lebensministerium, 2010). Die geplante Ökologisierung der Normverbrauchsabgabe stellt einen ersten Schritt in diese Richtung dar.

Die neu gestaltete Normverbrauchsabgabe soll als Lenkungsabgabe wirken. Ziel ist es, durch die verstärkte steuerliche Belastung ausstoßreicher Fahrzeuge die Anschaffung umweltfreundlicher Fahrzeuge mit geringem CO₂-Ausstoß zu forcieren. Allerdings sind von den Änderungen der Abgabe nur 20 Prozent der in Österreich verkauften Fahrzeuge betroffen. Nur wenige Neuwagen stoßen mehr als 200 g CO₂/km aus. Der höhere CO₂-Zuschlag trifft daher vor allem die Fahrzeuge der Oberklasse. Beim Kauf eines solchen „Luxusautos“ kann der erhöhte CO₂-Zuschlag jedoch mit mehreren Tausend Euro ins Gewicht fallen. Trotzdem ist der Lenkungseffekt der Abgabe umstritten. Es ist fraglich, ob durch die Anpassung der Normverbrauchsabgabe in nur eine Richtung das gewünschte Ziel, das Kaufverhalten in Richtung umweltfreundliche Fahrzeuge zu lenken, tatsächlich erreicht wird.

4.4.3 Abschaffung der Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen

Die Energieabgabenvergütung hat zum Ziel, energieintensive Betriebe, die durch Energieabgaben stärker belastet sind zu entlasten. Dabei sind die Energieträger elektrische Energie (im Sinne des Elektrizitätsabgabegesetzes), Erdgas (im Sinne des Erdgasabgabegesetzes), Kohle (i.S. des Kohleabgabegesetzes) sowie Mineralöl (i.S. des Mineralölsteuergesetzes: Heizöl Extraleicht, Heizöl leicht, mittel, schwer sowie Flüssiggas) in die Energieabgabenvergütung miteinzubeziehen.⁵¹

⁵⁰ Erreichung des Kyoto-Ziels (-13 % bis zur Periode 2008-2012; Basisjahr: 1990) sowie der Ziele des Energie- und Klimapakets der Europäischen Union (-16 % bis 2020; Basisjahr: 2005).

⁵¹ Siehe WKO (2008), BGBl. I 92/2004.

War die Energieabgabenvergütung einst auf Produktionsbetriebe beschränkt, wurde diese nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes um die Gruppe der Dienstleistungsbetriebe erweitert. Jetzt sollen, nach einer Genehmigung durch die Europäische Kommission, Dienstleistungsbetriebe von der Energieabgabenvergütung wieder ausgenommen werden.⁵²

Im Jahr 2004 betrug die Anzahl der Vergütungsfälle 4.574, vier Jahre später waren es bereits 12.411. Im Jahr 2008 wurden somit über 580 Mio. Euro an Energieabgaben vergütet.⁵³ Eine Abschaffung der Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen soll laut BMF jährlich 100 Mio. Euro an Mehreinnahmen bringen (2012-2014).

Die Energieabgabenvergütung wurde eingeführt, um Betriebe mit erhöhten Energieabgaben zu entlasten. Des Weiteren wird oftmals befürchtet, dass heimische Unternehmen zu stark belastet werden und sich somit die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich verschlechtert.

Der Berichtsteil des Rechnungshofes zur Energiebesteuerung in Österreich (2006) weist darauf hin, dass durch die Einführung der Energiesteuerrichtlinie in der EU, sich die Notwendigkeit einer Entlastung heimischer Betriebe im Sinne einer Konkurrenzfähigkeit mit ausländischen Betrieben relativiert hat. Im Hinblick auf ökologische Aspekte wird darauf verwiesen, dass somit Steuerbefreiungen für Betriebe nicht zweckmäßig sind. Eine Rückvergütung der Energieabgaben setzt somit keinen steuerlichen Anreiz, Energie einzusparen.⁵⁴

Sowohl die Summe an Rückvergütungen, als auch die Tatsache, dass dadurch kaum ein Anreiz gesetzt wird Energie einzusparen, spricht dafür Energieabgaben generell nicht zu vergüten. Dienstleistungsbetriebe von der Energieabgabenvergütung auszunehmen, kann als erster Schritt in die richtige Richtung gesehen werden.⁵⁵

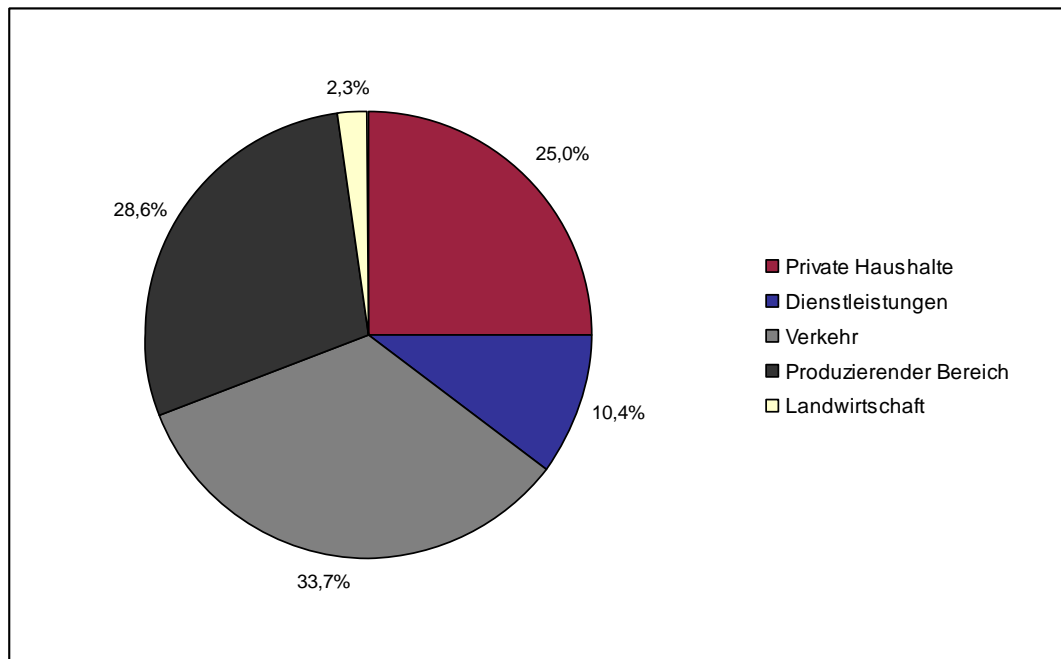
Abbildung 6 zeigt die Aufteilung des Energieendverbrauches auf die einzelnen Sektoren im Jahr 2008. Auf den Bereich Dienstleistungen entfällt ein Anteil von 10,4 Prozent. Der produzierende Bereich liegt mit 28,6 Prozent am gesamten Energieverbrauch nach dem Sektor Verkehr an zweiter Stelle.

⁵² Siehe Bundesministerium für Finanzen (2010).

⁵³ Siehe Rechnungshof (2009).

⁵⁴ Siehe Rechnungshof (2006).

⁵⁵ Da es bereits ein Verfahren der Europäischen Kommission gegen Österreich wegen „des Verdachts der Gewährung unerlaubter staatlicher Beihilfen“ gegeben hat (siehe Rechnungshof (2006), S. 27, S.37), gilt hier anzumerken, dass eine mögliche Ausnahme der Dienstleistungsbetriebe aus der Energieabgabenvergütung rechtlich erst zu prüfen ist.

Abbildung 6: Energetischer Endverbrauch nach Sektoren im Jahr 2008

Quelle: BMWFJ (2010)

Der Rechnungshof (2006) bemängelt, dass bewusst auf ökologische Lenkeffekte verzichtet wird, obwohl im Rahmen der Energiesteuerrichtlinie der EU ein großer Spielraum für eine alternative Energiebesteuerung in Österreich besteht. Beispielsweise könnten im Rahmen der Energiesteuerrichtlinie Unternehmen, die bewusste Maßnahmen zur Emissionsreduktion setzen Steuervergünstigungen gewährt werden.⁵⁶

In einer Follow-up-Überprüfung der Umsetzung der Empfehlung des Rechnungshofes wird festgehalten, dass die Möglichkeit der ökologischen Ausrichtung der Energieabgaben im Rahmen der Energiesteuerrichtlinie der EU noch nicht umgesetzt wurde.⁵⁷

Im Rahmen einer ökologischen Steuerreform kann somit eine Ausnahme der Dienstleistungsunternehmen von der Energieabgabenvergütung als positiv bezeichnet werden, allerdings wird darauf hingewiesen dass eine weitere Reduktion der Anspruchsberechtigten positiv zu werten wäre. Eine wie vom Rechnungshof vorgeschlagene ökologische Ausrichtung der Energieabgaben kann durchaus befürwortet werden.

4.4.4 Mineralölsteuer

Im Rahmen des Konsolidierungspakets wird ein Zuschlag bei der Mineralölsteuer für Benzin und Diesel in der Höhe von 20 Euro pro Tonne ausgestoßenem CO₂ eingeführt. Dies

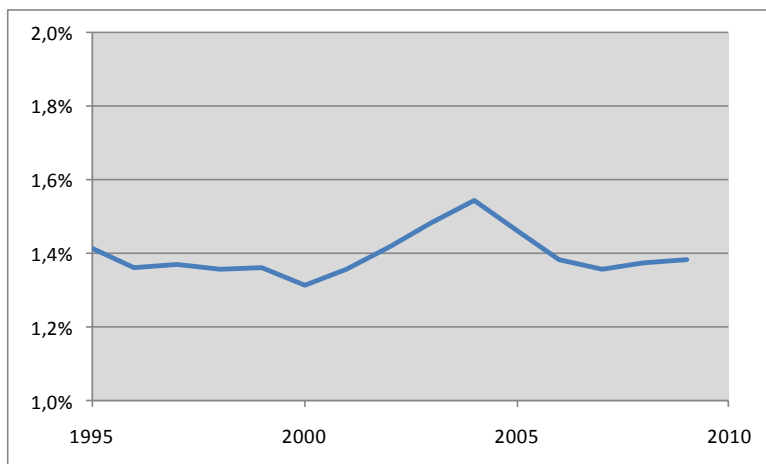
⁵⁶ Siehe Rechnungshof (2006).

⁵⁷ Siehe Rechnungshof (2009).

entspricht einem Anstieg des Steuersatzes um rund 4 Cent pro Liter bei Benzin bzw. um rund 5 Cent pro Liter bei Diesel. Von der Erhöhung nicht betroffen ist Heizöl, für das aus sozialen Gründen eine Steuerermäßigung gilt. Derzeit wird ein Liter Benzin mit 0,442 Euro und ein Liter Diesel mit 0,347 Euro besteuert.

Abbildung 10 veranschaulicht, dass sich die Einnahmen aus der Mineralölsteuer in den letzten Jahren ähnlich entwickelten wie das BIP, die Steuerquote lag relativ konstant bei rund 1,4 Prozent des BIP. Im Jahr 2009 betragen die Einnahmen aus der Mineralölsteuer 3,8 Mrd. Euro. Zu beachten ist, dass die Mineralölsteuer als Mengensteuer nicht mit der Preisentwicklung mitwächst. Würde man die Steuer daher nicht regelmäßig nach oben anpassen, würde sich schrittweise eine Reduktion der Bedeutung der Mineralölsteuer ergeben.

Abbildung 7: Einnahmen aus der Mineralölsteuer in Prozent des BIP



Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Im Jahr 2009 machte der Treibstoffmarkt in Österreich 7,79 Mio. Tonnen oder etwa 9,4 Mrd. Liter aus.⁵⁸ Davon entfielen rund 2,4 Mrd. Liter auf Ottokraftstoffe (Normalbenzin, Eurosuper, Super Plus) und rund 7 Mrd. Liter auf Diesel. Im Vergleich zum Jahr 2008 bedeutet dies einen Rückgang des Verbrauchs um 3,2 Prozent, was unter anderem durch die Wirtschaftskrise ausgelöst wurde. Unter Berücksichtigung dieser Zahlen ergäben sich durch die Erhöhung Mehreinnahmen bei der Mineralölsteuer von rund 450 Mio. Euro jährlich. Zusätzlich ist auch zu beachten, dass ein Anstieg der Mineralölsteuer auch höhere Umsatzsteuereinnahmen zur Folge hat.

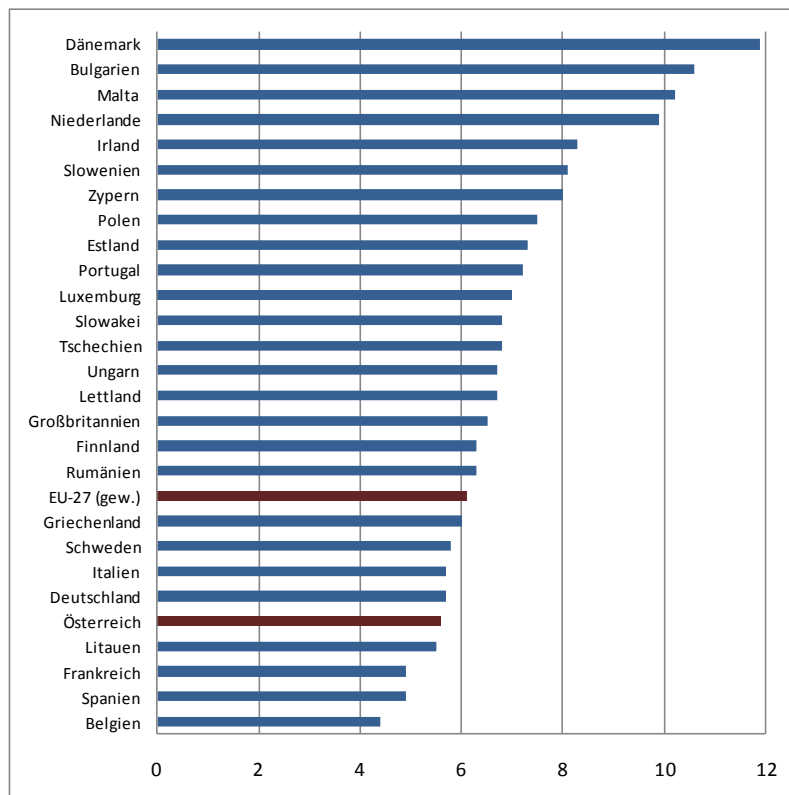
Wie bereits zuvor erwähnt nimmt Österreich im europäischen Vergleich einen verhältnismäßig geringen Teil seiner Abgaben über Umweltsteuern ein.⁵⁹ Wie Abbildung 8

⁵⁸ Siehe WKO (2010).

⁵⁹ Gemäß Klassifikation der Europäische Union fallen darunter Steuern auf Energie, Transport, Verschmutzung und Ressourcen.

veranschaulicht, ist der Anteil der Umweltsteuereinnahmen im Jahr 2008 mit 5,6 Prozent der gesamten Einnahmen unter dem (gewichteten) EU-Durchschnitt von 6,1 Prozent. Dabei ist zu beachten, dass dieser gewichtete Schnitt von einigen großen Ländern (z.B. Deutschland, Frankreich, Italien) nach unten gedrückt wird, während viele kleinere Länder einen teilweise erheblich höheren Anteil aus Umweltsteuern lukrieren. Damit lukrieren nur 4 Länder der Europäischen Union einen geringeren Anteil ihrer Einnahmen aus Umweltsteuern.

Abbildung 8: Anteil der Umweltsteuern in Prozent der gesamten Einnahmen, 2008



Quelle: Europäische Kommission (2010f).

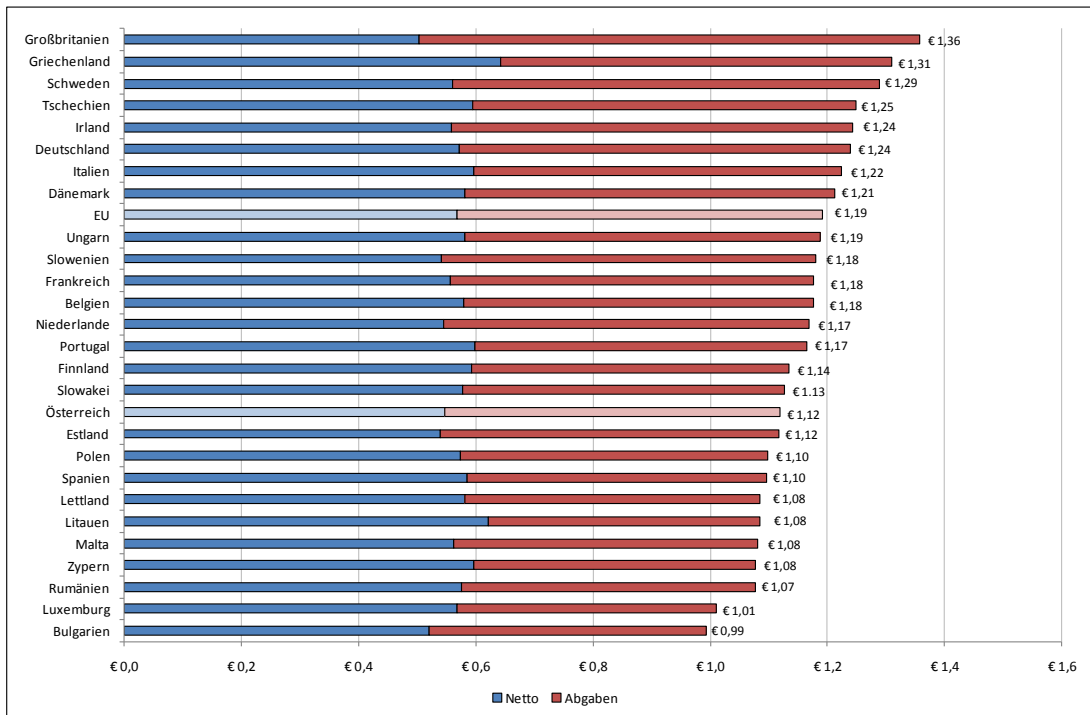
Ähnlich wie bei Umweltsteuern im Allgemeinen sind auch Treibstoffe in Österreich weniger belastet als im internationalen Vergleich.

Abbildung 9 zeigt einen internationalen Vergleich der Preise für Dieselkraftstoffe gemäß dem Treibstoffpreismonitor des BMWFJ.⁶⁰ Der durchschnittliche Brutto-Dieselpreis lag Ende Oktober 2010 mit 1,12 Euro deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 1,19 Euro. Wie die Abbildung auch deutlich macht, ist der Unterschied zwischen Österreich und dem EU-Schnitt weniger auf einen geringeren Netto-Preis, sondern vor allem auf geringere Abgaben zurückzuführen. In Hinsicht auf den Tanktourismus, der in der Folge noch kurz behandelt

⁶⁰ Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei einem Vergleich der Preise für Eurosuper.

wird, ist vor allem entscheidend, dass der Dieselpreis in Österreich derzeit um 12 Cent geringer als in Deutschland und um 10 Cent geringer als in Italien ist.

Abbildung 9: Preise für Dieselmotorkraftstoffe im internationalen Vergleich, Netto - Brutto



Quelle: BMWFJ: Treibstoffpreismonitor. Stichtag: 25.10.2010.

Ökonomische Bewertung bzw. Ausgewogenheit

Neben der Einnahmenerzielung zur Finanzierung der Staatsausgaben („fiskalischer Zweck“) können Steuern auch einen Lenkungszweck verfolgen. Aus ökonomischer Sicht kann eine Mineralölsteuer dazu dienen, externe Umweltkosten bei den Verursachern zu internalisieren und damit umweltschädigenden Verbrauch zu dämpfen. Die Einnahmen aus derartigen korrigierenden Steuern können bewirken, dass die Steuersätze bei anderen verzerrenden Steuern niedrig gehalten werden können.

In der öffentlichen Diskussion wird des öfteren argumentiert, dass eine Mineralölsteuererhöhung überproportional Bezieher niedriger Einkommen treffen würde und daher aus verteilungspolitischer Sicht abzulehnen sei. Dem widersprechen Daten der Konsumerhebung 2004/05 (Statistik Austria (2006)). Dementsprechend geben österreichische Haushalte im Schnitt 8 Prozent ihres Einkommens für die Ausgabengruppe „Kfz-Reparatur, -Zubehör, Treibstoff“ aus. Betrachtet man eine Einteilung der Haushalte nach dem (Äquivalenz-)Einkommen, so zeigt sich sogar ein progressiver Ausgabenanteil. Mit 6,4 Prozent (im 1. Quartil) bzw. 7,2 Prozent (im 2. Quartil) ist der Anteil dieser Ausgaben am

Einkommen bei unteren Einkommen geringer als bei höheren Einkommen (9,1 Prozent im 3. Quartil bzw. 8,3 Prozent im 4. Quartil).

Statistik Austria (2009) führt eine Untersuchung des Aufkommens von Öko-Steuern nach Wirtschaftsbereichen (Unternehmen nach ÖNACE-Einteilung bzw. private Haushalte) durch. Mit Einnahmen in der Höhe von 3,9 Mrd. Euro machte die Mineralölsteuer den überwiegenden Teil der Energiesteuern aus, sodass die Aufteilung der Energiesteuern auf die verschiedenen Wirtschaftsbereiche ein ausgezeichneter Indikator für die Aufteilung der Mineralölsteuer ist. Gemäß den Zahlen von Statistik Austria entfielen 40 Prozent dieser Steuern auf private Haushalte, was etwas geringer als der Anteil von 52 Prozent bei allen Ökosteuern ist. Unternehmen im Bereich „Landverkehr“ bzw. „Öffentliche und Private Dienstleistungen“ entrichteten mit jeweils 18 Prozent den höchsten Anteil unter den Unternehmen. Weiters hatten die „Landwirtschaft“ und der Bereich „Bau“ mit jeweils knapp 6 Prozent größere Anteile an den Energiesteuern.

Unter gewissen vereinfachenden Annahmen lässt sich auch eine grobe Abschätzung der Effekte der Mineralölsteuererhöhung auf die Inflation vornehmen. Falls die Mineralölunternehmen die Steuererhöhung voll auf die Preise überwälzen, werden Benzinpreise um 4 Cent und Dieselpreise um 5 Cent ansteigen. Berücksichtigt man die Gewichte, die diesen Gütern im VPI zugeordnet werden, so impliziert dies einen Anstieg des VPI um knapp 0,2 Punkte. Diese Abschätzung kann einerseits zu hohe Werte liefern, falls die Steuererhöhung nur zum Teil auf die Preise überwälzt wird. Andererseits dürfte die Erhöhung unterschätzt werden, da ja, wie oben ausgeführt, Energiesteuern zu rund 60 Prozent von Unternehmen geleistet werden. Für diese stellt die Steuererhöhung einen Anstieg der Betriebskosten dar, den sie zum Teil wieder auf die Haushalte weitergeben werden, was auch zu Preisanstiegen bei anderen Produktgruppen führen wird.

Der öffentliche Haushalt profitiert in Österreich zum Teil vom sogenannten „Tank-Tourismus“. Dies bedeutet, dass Treibstoff zwar in Österreich abgesetzt, aber im Ausland verfahren wird, was auch als „Kraftstoffexport in Fahrzeugtanks“ bezeichnet wird. Der Anteil des Kraftstoffexports in Fahrzeugtanks am gesamten Verkehrssektor lag im Jahr 2008 bei rund 25 Prozent⁶¹ (gemessen an den Emissionen) und hat damit im Vergleich zum Jahr 2007 um 18,5 Prozent abgenommen, was unter anderem auf den Beginn der Wirtschaftskrise zurückzuführen sein dürfte. Gründe für diesen hohen Anteil sind zum einen Preisunterschiede zwischen Österreich und den Nachbarländern (vor allem Deutschland und Italien sind hier entscheidend), aber auch strukturelle Gegebenheiten (Österreich als Binnenland mit hohem Exportanteil der Wirtschaft und Transit). Der Tanktourismus bringt daher dem Fiskus rund 1 Mrd. Euro. Auswirkungen der Steuererhöhung auf diesen Tanktourismus sind schwer abzuschätzen. Die Maßnahme wurde jedoch so gewählt, dass noch deutliche Preisunterschiede zu den beiden wichtigen Nachbarländern Deutschland und

⁶¹ Siehe Umweltbundesamt (2010a).

Italien bestehen bleiben. Die Auswirkungen auf den Tanktourismus werden folglich moderat sein.⁶²

Puwein (2009) führt eine empirische Analyse von Preiselastizitäten im Verkehr durch. Dabei findet er eine relativ unelastische Reaktion der Nachfrage nach Benzin und Diesel in Österreich. Gemäß seinen Schätzungen beträgt die Preiselastizität beim Benzinabsatz -0,2. In Bezug auf das Thema Tanktourismus findet er bei der Relation des österreichischen Benzinpreises zum deutschen Preis eine Elastizität von -0,29. Das bedeutet, dass ein Anstieg des österreichischen Benzinpreises relativ zum deutschen Preis um 10 Prozent zu einem Rückgang des Benzinabsatzes in Österreich um 2,9 Prozent führt. Bei der Regressionsanalyse für den Dieselabsatz findet er die qualitativ gleichen Ergebnisse, jedoch sind die Elastizitäten mit -0,04 (für den österreichischen Preis) bzw. -0,19 (für die Relation zum deutschen Preis) zum Teil deutlich geringer und statistisch nicht signifikant. Der Autor schließt, dass Abgaben auf Kraftstoffe kurzfristig vornehmlich günstige fiskalische Wirkungen haben und längerfristig technologische Innovationen fördern.

4.4.5 Entlastung der Spediteure und Pendler als Gegenmaßnahmen

Im Rahmen des Konsolidierungspakets ist ein CO₂-Zuschlag auf die Mineralölsteuer vorgesehen. Dadurch kommt es zu einem Anstieg des Steuersatzes um rund 4 Cent pro Liter bei Benzin bzw. um rund 5 Cent pro Liter bei Diesel. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer soll eine lenkende Wirkung dahin gehend erzielen, den Verbrauch fossiler Energieträger zu verringern und die Entwicklung und den Einsatz effizienter Verkehrsmittel und Technologien zu fördern. Dadurch soll der Ausstoß schädlicher Treibhausgasemissionen verringert werden und eine weitere Internalisierung externer Kosten des Verkehrs erfolgen. Als Ausgleichsmaßnahme sieht das Konsolidierungspaket eine Entlastung der Spediteure sowie der Pendler vor. Die Entlastung der Spediteure soll durch eine Senkung der Kfz-Steuer um 40 Prozent erfolgen, wodurch sich die Fixkosten reduzieren. Die Pendler erhalten durch die Erhöhung der Pendlerpauschale um 10 Prozent sowie die Schaffung eines Jobtickets⁶³ eine teilweise Kompensation der höheren Treibstoffpreise.

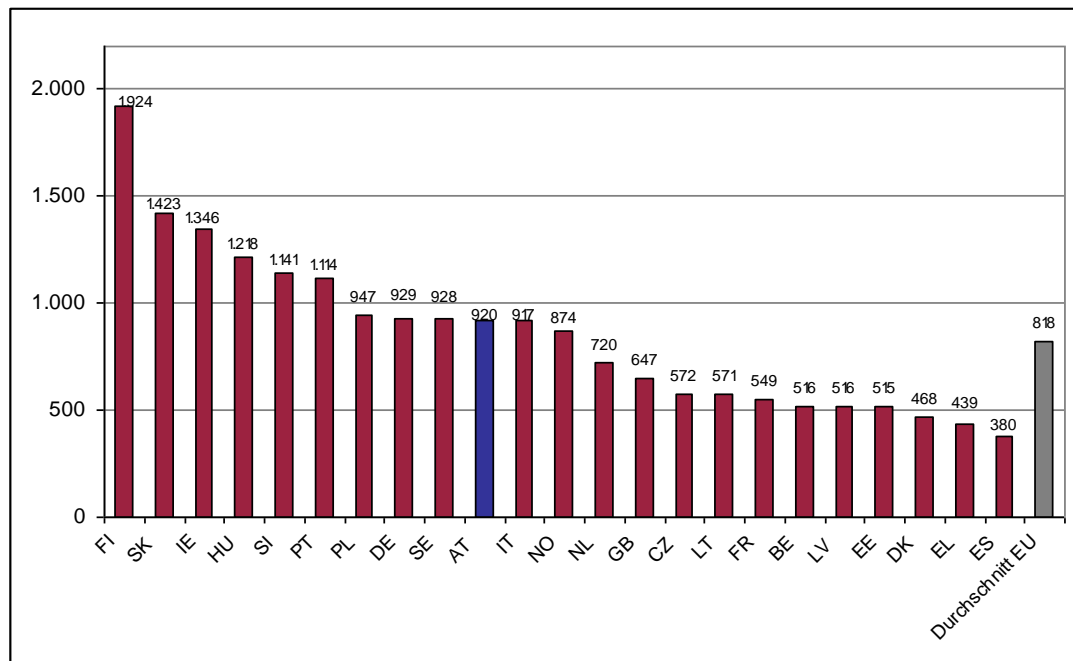
Eine Reduzierung der Kfz-Steuer um 40 Prozent soll laut BMF zu einer jährlichen Entlastung von 40 Mio. Euro führen (2012-2014). Die Entlastung der Pendler in Form der höheren Pendlerpauschale schlägt sich mit 30 Mio. Euro pro Jahr nieder. Die Einführung eines Jobtickets für Pendler kann ebenfalls mit jährlichen Kosten in der Höhe von 15 Mio. Euro beziffert werden. Somit wird für die Pendler eine jährliche Entlastung von 45 Mio. Euro erwartet.

⁶² Die budgetären Auswirkungen davon würden durch die Verbesserung der CO₂-Bilanz und den internationalen Emissionshandel noch etwas abgeschwächt.

⁶³ Stellt der Arbeitgeber seinem Arbeitnehmer eine kostenlose Fahrtmöglichkeit zum Arbeitsplatz zur Verfügung, ist das beim Arbeitnehmer lohnsteuerfrei.

Die Reduzierung der Kfz-Steuer ist eine seit vielen Jahren geforderte Maßnahme der betroffenen Frächterbranche. Als Hauptargument wird dabei angeführt, dass die Frächter in einem intensiven europäischen Wettbewerb stehen und durch die höheren Fixkosten (Kfz-Steuer) einen Wettbewerbsnachteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz haben. Eine von der WU Wien durchgeführte Studie⁶⁴ kommt zum Schluss, dass die Zulassung von österreichischen LKW in anderen Ländern (Ausflaggen) seit Ende der 90er Jahre und verstärkt seit der EU-Erweiterung deutlich zugenommen hat. In der empirischen Studie wurde festgestellt, dass bei Betrieben mit mehr als 20 LKW im Güterfernverkehr rund ein Viertel aller Fahrzeuge nicht in Österreich angemeldet sind, wobei als Gründe dafür die hohen Lohn- und Lohnnebenkosten sowie die hohe Kfz-Steuer genannt werden. Ein Vergleich der Kfz-Steuern im europäischen Vergleich zeigt, dass Österreich noch im Jahr 2005 mit knapp 3.000 Euro pro LKW (40 t hzG) und Jahr die mit Abstand höchste Kfz-Steuer aller EU-25 Länder hatte. Eine Reform der Kfz-Steuer im Jahr 2007 (Kraffahrzeugsteuergesetz-Novelle 2007) führte zu einer Halbierung der Steuerbelastung und zu einer deutlichen Reduktion der LKW-Fixkosten. Mit der nunmehr geplanten neuerlichen Senkung der Kfz-Steuer um 40 Prozent liegt das Niveau der Besteuerung nur mehr geringfügig über dem EU-Durchschnitt (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Internationaler Vergleich der Kfz-Steuer (Kraffahrzeugsteuer/LWK/Jahr)



Quelle: WKÖ, Fachverband Güterbeförderung & AISÖ/IRU

Im Hinblick auf die besondere Belastung der Frächter durch eine Erhöhung der Dieselpreise und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Transportwirtschaft stellt die

⁶⁴ Kummer et al. (2006)

Senkung der Kfz-Steuer eine geeignete Entlastungsmaßnahme dar. Die Höhe der Kfz-Steuer hat in der heutigen Form auch nur sehr eingeschränkt eine Lenkungsfunktion in ökologischer Hinsicht, da die Transportdienstleistung in Österreich auch durch Fahrzeuge erbracht werden kann, welche im Ausland angemeldet sind. Mittel- und langfristig könnte die Kfz-Steuer eine bessere ökologische Lenkungsfunktion ausüben, wenn sich die Höhe der Steuer an den Abgasnormen orientieren würde. Ökologisch vorteilhafte Fahrzeuge sollten mit einer geringeren Steuer belastet werden, was einen Anreiz darstellen würde, die Fahrzeugflotte umweltfreundlich zu gestalten. In der Energiestrategie Österreich wird eine verringerte Steuerlast für Fahrzeuge der Emissionskategorie EURO VI und EEV Fahrzeuge vorgeschlagen. Für Fahrzeuge der Kategorie EURO V soll die Ökologisierung der Kfz-Steuer eine neutrale Wirkung haben, wohin gegen Fahrzeuge der Kategorie EURO IV und älter gestaffelt höher besteuert werden sollten.

Eine infolge der Erhöhung der MöSt. entstehende zusätzliche Belastung für Arbeitspendler soll durch die Erhöhung der Pendlerpauschale teilweise kompensiert werden. Im Konkreten soll der Pendlerzuschlag von 130 Euro um 10 Prozent erhöht werden. Die geplante Erhöhung der Pendlerpauschale führt jedoch nur zu einer teilweisen Rückführung der durch die Erhöhung der MöSt. entstehenden Mehrkosten für die Arbeitspendler. Dadurch ist zu erwarten, dass ein gewisser Lenkungseffekt erhalten bleibt und es auch im Bereich der Pendler zu einer Dämpfung des Kraftstoffverbrauches bzw. einer verstärkten Nutzung des öffentlichen Verkehrs kommt. Ein wichtiger Schritt hin zu einer Ökologisierung des Verkehrs wird mit der Schaffung eines Jobtickets erreicht. Der Entfall der Einkommensteuerpflicht des Sachbezuges ist ein deutlicher Anreiz die Arbeitnehmer mit öffentlichen Verkehrsmitteln befördern zu lassen.

4.5 Unternehmen und Stiftungen

4.5.1 Privatstiftungen

Mit der Einführung des Privatstiftungsgesetzes im Jahr 1993 wurde in Österreich eine attraktive Möglichkeit geschaffen Vermögenswerte von Investoren über Generationen hinweg abzusichern. Das Privatstiftungsgesetz war die Reaktion auf eine beobachtbare Tendenz eines Kapitalabflusses aus Österreich in steuerliche interessante Regionen. Das österreichische Privatstiftungsgesetz hat internationale Beachtung gefunden und nicht nur zu der Rückkehr von beträchtlichen Vermögenswerten von österreichischen Staatsbürgern geführt, sondern hat auch namhafte ausländische Investoren dazu bewegt ansehnliche Vermögenswerte in österreichischen Privatstiftungen zu veranlagern.

Laut Schätzung des Verbands österreichischer Privatstiftungen gab es im Jahr 2008 über 3.200 österreichische Privatstiftungen. Das Vermögen dieser Stiftungen wird auf rund 60 Mrd. Euro, bzw. mehr als 20 Prozent des österreichischen Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Mit 60 Prozent des Vermögens wird der überwiegende Teil in unternehmerischen

Beteiligungen veranlagt, rund ein Viertel besteht aus Immobilien. Jener Teil des Privatstiftungsvermögens, der in Wertpapieren und Liquidität veranlagt ist, beläuft sich auf etwa 7 Mrd. Euro.

Das Ausmaß, der in Privatstiftungen veranlagten Vermögenswerte, lässt erahnen, dass die volkswirtschaftliche Bedeutung dieser Rechtsform beachtlich ist. Als wesentliche Motive für die Errichtung von Privatstiftungen werden unter anderem das Bedürfnis der Erhaltung von erwirtschaftetem Vermögen, die Versorgung von Familienmitgliedern oder Dritten und die Sicherung der Kontinuität von Unternehmen genannt.

Das besondere an Privatstiftungen ist ihre Eigenschaft als juristische Person, die jedoch keine Eigentümer und keine Mitglieder hat. Adressaten der Privatstiftung sind die Begünstigten der Privatstiftung. Die Privatstiftung hat den Stiftungszweck als unabdingbare Voraussetzung für ihre Existenz. Besondere Attraktivität hat die Rechtsform der österreichischen Privatstiftung aus ihrer im internationalen Vergleich besonders günstigen steuerlichen Behandlung erfahren.

Im Rahmen der Budgetkonsolidierung kommt es zu zwei grundlegenden Änderungen der steuerlichen Behandlung von Privatstiftungen.

Die Veräußerung von Grundstücken ist bei offengelegten Privatstiftungen nach Ablauf der Spekulationsfrist von 10 Jahren bisher steuerfrei. Mit dieser Steuerfreiheit nach Ablauf der Spekulationsfrist soll dem Gedanken der Fortsetzung der Rechtspersönlichkeit des Stifters Rechnung getragen werden. Diese Regelung führte allerdings zu einer steuerrechtlich bedingten Asymmetrie der Behandlung von Kapitalgesellschaften. Diese sind bei Liegenschaftsveräußerungen stets steuerpflichtig. Es war daher in der Vergangenheit zu beobachten, dass Privatstiftungen von Kapitalgesellschaften gezielt zur Veräußerung von Vermögenswerten verwendet wurden. Um dieser unerwünschten Tendenz zu entgegenen werden künftig Liegenschaftsveräußerungen von Privatstiftungen, deren Stifter Kapitalgesellschaften sind, stets besteuert werden. Die Regelung gilt für Liegenschaften, die ab 1. Jänner 2011 von einer Privatstiftung angeschafft, oder dieser zugewendet werden, sowie für jene Liegenschaften im Eigentum von Privatstiftungen, die unter die derzeit gültige Spekulationsfrist fallen.

Ein bedeutender steuerlicher Vorteil von Privatstiftungen bestand bisher in der günstigen Besteuerung von Vermögenszuwächsen. Eigennützige Privatstiftungen genießen derzeit bei bestimmten Kapitalerträgen und Beteiligungsveräußerungen einen Zinsvorteil auf Grund der niedrigeren Zwischensteuer von 12,5%. Eine Endbesteuerung zum relevanten Kapitalertrags- bzw. Körperschaftsteuersatz erfolgte erst bei Entnahme des Vermögens aus der Stiftung durch den Begünstigten. Der steuerliche Vorteil entstand durch einen Zinsgewinn aus der niedrigen Zwischenbesteuerung, der bis zur Entnahme des Vermögenswerts auftrat, weil der Zwischenbesteuerungssatz unter dem Referenzwert des

Endbesteuerungssatzes lag. Dieser Thesaurierungsvorteil soll durch Anhebung der Zwischensteuer auf 25% künftig entfallen.

Die geschätzten Mehreinnahmen aus den beiden Maßnahmen im Bereich der Privatstiftungen werden vom Bundesministerium für Finanzen mit jeweils 50 Mio. Euro pro Jahr veranschlagt. Der Effekt aus den geänderten Bestimmungen zu den Liegenschaftsveräußerungen wird dabei mit Verzögerung und gedämpft eintreten. Dies ist auf die verzögerte Veranlagung von Körperschaften zurückzuführen. Der Effekt der Anhebung des Satzes für die Zwischenbesteuerung von Vermögenserträgen in Privatstiftungen kann relativ gut abgeschätzt werden. Der vom BMF unterstellte Schätzwert wird vom IHS als plausibel angesehen, wiewohl es zu Schwankungen aufgrund der konjunkturellen Entwicklung kommen wird. Bezüglich der veranschlagten Mehreinnahmen aus der geänderten Behandlung von Liegenschaftsveräußerungen wurde offensichtlich unterstellt, dass durch den Wegfall der asymmetrischen Behandlung von Kapitalgesellschaften eine Verhaltensänderung bei Liegenschaftsveräußerungen dieser Unternehmen eintreten wird. Diese Annahme erscheint plausibel, eine Abschätzung des Volumens der Mehreinnahmen gestaltet sich allerdings als schwierig.

Die Anhebung des Steuersatzes bei der Zwischenbesteuerung von bestimmten Kapitalerträgen und Veräußerungsgewinnen von Privatstiftungen behebt die bisher vorliegenden Liquiditätsvorteile. Hier kann argumentiert werden, dass diese Maßnahme zu einer konsistenten Besteuerung von Vermögenszuwächsen in Österreich beiträgt. Mittel- bis längerfristig ist jedoch die dadurch beeinträchtigte internationale Attraktivität des Privatstiftungsrechts zu thematisieren.

4.5.2 Unternehmen

Im Rahmen der Steuerreform 2005 wurde die Möglichkeit eingeräumt, Zinsen für fremdfinanzierte Anschaffungen von Beteiligungen steuerlich abzusetzen. Die Intention der Maßnahme war es, den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken. Es war jedoch in den letzten Jahren zu beobachten, dass diese Regelung – entgegen ihrer grundsätzlichen Ausrichtung – von Konzernen gezielt dazu eingesetzt wurde operative Gewinne von Konzerntöchtern steuerlich zu entlasten. Im Rahmen des Konsolidierungspakets wird daher die Abzugsfähigkeit fremdfinanzierter Anschaffung von Beteiligungen innerhalb von Konzernen abgeschafft, wobei die im Jahr 2005 eingeführte Regelung weitergeführt wird.

Die gesetzte Maßnahme stellt die Korrektur einer unerwünschten Nutzung einer prinzipiell sinnvollen steuerlichen Regelung dar. Die geschätzten Mehreinnahmen werden mit 200 Mio. Euro pro Jahr veranschlagt, wobei der Effekt – aufgrund der verzögerten Veranlagung von Körperschaften – erst ab dem Jahr 2012 eintreten wird. Aufgrund der Beobachtung des Datenmaterials aus der Vergangenheit sollte das Volumen der Mehreinnahmen durch das

BMF prinzipiell gut vorhersehbar sein. Naturgemäß werden erhebliche Schwankungen bei den Mehreinnahmen als Folge der auftretenden Konjunkturzyklen auftreten.

4.6 Familienpaket

Im Zuge der Budgetkonsolidierung wurden von der Regierung im Rahmen der Familienförderung Einsparungen in der Höhe von 377 Mio. Euro beschlossen. Diese Summe setzt sich aus mehreren Einzelmaßnahmen zusammen, die im folgenden Abschnitt beschrieben, analysiert und bewertet werden. Einsparungen im öffentlichen Haushalt sind unabdinglich. Die Bewertung der Maßnahmen soll demnach nicht feststellen, ob gespart werden soll, sondern ob die geplanten Sparmaßnahmen dort veranschlagt wurden, wo Einsparungspotenzial vorhanden war, und wo es zudem nicht zu Härtefällen, Armut oder Armutsgefährdung kommt.

4.6.1 Die österreichische Familienförderung

Österreich leistet großzügige Familienleistungen und nimmt seit Jahren einen herausragenden Platz in internationalen Vergleichen ein. So stellten etwa schon Bradshaw und Finch (2002) fest: *„Austria is something of an outlier with a considerably more generous child benefit package than any other country“*.

Diese Leistungen sind allerdings auch durch das österreichische System der Individualbesteuerung bedingt, in dem Kinder nur zu einem geringen Ausmaß steuerlich berücksichtigt werden. Ein solches System hat mehrere Vorteile: Es stellt horizontale Steuergerechtigkeit her, gleiche Einkommen werden gleich besteuert. Im Gegensatz zu einem Splitting-System, bei dem der Ehepartner abgesetzt werden kann, fördert es Zweiverdiener-Haushalte. Hinsichtlich der Absetzbarkeit von Kindern wird mit Universalleistungen sichergestellt, dass jedes Kind „gleich viel wert ist“. Bei einer Berücksichtigung über die Einkommensteuer würden durch die Progression der Einkommensteuer Eltern mit höheren Einkommen finanziell mehr Förderung für ihr Kind bekommen.

Die österreichische Familienförderung erfolgt vorwiegend über monetäre Transfers, in geringerem Ausmaß in Form von Steuerbegünstigungen und Sachleistungen. 2005 beliefen sich Familienleistungen auf etwa 3 Prozent des BIP. Auf längere Sicht ist dieser Wert konstant, allerdings ist aufgrund sinkender Kinderzahl die Pro-Kopf-Förderung gestiegen.

Ein Überblick der monetären Familienleistungen ist in Tabelle 20 dargestellt, wo auch folgende erst kürzlich erfolgte Änderungen angeführt sind:

- 2008 wurde vom Nationalrat die 13. Familienbeihilfe eingeführt,
- die Familienbeihilfe für das dritte Kind wurde erhöht und
- erhöhte Familienbeihilfe für das vierte Kind wurde eingeführt.

- Ab 2009 wurde der Kinderabsetzbetrag angehoben,
- der Kinderfreibetrag und
- ein Freibetrag für Kinderbetreuungskosten wurden eingeführt.
- Der Unterhaltsabsetzbetrag für nicht haushaltsbezogene Kinder (für die Alimente geleistet werden) wurde erhöht.

Tabelle 20: Bundesweite monetäre Familienförderung 2010 im Überblick mit kürzlichen Reformen (ohne Kinderbetreuungs- und Wochengeld)

Familienbeihilfe pro Monat in Euro		
Kinder 0 – 2 Jahre	105,40	
Kinder 2 – 9 Jahre	112,70	
Kinder 10 – 18 Jahre	130,90	
Kinder 19 – 26/27 Jahre	152,70	
Zusätzlich für das zweite Kind	12,80	
Zusätzlich für das dritte Kind	35	Vor 2008: 25,50
Zusätzlich für das vierte Kind	50	2008 eingeführt
Mehrkindzuschlag ab dem 3. Kind Einkommensgrenze: 55000	36,40	

Steuerabsetzbeträge pro Jahr in Euro		
Kinderabsetzbetrag ⁶⁵	700,80	Vor 2009: 610,80
Alleinverdienerabsetzbetrag ohne Kind	364	
Alleinverdiener- / Alleinerzieherabsetzbetrag (AVAEAB) mit 1 Kind ⁶⁶	364 + 130	
AVAEAB mit 2 Kindern	364 + 175	
AVAEAB mit 3 Kindern	364 + 220	
Unterhaltsabsetzbetrag für 1 Kind	350,40	Vor 2009: 306
Unterhaltsabsetzbetrag für 2 Kinder	525,60	Vor 2009: 458,40
Unterhaltsabsetzbetrag für 3 Kinder	700,80	Vor 2009: 610,80

Steuerfreibeträge pro Jahr in Euro		
Kinderfreibetrag	220	2009 eingeführt
Freibetrag Kinderbetreuungskosten ⁶⁷ für	2.300	2009 eingeführt

⁶⁵ Der Kinderabsetzbetrag ist eher eine monetäre Transferleistung als ein Steuerabsetzbetrag. Er wird zusammen mit der Familienbeihilfe unabhängig von der erbrachten Steuerleistung ausbezahlt.

⁶⁶ Der Alleinverdienerabsetzbetrag kann dann als Negativsteuer geltend gemacht werden, wenn Kinder vorhanden sind. Dabei kann er auch gänzlich ohne Erwerbseinkommen als zusätzliche Transferleistung beantragt werden.

⁶⁷ Richtet sich nach den tatsächlich anfallenden Kinderbetreuungskosten, 2.300 Euro stellen die Höchstgrenze dar.

4.6.2 Familientransfers im europäischen Vergleich

Mit Österreich vergleichbare Familientransfers hat das knapp eine halbe Million EinwohnerInnen zählende Luxemburg. Auch hier gibt es verschiedene Abstufungen für Alter und Anzahl der Kinder, in Summe ist die Höhe der Transfers ähnlich der österreichischen Familienbeihilfe. Anstelle der 13. Familienbeihilfe gibt es in Luxemburg eine Schulanfangszulage. Wie in Österreich wurden in Luxemburg durch die Familienbeihilfe Studierende bis zum 27. Lebensjahr gefördert. Mit April 2010 wurde im Zuge von Sparmaßnahmen ein Herabsetzen des maximalen Bezugsalters vom 27. auf das 21. Lebensjahr festgelegt. Gleichzeitig wurde ein neues Stipendiensystem eingeführt, bei dem das Gehalt der Eltern nicht mehr in die Rechnung miteinbezogen wird. Die Regierung hatte bei der Budgetplanung auch den Vorschlag gebracht, die Schulanfangszulage abzuschaffen; der Vorschlag wurde im Mai auf Druck der Gewerkschaften aber wieder zurückgenommen.⁶⁸

Ähnlich hoch, lange und einkommensunabhängig kann in Deutschland das sogenannte Kindergeld bezogen werden. Im Unterschied zu Österreich gibt es keine Erhöhung mit dem Alter, die Staffelung beginnt erst ab dem dritten Kind. Kindergeld wird, wenn eine weitere Berufsausbildung getätigt wird, bis zum 25. Lebensjahr gewährt und kann daher auch als Studierendenförderung betrachtet werden. Außerdem wird Kindergeld in einer Übergangszeit bis zu vier Kalendermonate gezahlt (z.B. zwischen Schulabschluss und Beginn der Berufsausbildung oder vor, während und nach einem Freiwilligendienst). Bis zum 21. Lebensjahr kann von Arbeitslosen Kindergeld bezogen werden, sofern keine andere Arbeitslosenleistung bezogen wird. (Deutsches Bundeszentralamt für Steuern 2010)

In Schweden wird lediglich die Anzahl und nicht das Alter der Kinder für die Höhe der Kinderbeihilfe berücksichtigt. Kinderbeihilfe wird noch für Schüler einer höheren Schule ausbezahlt, nicht aber für Studierende.⁶⁹ Von großer Bedeutung sind in Schweden kinderbezogene Sachleistungen, wie Kinderbetreuungsplätze oder Essen in der Schule. In Österreich spielen im Gegensatz dazu Sachleistungen eine untergeordnete Rolle. Vor allem um die Frauenerwerbstätigkeit zu fördern und auch die viel gepriesene „Wahlfreiheit“ zwischen Selbst- und Fremdbetreuung herzustellen, wäre ein Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen wünschenswert. Studien zeigen, dass Kinderarmut eher mit der Erwerbslosigkeit der Mütter zusammenhängt und weniger mit monetären Transferleistungen. (Festl et al. 2010)

Frankreich unterscheidet sich von Österreich hauptsächlich durch das Familiensplitting. Dabei werden bei der Berechnung der Einkommensteuer Ehepartner und Kinder berücksichtigt. Dadurch spielen in Frankreich direkte Transferleistungen eine untergeordnete Rolle und kommen erst ab dem zweiten Kind zur Geltung. Kindergeld kann bis zum 20.

⁶⁸ <http://www.lux-post.lu/actualites/3574.html> [Nov. 2010]

⁶⁹ www.europa-mobil.de [Nov. 2010]

Lebensjahr bezogen werden und ist somit auch Stütze für jene Jugendlichen, die sich in Ausbildung befinden, arbeitslos sind oder ein niedriges Einkommen beziehen.

Verglichen mit diesen Beispielen werden die monetären Familienleistungen in Österreich relativ lang und einkommensunabhängig gewährt. Sowohl Alter und Anzahl der Kinder werden berücksichtigt. Wie in Deutschland (und bis Oktober 2010 in Luxemburg) stellt die österreichische Familienbeihilfe auch ein Instrument zur Studierendenförderung dar.

In Tabelle 21 sind die Leistungen der beschriebenen Länder noch einmal übersichtlich dargestellt.

Tabelle 21: Familientransfers und Steuerbegünstigungen im Vergleich (2010)

Land	Einkommensunabhängige monetäre Familientransfer					Einkommensabhängige Steuerbegünstigungen
	Monatliche Leistungen	Maximales Anspruchsalter	Anzahl der Kinder	Alter der Kinder bei Erhöhung	Zulagen	Frei- und Absetzbeträge (ohne Kinderbetreuungs-kostenfreibetrag)
Österreich	163-210 Euro (inkl. Kinderabsetzbetrag)	26 (Verlängerung um 1 Jahr, wenn Präsenz- oder Zivildienst geleistet wurde)	Staffelung bis zum vierten Kind und einkommensabhängiger Mehrkindzuschlag ab dem dritten Kind	ab 2., 10. und 19. Lebensjahr	13. Familienbeihilfe	220 Euro Freibetrag 364 Euro plus 220 Euro für jedes Kind für Alleinverdiener/-zieherInnen Absetzbetrag
Luxemburg	185-297 Euro	Ab 1.10.2010: 21 Davor: 27	Staffelung bis zum 5. Kind	ab 6. und 12. Lebensjahr	Schulbeginnzulage bis zu 242 Euro	Für AlleinerzieherInnen Steuerkredit von 750 Euro
Deutschland	184 Euro	25 (Verlängerung siehe Österreich)	Staffelung ab dem 3. Kind	Keine Erhöhung nach Alter	Bis zu 140 Euro pro Monat für einkommensschwache Familien	Alternativ statt Kindergeld: Kinderfreibetrag bis zu 2.447 Euro pro Jahr
Schweden	113-254 Euro	16 bzw. bis Abschluss von höherer Schule	Staffelung ab dem 2. bis zum 5. Kind	Keine Erhöhung nach Alter	einkommensabhängige zusätzliche Beihilfen bis zu 92 Euro pro Monat	keine
Frankreich	60-167 Euro (erst ab dem 2. Kind ausbezahlt 120/2)	20 (wenn Einkommen des Kindes unter 55% des Mindestlohns)	Kein Kindergeld bei 1 Kind; Staffelung ab dem 3. Kind	ab dem 11. und 16. Lebensjahr		Splittingvorteil maximal 2.159 Euro für die ersten beiden Kinder, 4.368 Euro für weitere

Quellen: <http://www.lux-post.lu/actualites/3574.html>, www.arbeitsagentur.de, www.europa-mobil.de, Festl et.al. (2010); Dearing et.al. (2008); eigene Darstellung IHS

4.6.3 Kürzungen der Familienleistungen im Zuge der Budgetsanierung

Im Zuge der Budgetkonsolidierung wurden im Oktober 2010 folgende Maßnahmen bezüglich der Familienförderung beschlossen:

1. **Verkürzung der Anspruchsdauer**
Das maximale Anspruchsalter wurde vom 26. (27.) auf das 24. (25.) Lebensjahr gekürzt (Verlängerung um ein Jahr für Ableistung von Zivil- oder Präsenzdienst, eines freiwilligen sozialen Jahres sowie für Studierende von Studien, die eine 10-semesterige Mindeststudiendauer vorsehen). Ursprünglich war geplant, dies schon ab Jänner 2011 durchzuführen, es wurde nun allerdings eine Übergangsfrist bis Juli 2011 gewährt.
2. **Kürzung der 13. Familienbeihilfe**
Zukünftig wird die 2008 eingeführte 13. Familienbeihilfe nur noch vom 6. bis zum 15. Lebensjahr, also für schulpflichtige Kinder, mit einem Pauschalbetrag von 100 Euro ausbezahlt.
3. **Verringerung des einkommensabhängigen Mehrkindzuschlags** von 36,4 Euro pro Monat ab dem 3. Kind auf 20 Euro pro Monat.
4. **Streichung der Familienbeihilfe für arbeitssuchende Kinder** zwischen dem 18. und 21. Lebensjahr
5. **Streichung der Familienbeihilfe nach Berufsausbildung**
6. **Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrages** für kinderlose Ehepaare
7. **Entlastungsmaßnahme:** Erhöhung der Zuverdienstgrenze bei Familienbeihilfenbezug auf 10.000 Euro jährlich.
8. **Entlastungsmaßnahme:** Abschaffung des **Schulbuch Selbstbehalts**

Die geplanten Einsparungen in der Höhe von 368 Mio. Euro im Rahmen der Familienförderung setzen sich für 2011 wie folgt zusammen:

	in Mio. Euro
Verkürzung der Anspruchsdauer	19 ⁷⁰
Erhöhung der Stipendien bei Wegfall der Familienbeihilfe	- 8
Kürzung der 13. Familienbeihilfe	168
Streichung des einkommensabhängigen Mehrkindzuschlags	26
Streichung der Familienbeihilfe für arbeitssuchende Kinder	12
Streichung der Familienbeihilfe nach Berufsausbildung	15
Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrages	64
Erhöhung Zuverdienstgrenze Familienbeihilfe	- 2
Abschaffung des Schulbuch Selbstbehalts	- 10
Insgesamt	etwa 285

Quelle: BMF 2010, derstandard.at [29.11.2010]

⁷⁰ Die Kosten für die Verzögerung der Verkürzung der Anspruchsdauer der Familienbeihilfe bis Juli 2011 sowie die Ausnahmeregelungen hinsichtlich bestimmter Studien belaufen sich auf geschätzt 97 Millionen Euro bis 2014. Diese Summe ist inklusive Kinderabsetzbetrag. Da nicht klar war, ob in der zuvor kolportierten Einsparung von 57 Millionen Euro der Kinderabsetzbetrag berücksichtigt war, kann hier nur diese sehr vage Schätzung abgegeben werden.

1. Verkürzung der Anspruchsdauer

Von der Abschaffung der Familienbeihilfe für 24-26-Jährige sind hauptsächlich Studenten und Studentinnen betroffen. Familienbeihilfen für Studierende fallen wie Stipendien und Schülerfreifahrten unter den Ausgabenpunkt „Bildungstransfers an private Haushalte“. Tabelle 22 zeigt die Entwicklung der Bildungstransfers an private Haushalte von 2000 bis 2008. Von 2007 auf 2008 stiegen die Bildungstransfers um 11,3 Prozent, was hauptsächlich auf die Einführung der 13. Familienbeihilfe zurückzuführen ist.

Tabelle 22: Entwicklung der Bildungstransfers an private Haushalte

Jahr	Mio. €
2000	569,18
2001	573,21
2002	604,63
2003	649,29
2004	654,26
2005	681,21
2006	703,41
2007	715,61
2008	796,53

Quelle: Statistik Austria, eigene Darstellung IHS

Durch die Streichung der Familienbeihilfe für 24- bis 26-Jährige verringern sich diese Bildungstransfers. Kürzungen bei Bildungstransfers können kurzfristig dazu führen, dass es Studierenden nicht mehr möglich ist ihr Studium abzuschließen, längerfristig, dass sich junge Menschen aufgrund mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten gegen eine tertiäre Ausbildung entscheiden. In der jüngsten OECD-Studie zu diesem Thema wird festgestellt, dass sich Österreich in Bezug auf die tertiäre Abschlussquote (i) bereits wesentlich unterhalb des OECD-Durchschnitts befindet, und (ii) weiter ins Hinterfeld der OECD-Länder geraten könnte sofern sich bestehende Entwicklungen fortsetzen (OECD, 2010b). Der internationale Vergleich verdeutlicht somit das Erfordernis geeigneten Personen eine höhere Ausbildung auch finanziell zu ermöglichen.

Es ist demnach notwendig beim Herabsetzen des Anspruchsalters für die Familienbeihilfe sicherzustellen, dass keine Hindernisse für Studierende entstehen, die weniger Möglichkeiten zur Kompensation der entgangenen Studienbeihilfe haben. Dies würde hauptsächlich Studierende aus einkommensschwachen Haushalten sowie Studierende mit Selbsterhalterstipendien betreffen. Für genau diese Personengruppe stellt schon das bisherige Studienbeihilfensystem eine wichtige finanzielle Absicherung dar. Dieses System (siehe nachfolgende Box) muss zur Kompensation der nun entgehenden Studienbeihilfe nicht umgestellt werden, da Änderungen in der Familienbeihilfe zum Teil direkt aufgefangen werden können.

Die österreichische Studienbeihilfe

Österreichs Studienbeihilfensystem bezieht sich hauptsächlich auf das Einkommen der Eltern. Bestenfalls können 679 Euro (606 mal 1,12) monatlich bezogen werden. Wer vor Studienbeginn bereits vier Jahre gearbeitet hat, hat Anspruch auf ein Selbsterhalterstipendium, bei dem das Elterneinkommen nicht berücksichtigt wird.

Die Höhe der monatlichen Studienbeihilfe (12 mal pro Jahr) wird wie folgt berechnet:

$$\text{monatliche Studienbeihilfe} = (\text{jährliche Höchststudienbeihilfe} - \text{Verminderungen}) * 1,12 : 12,$$

Zu den Verminderungen zählen Elterneinkommen, EhepartnerInneneinkommen, eigene Einkommen und Familienbeihilfe mit Kinderabsetzbetrag.

Für den Bezug von Studienbeihilfe muss ab dem dritten Semester ein günstiger Studienerfolg nachgewiesen werden.⁷¹

Werden Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag nicht bezogen, wird die Studienbeihilfe auch nicht um den entsprechenden Betrag verringert. Auch bisher fand diese Kompensation für Studierende mit Studienbeihilfe, die aufgrund der Überschreitung der Altersgrenze keine Familienbeihilfe mehr beziehen konnten, statt. Seitens der Regierung wurde bereits sichergestellt, dass StudienbeihilfebezieherInnen über 24 weiterhin den vollen Betrag ausbezahlt bekommen, dass ihnen also, wie im bisherigen System auch, die entfallene Familienbeihilfe über die Studienbeihilfe ersetzt wird.

Im folgenden Beispiel (Abbildung 11) ist zu sehen, dass dies nicht nur die jetzigen StudienbeihilfebezieherInnen betrifft. Studierende über 24 mit einkommensschwachen Eltern, die bisher keinen Anspruch auf Studienbeihilfe hatten, könnten nun bei Wegfall der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrags über das Stipendiensystem einen Teil der oder auch die gesamte weggefallene Leistung beziehen.

Als Beispiel werden ein Vaterinkommen von 32.000 Euro und ein Muttereinkommen von 12.000 pro Jahr angenommen. Die 25-jährige Studentin wohnt auswärtig gemäß Studienförderungsgesetz (mit öffentlichen Verkehrsmittel mehr als eine Stunde vom Heimatort entfernt) und hat keine unterhaltspflichtigen Geschwister. Die Studentin erhielt keine Studienbeihilfe. Mit dem Herabsetzen der Altersgrenze für den Familienbeihilfebezug, erhält die Studentin im Beispiel ab jetzt 186 Euro monatlich.

⁷¹ www.stipendium.at [Nov. 2010]

Abbildung 11: Stipendienberechnung

Berechnung (in Euro):												
Monat	Sep	Okt	Nov	Dez	Jän	Feb	Mär	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug
Höchstbeihilfe	606	606	606	606	606	606	606	606	606	606	606	606
Familienbeihilfe	211	211	211	211	211	211	211	211	211	211	211	211
Unterhalt der Eltern	420	420	420	420	420	420	420	420	420	420	420	420
Eigenleistung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ergibt	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25
x 1,12	1,12	1,12	1,12	1,12	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Studienbeihilfe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Studienbeihilfe NEU	186	186	186	186	186	186	186	186	186	186	186	186

Quelle: stipendienrechner.at, eigene Darstellung IHS

Auf verschiedene Kritikpunkte am österreichischen Studienbeihilfesystem weist etwa die Studierenden Sozialerhebung 2009 hin. Beispielsweise ist zu beachten, dass bei geschiedenen Eltern oft die Einkommen beider Eltern zählen, nicht jedoch die gerichtlich festgelegten und tatsächlich geleisteten Alimente (Unger et.al. 2009). Auch werden die Werte nicht regelmäßig valorisiert.

In den wenigsten Ländern dient die Familienbeihilfe (oder das Kindergeld) als Studierendenförderung wie es in Österreich der Fall ist. Als Beispiele werden in der nachfolgenden Box die Stipendiensysteme in Luxemburg, Deutschland und Schweden kurz dargestellt. Dabei gibt es unterschiedliche Zielsetzungen wer gefördert werden soll, ob nur Studierende mit einkommensschwachen Eltern oder alle im Rahmen von Darlehenssystemen.

Studienbeihilfenysteme im Vergleich

In Luxemburg konnte vergleichbar lang Kinderbeihilfe bezogen werden. Seit Oktober 2010 wurde das maximale Bezugsalters vom 27. auf das 21. Lebensjahr herabgesetzt. Gleichzeitig wurde ein neues Stipendiensystem eingeführt, bei dem das Gehalt der Eltern nicht mehr in die Rechnung miteinbezogen wird. Demnach stehen nun allen Studierenden mit Wohnsitz in Luxemburg staatliche Studienhilfen in Höhe von 12.000 Euro pro Jahr zur Verfügung, wobei die Hälfte davon als Stipendium, die andere Hälfte als Darlehen ausbezahlt werden.⁷²

In Deutschland dient ebenfalls das Kindergeld als eine Art Studierendenförderung. Dieses kann bis zum 25. Lebensjahr (oder bis 26 wenn Zivil-oder Präsenzdienst geleistet wurde) bezogen werden. Daneben gibt es auch ein Stipendiensystem, das zur Hälfte als Zuschuss

⁷² <http://www.diegrenzgaenger.lu/edito-4228-studienbeihilfe-diskriminiert-grenzgaenger.html> [Nov. 2010]

und zur Hälfte als zinsfreies Staatsdarlehen ausbezahlt wird, die Gewährung ist jedoch vom Einkommen der Eltern abhängig.⁷³

Studierende in Schweden erhalten Studienbeihilfe: Ein Drittel davon sind Beihilfe, zwei Drittel ein niedrig verzinsten Kredit, der innerhalb von 25 Jahren, beginnend ein Jahr nach der Ausbildung, zurückgezahlt werden muss. Studienbeihilfe kann bis zum 54. Lebensjahr beantragt werden; der Höchstbetrag beträgt 805 Euro. Bei der Berechnung der Studienunterstützung werden weder das Einkommen der Eltern noch das eines möglichen Ehepartners berücksichtigt, sondern lediglich das eigene Einkommen.⁷⁴

In Frankreich beträgt die maximale einkommensabhängige Studienbeihilfe 364 Euro im Monat. Bei besonderer Leistungserbringung können noch weitere 150 Euro bezogen werden. Beihilfen für französische Studierende werden auch in Form von Wohnbeihilfen und Vergünstigungen bei Essen geleistet.

Die österreichische Regierung sah durch das Herabsetzen des Anspruchsalters und den Entfall der Familienbeihilfe sowie des Kinderabsetzbetrags für Studierende über 24 ein Einsparpotenzial von 57,91 Mio. Euro für das Jahr 2011. Durch die Übergangsfrist bis Juli 2011 sowie durch Ausnahmeregelungen für bestimmte Studien wurden zusätzliche Kosten von 97 Millionen Euro bis 2014 kolportiert.⁷⁵ Die zusätzlich anfallenden Studienbeihilfen wurden mit 60 Millionen Euro für vier Jahre veranschlagt. Ob Einsparungen in anderen Leistungen, die bislang an den Familienbeihilfenbezug gekoppelt waren, in den knapp 58 Millionen Euro berücksichtigt waren ist nicht sicher. So wurden die direkt mit dem Bezug der Familienbeihilfe zusammenhängenden Regelungen hinsichtlich Kinderabsetzbetrag oder Alleinverdiener-/erzieherabsetzbetrag sowie die für jüngere Geschwister anfallenden Verkürzungen über die Mehrkindstaffelung der Familienbeihilfe eventuell noch nicht budgetär berücksichtigt. Auch ist nicht klar, welche weiteren Auswirkungen das Herabsetzen des Anspruchsalters mit sich bringen wird, denn mit der Überschreitung des Anspruchsalters wurden bislang auch andere Leistungen eingestellt, wie zum Beispiel Vergünstigungen bei öffentlichen Verkehrsmitteln, Studierendenrabatte, etc.

Diese Maßnahme ist natürlich ein großer Einschnitt, den eine relativ kleine Gruppe an Personen zu spüren bekommt. Andererseits wurde richtig erkannt, dass das Höchstanspruchsalter für Familienbeihilfe in anderen EU-Ländern vergleichsweise niedriger liegt. Weiters sollte die Maßnahme nur diejenigen Studierenden treffen, deren Eltern nach dem Studienbeihilfengesetz in der Lage sind, für den Verlust aufzukommen. Für einkommensschwache Studierende wird durch das parallel laufende Studienbeihilfensystem

⁷³ http://www.arbeitsagentur.de/nn_26330/Navigation/zentral/Buerger/Studium/Studienfinanzierung/Studienfinanzierung-Nav.html [15.11.2010]

⁷⁴ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2098/a/69849> [15.11.2010]

⁷⁵ <http://derstandard.at/1289608920011/Abfederungsmassnahmen-Koalition-einig-Familienbeihilfe-wird-erst-ab-Juli-verkuerzt> [29.11.2010]

für Ersatz gesorgt. Der internationale Vergleich der Studierendenförderung zeigt, dass ein Instrument in Österreich bislang überhaupt nicht zur Anwendung gekommen ist, und zwar das Angebot günstiger Studiendarlehen. Anders als die derzeitige Studienbeihilfe könnten Studiendarlehen auch unabhängig vom Elterneinkommen vergeben werden und somit dazu beitragen, dass das Instrument Familienbeihilfe zur Studienförderung in Zukunft gänzlich eingespart werden könnte. Ein System aus Beihilfen und Darlehen könnte demnach ausreichen um negative Anreize, aus finanziellen Gründen nicht zu studieren, zu verhindern und den Anteil der Studierenden, und in weitere Folge der AbsolventInnen, an der Gesamtbevölkerung anzuheben.

2. Streichung der 13. Familienbeihilfe und Verringerung des Mehrkindzuschlags

Die Regierung berechnet die Einsparungen bezüglich der 13. Familienbeihilfe mit 167,8 Mio. Euro, die Einsparungen bezüglich des Mehrkindzuschlags mit 26 Mio. Euro für das Jahr 2011.

2008 wurde die 13. Familienbeihilfe als eine mehrerer „Antiteuerungsmaßnahmen“ direkt vor der Nationalratswahl eingeführt. Sie wird im September ausbezahlt und dient somit auch zur Unterstützung für die häufig anfallenden Mehrausgaben zu Schulbeginn. Im Zuge der Budgetkonsolidierung wurde beschlossen, diese Sonderunterstützung nur noch vom 6. bis zum 15. Lebensjahr mit einem Pauschalbetrag von 100 Euro auszubezahlen.

Der Mehrkindzuschlag kann ab drei Kindern bezogen werden. Die Einkommensgrenze für den Mehrkindzuschlag beträgt 55.000 Euro pro Jahr. Familien mit mehr Kindern werden jedoch nicht nur mit einem Mehrkindzuschlag gefördert, auch die Familienbeihilfe selbst erhöht sich ab dem zweiten Kind. Somit stehen größeren Familien mehr Familientransfers zur Verfügung, die wohl vor allem die häufig anfallenden Einkommensausfälle aufgrund der verminderten Erwerbstätigkeit zumindest eines Partners kompensieren sollen. Andererseits ist natürlich anzunehmen, dass in größeren Haushalten Skaleneffekte (sinkende Kosten mit zunehmender Anzahl von Personen in einem Haushalt) auftreten (z.B. durch gemeinsame Nutzung von Wohnraum, Weitergabe und Teilen von Kleidung und Spielsachen usw.).

In den meisten Ländern mit ähnlichen Familienbeihilfen gibt es eine Staffelung nach Anzahl der Kinder, auch um Anreize für Eltern zu schaffen, mehr als ein Kind zu bekommen (Tabelle 21). Österreichs Mehrkindfamilien werden mit der Staffelung der Familienbeihilfe nach Anzahl der Kinder und dem Mehrkindzuschlag sozusagen doppelt belohnt. Vor allem aber ist die bisherige Einkommensgrenze von 55.000 Euro jährlich relativ hoch gewählt, so dass die Beihilfe nicht unbedingt nur auf einkommensschwache Familien abzielt. Für den Fall, dass spezielle Rücksicht auf mögliche Armutsgefährdung von einkommensschwachen Familien genommen werden sollte, bestünde eine mögliche Alternative darin, anstatt einer Verringerung des Zuschlags für alle Familien diese Einkommensgrenze deutlich herabzusetzen und somit den BezieherInnenkreis stark einzuschränken.

3. Streichung der Familienbeihilfe für arbeitsuchende Jugendliche zwischen dem 18. und 21. Lebensjahr und nach Berufsausbildung

Die Kürzungen der Familienleistungen beinhalten auch die Streichung der Familienbeihilfe für arbeitsuchende Kinder zwischen dem 18. und 21. Lebensjahr und die Streichung der Familienbeihilfe nach einer Berufsausbildung. Die Regierung berechnet hier 11,9 beziehungsweise 15 Mio. Euro an Einsparungen.

Wie auch in Deutschland oder Frankreich übernimmt die Familienbeihilfe in Österreich ein wenig auch die Rolle der Arbeitslosenleistung oder Sozialhilfe für Jugendliche, die ansonsten keine Ansprüche haben. Dass dieses Instrument allerdings nicht unbedingt das richtige Instrument zur Anreizsetzung und Unterstützung ist, wurde mit der Kürzung erkannt. Diese Funktion der Familienbeihilfe könnte etwa von Unterstützungs- bzw. Integrationsmaßnahmen, z.B. seitens des Arbeitsmarktservices, abgelöst werden, welche direkt mit einer aktiven Arbeitssuche verknüpft sein könnten. Eine solche Vorgehensweise scheint im Lichte der schnellen Integration der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt wesentlich erfolgsversprechender als die bisherige Lösung zu sein.

4. Streichung des Alleinverdienerabsetzbetrages für kinderlose Ehepaare

Für die Streichung des AlleinverdienerInnenabsetzbetrages für kinderlose Ehepaare veranschlagt die Regierung 64 Mio. Euro an Einsparungen. Von dieser Kürzung sind ausschließlich Ehepaare betroffen, die zumindest über Einkommen höher als der Einkommensteuerfreibetrag von 11.000 Euro verfügen, da für Kinderlose der Absetzbetrag nicht als Negativsteuer geltend gemacht werden konnte.

Das Individualsteuersystem in Österreich sieht im Gegensatz zu Splittingsystemen horizontale Steuergerechtigkeit vor, gleiche Einkommen sollen gleich besteuert werden. Die Absetzbarkeit von nicht arbeitenden Ehepartnern von der Einkommensteuer vermindert die Erwerbsanreize für diesen Partner, meistens die Partnerin. Solange Betreuungspflichten vorhanden sind mag die Förderung eines Einverdienermodells rechtfertigbar sein, nicht aber wenn die verminderte Erwerbstätigkeit eines Partners eine Entscheidung zwischen zwei Ehepartnern ist. Da aber auch vor allem Pensionistenpaare von der Maßnahme betroffen sind, die ihr Erwerbsverhalten nicht mehr anpassen können, wurde als Abfederungsmaßnahme beschlossen, Pensionsempfängerpaaren mit einem Einkommen bis 1.155 Euro monatlich den Absetzbetrag weiter zu gewähren.

4.6.4 Gesamtbewertung der Maßnahmen

Die Notwendigkeit zur Budgetsanierung bedingt Einsparungen in vielen Bereichen des öffentlichen Budgets, darunter auch bei der im internationalen Vergleich großzügigen

Familienförderung. Das Einsparungspotenzial wird mit dem geplanten Maßnahmenmix, wohl eher vorsichtig, auf 285 Mio. Euro geschätzt.⁷⁶

Die Familienbeihilfe erfüllte als Universalleistung, bei der jedes Kind unabhängig des Einkommens der Eltern gleich viel wert ist, bislang auch die Funktion der Studierendenunterstützung sowie der Unterstützung für arbeitsuchende Jugendliche, die keine anderen Ansprüche geltend machen konnten. Daraus ergibt sich die im europäischen Vergleich relativ lange Anspruchsdauer. Bezüglich der momentanen Kürzung kann davon ausgegangen werden, dass Härtefälle vermieden werden, da aufgrund des parallel laufenden Studienbeihilfensystems die Familienbeihilfe nur für diejenigen Studierenden gestrichen wird, deren Eltern diesen Entfall nach Studienbeihilfengesetz eigentlich kompensieren können. Im internationalen Vergleich fehlt in Österreich allerdings das System rückzahlbarer Beihilfen, die auch unabhängig des Elterneinkommens oder auch in höherem Alter (in Schweden zum Beispiel bis 54 Jahre) vergeben werden könnten.

Die Kürzung des Mehrkindzuschlags für kinderreiche Familien reduziert eine Doppelförderung dieser Familien, da bereits durch die Geschwisterstaffelung höhere Beihilfen bei mehr Kindern vorgesehen sind. Die Einkommensobergrenze von 55.000 Euro ist zudem auch zu hoch gewählt, um tatsächlich nur einkommensschwache oder armutsgefährdete Mehrkindfamilien zu entlasten. Dass der Wegfall der 13. Familienbeihilfe auch nach so kurzer Zeit seit ihrer Einführung schmerzt, ist verständlich, allerdings wird die häufig mit höheren Kosten verbundene Schulanfangszeit im Herbst für schulpflichtige Kinder mit pauschal 100 Euro nach wie vor unterstützt.

Die Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrages für kinderlose Ehepaare ist zu begrüßen. Sind Betreuungspflichten vorhanden, kann die Förderung von Alleinverdienerhaushalten eventuell rechtfertigbar sein, ist dies aber nicht der Fall, verursacht diese Unterstützung einen verminderten Erwerbsanreiz des Zweitverdieners (meistens die Frau), was mit Zielen der Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und auch der Gleichberechtigung beider Partner nicht zusammenpasst.

Die starken Einschnitte in der Familienförderung kamen relativ unerwartet, auch kann das Paket trotz der Ausgewogenheit der Maßnahmen für einzelne Personen – insbesondere im Fall von Überschneidungen – erhebliche Einkommensverluste mit sich bringen. Insbesondere der Wegfall der Familienbeihilfe bei älteren Studierenden hätte zu einer sehr plötzlichen Reduzierung der finanziellen Mittel geführt. Die Gewährung einer Übergangsfrist bis Juli 2011, in der eventuell andere Finanzierungsmöglichkeiten erschlossen werden können, sowie die Berücksichtigung von Studien mit längerer Mindeststudiendauer, tragen zu einer Vermeidung von Härtefällen bei.

⁷⁶ Diese Zahl wurde aus den Angaben des BMF zu den einzelnen Maßnahmen vor Überarbeitung des Pakets sowie aus in Medien kolportierten Zahlen zu den Kosten der „Abschleifregelungen“ berechnet. Das tatsächliche Einsparungspotential liegt eventuell aber höher.

Weiters sind einerseits Einsparungen aus budgetärer Sicht unumgänglich, andererseits wurde auch ein Maßnahmenmix gefunden, der eine ohnehin großzügige Förderung reduziert. Dabei wurde auf Härtefälle Rücksicht genommen (Ausgleich für einkommensschwache Studierende durch die Studienbeihilfe), ohnehin vorhandene Mehrfachförderungen wurden reduziert (kinderreiche Familien), eben erst eingeführte Maßnahmen aus Nichtfinanzierbarkeit wieder verringert, der mutmaßlich wenig effiziente Einsatz der Familienbeihilfe verringert (Familienbeihilfe als Arbeitslosenunterstützung) und zudem eine fragwürdige Förderung des Alleinverdienermodells ohne Betreuungspflichten abgeschafft.

4.7 Pensionen

4.7.1 Hintergrund

Die gesetzliche Altersvorsorge stellt den quantitativ bedeutendsten Einzelposten bei den staatlichen Ausgaben dar. Im Jahr 2008 wurden in Österreich laut ESSOS-Datenbank 33,8 Mrd. Euro für die Alterssicherung aufgewendet. Das entspricht 11,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2008 und mehr als 40 Prozent aller erfassten staatlichen Sozialausgaben in Österreich.

Das umlagefinanzierte staatliche Pensionssystem besteht aus unterschiedlichen Subsystemen für Arbeiter, Angestellte, Landwirte, Selbstständige und einigen Gruppen von Freiberuflern. Es wird vor allem über Pflichtbeiträge der Versicherten finanziert, welche durch Transfers aus anderen Systemen (Arbeitslosenversicherung, Familienlastenausgleichsfonds) und eine staatliche Ausfallhaftung ergänzt werden. Beamte verfügen über eigene Ruhestandssysteme, die durch ihre Beiträge und die ihrer staatlichen Arbeitgeber (öffentliche Budgets) finanziert werden.

Das staatliche Pensionssystem ist für jeden Beschäftigten verpflichtend. Ausgenommen sind lediglich eine kleine Gruppe von selbstständig Erwerbstätigen sowie Personen in geringfügiger Beschäftigung. Die Abdeckung durch das staatliche Pensionssystem, welches auch Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit und für Hinterbliebene vorsieht, ist deshalb sehr hoch: Rund 93 Prozent aller Erwerbstätigen fallen darunter.

Um die Systeme zu harmonisieren, wurde 2004 ein vereinheitlichtes, leistungsorientiertes Pensionskontensystem für alle Beschäftigten unter 50 Jahren eingeführt. Der nunmehr einheitliche Beitragssatz von 22,8 Prozent der Beitragsgrundlage wird im Bereich des ASVG zu 12,55 Prozent vom Dienstgeber und zu 10,25 Prozent vom Versicherten getragen. Im GSVG und BSVG steuert der Bund eine Partnerleistung bei.

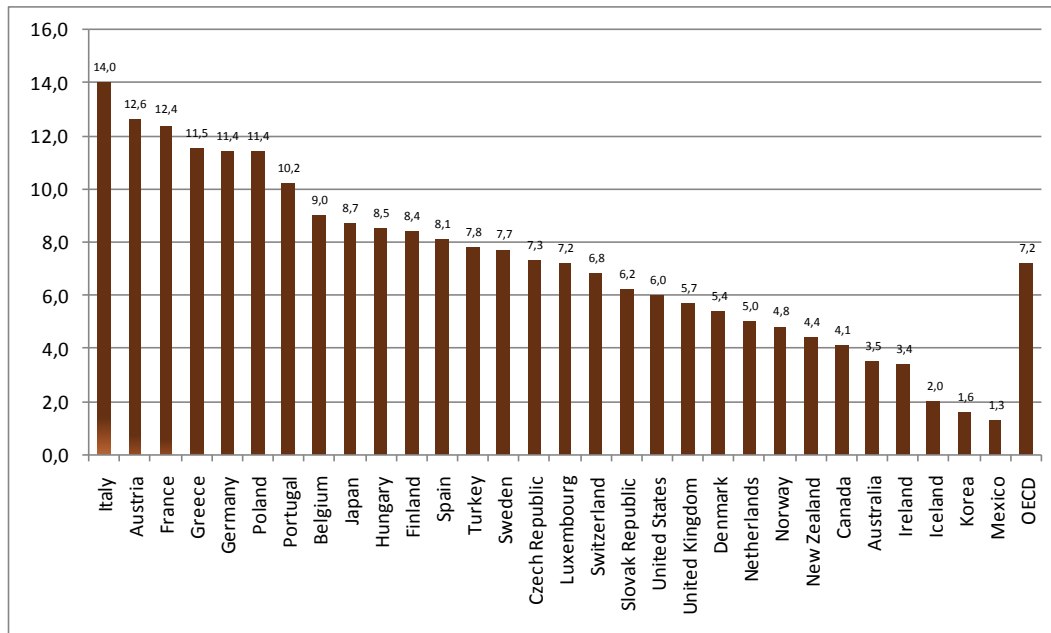
Das gesetzliche Renteneintrittsalter für Alterspensionen liegt für Frauen bei 60 und für Männer bei 65 Jahren. Im Zeitraum 2018-2033 wird das gesetzliche Pensionsantrittsalter für

Frauen schrittweise an jenes der Männer herangeführt werden. Anspruch auf eine Pensionsleistung hat, wer mindestens 15 Beitragsjahre geleistet und das Antrittsalter erreicht hat.

Basis der Pensionsbemessung ist künftig die durchschnittliche Beitragsgrundlage während der gesamten Beitragstätigkeit, wobei Jahresverdienste mit Bewertungsfaktoren zum Pensionsstichtag aktualisiert werden. Das tatsächliche Pensionsniveau (Ersatzquote) wird ermittelt aus den Steigerungspunkten (prozentueller Pensionszuwachs pro Beitragsjahr) und der Bemessungsgrundlage. Bei Pensionsantritt mit 65 und 45 Versicherungsjahren werden 80 Prozent der durchschnittlichen Beitragsgrundlage als Pensionsleistung erzielt. Leistungen sind nach der jüngsten Reform wertgesichert, werden also entsprechend der Steigerung des Verbraucherpreisindizes jährlich angehoben.

Mindestrenten gibt es im österreichischen Pensionssystem nicht, eine bedarfsabhängige Unterstützung für Personen mit (geringem) Pensionsanspruch dagegen schon: Menschen, die trotz Pensionsanspruch und Berücksichtigung anderer Familieneinkommen unter ein Mindesteinkommensniveau fallen, erhalten eine Ausgleichszulage. Zusätzlich zu den Alterspensionen gewährt die österreichische Pensionsversicherung auch Leistungen für Hinterbliebene und Erwerbsunfähigkeitsrenten für Invalide.

Die Gesamtausgaben für alle Arten von staatlichen Pensionen (inklusive Ruhe- und Versorgungsgenüsse von Beamten) sind in Österreich relativ hoch. Im Jahr 2005 beliefen sie sich auf 14,2 Prozent des BIP – hinter Italien der zweithöchste Wert aller EU-Mitgliedstaaten. Diese Zahl lässt sich einerseits auf das hohe Leistungsniveau der staatlichen Pensionen zurückführen – sogar nach den Pensionsreformen sind die österreichischen Pensionen die fünfthöchsten innerhalb der OECD-Länder –, andererseits rührt diese Zahl aber auch daher, dass die kapitalgedeckte Säule im österreichischen Pensionssystem bisher nur in sehr geringem Umfang ausgebaut wurde. Im europäischen Vergleich weist nur in Spanien das staatliche, umlagefinanzierte Pensionssystem eine ähnliche Dominanz wie in Österreich auf.

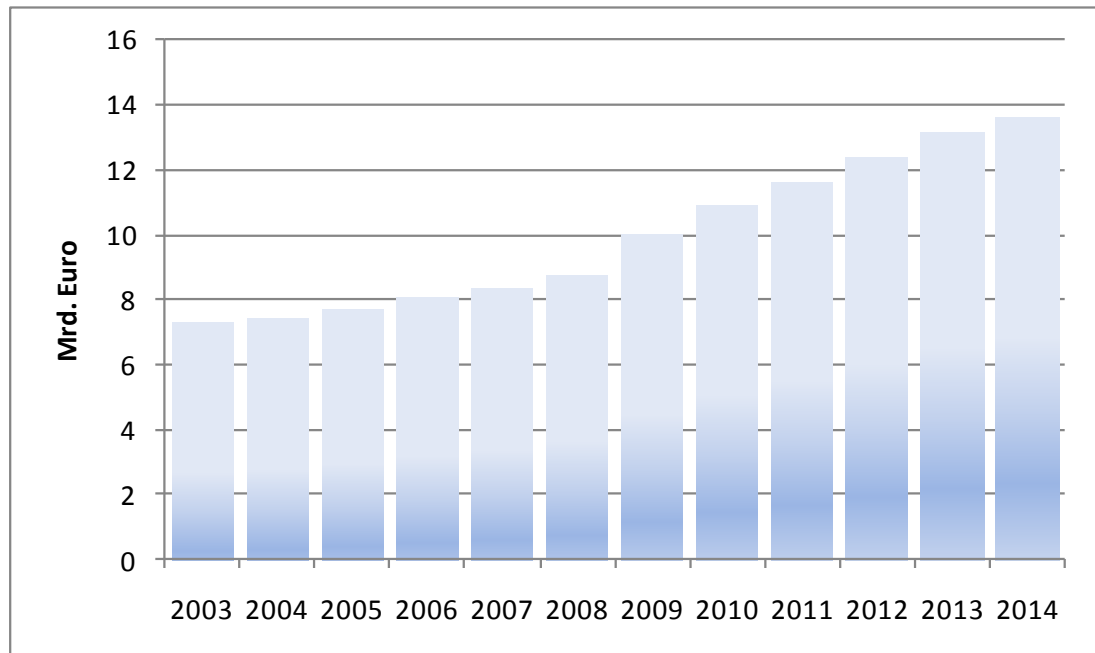
Abbildung 12: Pensionsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

Quelle: OECD

Trotz der umfassenden Pensionsreform des Jahres 2004 konnte die Ausgabendynamik in der gesetzlichen Pensionsversicherung bislang nicht überzeugend gedämpft werden. Im Jahr 2009 erreichte der Pensionsaufwand in der gesetzlichen Pensionsversicherung ein Niveau von 27,8 Mrd. Euro. Nach gegenwärtigen Schätzungen wird dieser Betrag im Jahr 2010 auf 29,0 Mrd. ansteigen. Das impliziert, dass im Jahr 2010 alleine die Ausgaben der gesetzlichen Pensionsversicherung – die Beamtenpensionen sind hier nicht enthalten – 24,1 Prozent der gesamtstaatlichen Ausgaben in Anspruch nehmen.

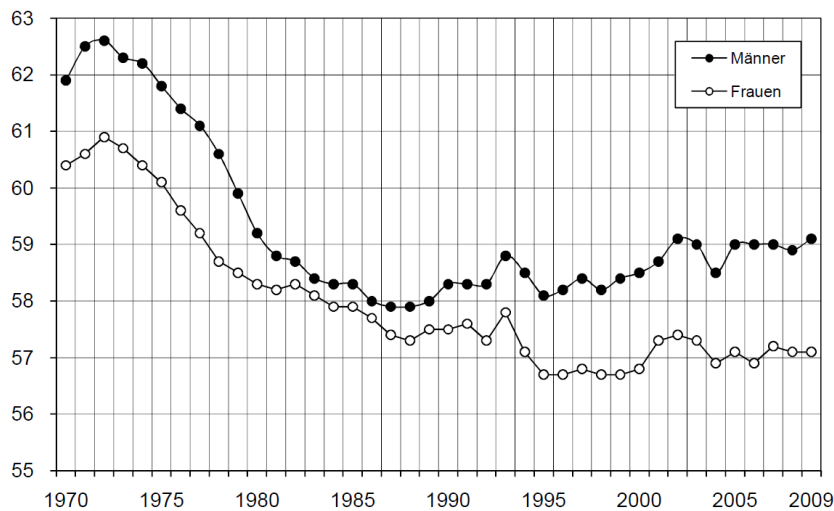
Die Ausgabendynamik in der gesetzlichen Pensionsversicherung führt zu entsprechenden Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt über den Bundesbeitrag. Dieser betrug im Jahr 2009 7,6 Mrd. Euro und wird im laufenden Jahr voraussichtlich auf 8,2 Mrd. Euro ansteigen. Ohne Gegenmaßnahmen zeichnet sich ein Anstieg des Bundesbeitrags auf 11,4 Mrd. Euro bis zum Jahr 2015 ab.

Das Bundesbudget wird jedoch zusätzlich über Ersatzzeitenfinanzierung und den Aufwand für Ausgleichszulagen belastet. Im Jahr 2009 ergibt sich eine Gesamtbelastung für den Bundeshaushalt aus der Pensionsversicherung von 10,0 Mrd. Euro, der ohne die Umsetzung dämpfender Maßnahmen auf 13,6 Mrd. Euro bis zum Jahr 2014 ansteigen würde.

Abbildung 13: Entwicklung des Bundesbeitrags ohne Gegenmaßnahmen

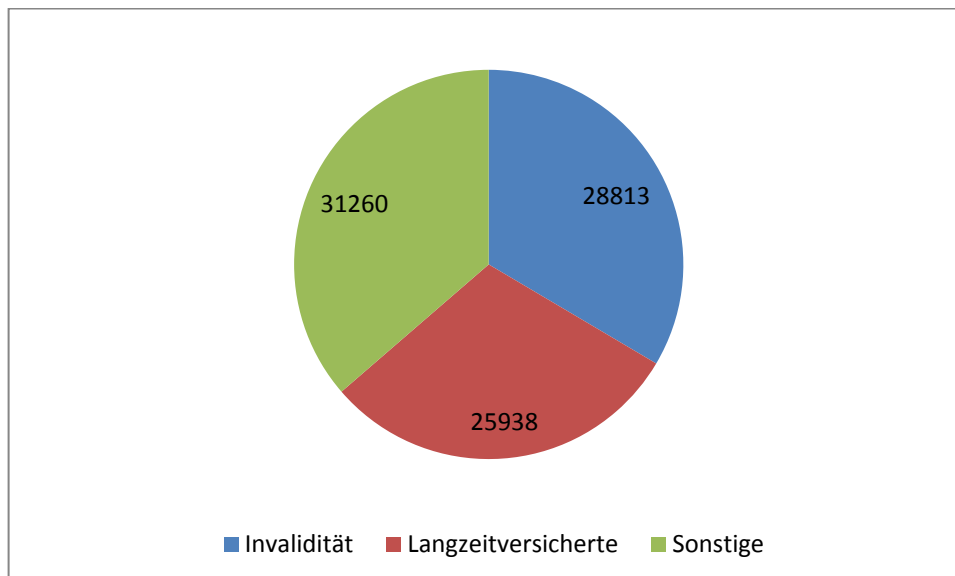
Quelle: Kommission zur langfristigen Pensionssicherung

Die dynamische Entwicklung der Ausgaben in der gesetzlichen Pensionsversicherung fußt in hohem Maße auf dem anhaltend niedrigen effektiven Pensionsantrittsalter in Österreich. Im Jahr 2009 betrug das durchschnittliche Antrittsalter bei einer Direkt Pension 59,1 Jahre bei Männern und 57,1 Jahre bei Frauen. Es war das deklarierte Ziel der jüngsten Pensionsreformen das effektive Pensionsantrittsalter deutlich anzuheben. Die Entwicklung der letzten Jahre hat aber in dieser Hinsicht mehr als bescheidene Ergebnisse gezeigt. Derzeit liegt das effektive Pensionsantrittsalter weiterhin deutlich unter den historisch in Österreich verzeichneten Werten der 1970er Jahre.

Abbildung 14: Entwicklung des Pensionsantrittsalters bei Direktpensionen

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Obwohl in der regulären Alterspension Maßnahmen zur Eindämmung des Zustroms in den Ruhestand getroffen wurden, bestehen weiterhin wesentliche Optionen, die den Älteren den vorzeitigen Pensionsantritt ermöglichen. Im Jahr 2009 betrug der Anteil der Invaliditätspensionen an den Neuzugängen in eine Pension (ohne Ausland) 35 Prozent, wobei das durchschnittliche Pensionsantrittsalter hier 52 Jahre betrug. Mehr als 30 Prozent der Pensionszugänge nahmen die abschlagsfreie Form der Pension bei Langzeitversicherung („Hacklerregelung“) in Anspruch. Diese Form der Pension ist für die Sozialversicherung außerordentlich kostspielig, weil das Leistungsniveau das 1 ½-fache bei Frauen bzw. beinahe das Doppelte der durchschnittlichen Alterspension bei Männern beträgt.

Abbildung 15: Struktur des Pensionszugangs im Jahr 2009

Quelle: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Die angespannte Finanzierungssituation der gesetzlichen Pensionsversicherung wird durch den demografischen Wandel weiter verstärkt. Aufgrund der genannten Rahmenbedingungen sind Maßnahmen zur Dämpfung des Ausgabenwachstums im Bereich der Pensionsversicherung jedenfalls angezeigt.

4.7.2 Maßnahmen der Bundesregierung

Im Rahmen des Konsolidierungspaket hat die Bundesregierung eine Reihe (17 an der Zahl) von Maßnahmen beschlossen, die zu einer Dämpfung der Ausgaben in der gesetzlichen Pensionsversicherung beitragen sollen. Die zentralen konsolidierungswirksamen Maßnahmen sind:

(1) Dämpfung des Niveaus von Neupensionen:

Ab dem Jahr 2011 wird die Anpassung neu zuerkannter Pensionen im ersten Jahr nach dem Stichtag des Pensionsantritts entfallen, wobei eine gewisse Zahl von Hinterbliebenenpensionen von der Maßnahme ausgenommen ist. Bei den Pensionssonderzahlungen erfolgt künftig eine Aliquotierung der Höhe, wenn in den 6 Monaten vor der jeweiligen Sonderzahlung kein durchgängiger Leistungsbezug vorgelegen ist.

Bei den genannten Maßnahmen können die Einsparungseffekte recht genau abgeschätzt werden. Sie folgen aus den zu erwartenden Pensionszugängen und den zugehörigen durchschnittlichen Leistungsbezügen. Das BMASK geht von einer stabilen Entwicklung der

Anzahl der Neuzugänge von 105.000 Personen pro Jahr aus. Die Anpassung der Pensionen wird mit 1,2 Prozent für 2011 (aktueller Wert) und mit 2,0 Prozent ab dem Jahr 2012 veranschlagt. Bei der Aliquotierung der Sonderzahlungen im Jahr der Pensionsanpassung ergibt sich ein jährliches Einsparungsvolumen von rund 65 Mio. Euro.

Während der Effekt der Aliquotierung der Sonderzahlung von Neupensionen lediglich im jeweiligen Jahr eintritt, wirkt der Entfall der ersten Pensionsanpassung dauerhaft dämpfend auf das Leistungsniveau. Der Einsparungseffekt steigt von 19,4 Mio. Euro im Jahr 2011, schrittweise auf 120 Mio. Euro im Jahr 2014.

Schließlich wird der Pensionsaufwand noch durch den Wegfall von Ausgleichszulagen für EWR-Bürger ohne österreichische (Teil)Pension gedämpft. Die Entlastung für die Pensionsversicherung wird im Jahr 2014 voraussichtlich 10 Mio. Euro betragen.

(2) Invaliditätspaket

Wie aus den Daten zu den Pensionszugängen ersichtlich, stellt die Invaliditätspension gegenwärtig eine wesentliche Ursache für den massiven Zustrom in den vorzeitigen Ruhestand dar. Damit entsteht erstens hoher Druck auf die Finanzierbarkeit der Sozialversicherung über hohe Ausgaben, andererseits gehen potenzielle Erwerbstätige dauerhaft für den Arbeitsmarkt verloren. Im Rahmen des Konsolidierungspakets ist ein Bündel von Maßnahmen vorgesehen, das zu einer Verlängerung der Erwerbsaktivität von Personen führen soll, die aufgrund von Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit aus dem Arbeitsleben zu verschwinden drohen.

Dämpfend auf das Ausgabenniveau wird jedenfalls die Lockerung des Berufsschutzes wirken. Es ist vorgesehen, dass vor dem Antritt einer Pension aus dem Titel der Erwerbsunfähigkeit der Berufsschutz lediglich gewährt wird, wenn mindestens $7\frac{1}{2}$ einschlägige Beitragsjahre innerhalb der letzten 15 Jahre vorliegen. Dies stellt eine wesentliche Verschärfung gegenüber der derzeitigen Regelung dar, die einen Berufsschutz gewährt, wenn die Hälfte der Beitragsjahre im relevanten Berufsfeld innerhalb der letzten 15 Jahre vorgelegen ist. Durch diese Maßnahme wird ein späterer Pensionsantritt aus dem Titel der Invaliditätspension zwangsläufig eintreten. Die Einsparungen sollten schrittweise von 20 Mio. Euro im Jahr 2011 auf knapp 85 Mio. Euro im Jahr 2014 ansteigen.

Ein großer Schwerpunkt des Invaliditätspakets liegt auf dem Ausbau des Prinzips einer verpflichtenden Rehabilitationsmaßnahme vor dem Antritt einer Invaliditätspension. Aufgrund vorlaufender Pilotversuche wurden ermutigende Indizien gesammelt, die darauf hoffen lassen, dass Investitionen in Rehabilitationsmaßnahmen von Personen, die gefährdet sind von Erwerbsunfähigkeit betroffen zu sein, zu einer deutlichen Ausdehnung der Erwerbsphase führen können. Allerdings sind merkbare Investitionen in die Prävention erforderlich, um diese Maßnahme zu implementieren. Im Jahr 2011 sind für 1.300 Fälle

Ausgaben im Ausmaß von 33,6 Mio. Euro veranschlagt. Die Einsparungen durch einen verzögerten Pensionsantritt sollen gemäß Schätzung im Jahr 2014 eine Entlastung der Pensionsversicherung um 68 Mio. ermöglichen und eine Nettoentlastung von 18,5 Mio. Euro nach sich ziehen. Das Prinzip der Prävention ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings wird es einer genauen Evaluierung der Effektivität der Maßnahme bedürfen, insbesondere da ambitionierte Zielvorgaben bezüglich der Verlängerung der Erwerbskarrieren der geförderten Personen unterstellt wurden.

(3) Anhebung der Beitragsleistungen

Als Maßnahme zur Entlastung der Sozialversicherung wird der Beitrag des Bundes zur Finanzierung der Beiträge in der gewerblichen und bäuerlichen Pensionsversicherung schrittweise von 2011 bis 2014 reduziert. Die Rücknahme der Partnerleistung im GSVG erfolgt dabei kräftiger als bereits bisher gesetzlich vorgesehen. Über diese Maßnahme wird der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung verringert, die Einsparungen sind gut vorhersehbar und werden 75 Mio. Euro im Jahr 2011 und 43,5 Mio. Euro im Jahr 2014 betragen.

Weiters werden die Verzugszinsen für ausständige Beiträge in der Sozialversicherung deutlich angehoben. Auf Basis der vorliegenden Daten der Sozialversicherung werden Mehreinnahmen von rund 35 Mio. Euro pro Jahr erwartet. Da es sich um eine deutliche Anhebung der Verzugszinsen handelt, sind jedenfalls Verhaltensreaktionen der Versicherungspflichtigen zu erwarten, die zu einer Dämpfung des Einsparungspotenzials beitragen könnten.

Eine deutliche Erhöhung ist auch bei den Kosten für den Nachkauf von Schul- und Studienzeiten vorgesehen. Unter der Annahme der Halbierung der Neuanträge auf Nachkauf von Schul- und Studienmonaten werden Mehreinnahmen von rund 12 Mio. Euro jährlich veranschlagt. Aus der gegenwärtigen Reaktion der Versicherten, die vor der Einführung der Maßnahme in großer Anzahl Anträge auf den Nachkauf von Versicherungszeiten stellen, kann geschlossen werden, dass jedenfalls im nächsten Jahr die Mehreinnahmen deutlich unter dem veranschlagten Volumen liegen werden. Langfristig sollte die Maßnahme jedoch zu einer Entlastung der Pensionsversicherung beitragen.

Die gesetzten Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung im Bereich der Pensionsversicherung sind prinzipiell positiv zu beurteilen. Sie richten sich auf jene Bereiche der dauerhaften Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung, die mittel- bis langfristig die größten Herausforderungen stellen. Angesichts der sich aufgrund der demografischen Entwicklung abzeichnenden finanziellen Ausgabenbelastungen für die gesetzliche Pensionsversicherung werden vermutlich weitere Reformschritte notwendig sein um die finanzielle Nachhaltigkeit sicherzustellen. Erhebliche Unwägbarkeiten bestehen zudem bei den gesetzten Reformschritten im Bereich der Invaliditätspensionen. Es wird zu prüfen sein,

ob die geplanten Ansätze im Bereich der Rehabilitation ausreichen werden, um den Zustrom in die Invaliditätspension entscheidend und kosteneffizient zu drosseln.

Entschlossenes Handeln bei der Dämpfung der Ausgabendynamik im Bereich der Pensionsversicherung ist auch aus dem Gesichtspunkt der intergenerativen Gerechtigkeit zu befürworten. Das Institut für Höhere Studien hat in einer aktuellen Studie dargelegt, dass sich die finanzielle Nettobilanz im Lebenszyklus gegenüber den öffentlichen Haushalten für gegenwärtig 20, 40 und 60 jährige Durchschnittspersonen relativ ähnlich gestaltet. Um keine Schiefelage bei der derzeit ausgeglichenen „Generationenbilanz“ auszulösen sollte daher auch die ältere Generation bei den Konsolidierungsanstrengungen der öffentlichen Hand einbezogen werden. Die Maßnahmen im Bereich der Pensionsversicherung des Pflegesystems tragen dieser Anforderung Rechnung.

4.8 Pflege

4.8.1 Beschreibung der Maßnahmen

Die zentrale Maßnahme im Zuge der Budgetkonsolidierung im Bereich der Pflege sieht eine Änderung des Bundespflegegeldgesetzes vor, durch die eine Adaptierung der Zugangskriterien zu den Pflegegeldstufen 1 und 2 erfolgt. Demnach erhöht sich für Neuansprüche ab 1. Jänner 2011 zur Gewährung oder zur Erhöhung des Bundespflegegeldes der für Pflegestufe 1 notwendige durchschnittliche monatliche Pflegebedarf von derzeit mindestens 50 Stunden auf mindestens 60 Stunden sowie der Pflegebedarf für Pflegegeldstufe 2 von derzeit mindestens 75 Stunden auf mindestens 85 Stunden. Im Gegenzug zur Verschärfung der Zugangskriterien für Zahlungen der Pflegestufe 1 und 2 wird der monatliche Auszahlungsbetrag in Pflegegeldstufe 6 von derzeit 1.242 Euro um 1,4 Prozent oder 18 Euro auf 1.260 Euro erhöht.

Weiters soll durch eine Änderung im Bundespflegegeldgesetz eine Übertragung der Vollziehung der Agenden des Pflegegeldes von der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt an die Pensionsversicherungsanstalt sowie eine Übertragung der Vollziehung der Agenden des Pflegegeldes von der ÖBB-Dienstleistungs GmbH an die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau stattfinden.

4.8.2 Überprüfung der budgetären Auswirkungen

Laut Regierungsvorlage werden rund 27.000 Personen⁷⁷, welche einen Antrag auf Gewährung oder Erhöhung des Pflegegeldes stellen, von der Adaptierung der Zugangskriterien betroffen sein, was zu bereinigten Minderaufwendungen von 22,6 Mio.

⁷⁷ Aufgrund der dem IHS nicht zur Verfügung stehenden Daten zu Pflegegeldbeziehern, konnten diese Auswirkungen nicht verifiziert werden.

Euro für das Jahr 2011 führt.⁷⁸ Für die Projektion der Minderaufwendungen der Folgejahre wurde die Annahme einer linearen Fortschreibung getroffen: es wird von einer jährlichen Erhöhung der Minderaufwendungen von 45,3 Mio. Euro ausgegangen. Dadurch werden die Minderaufwendungen für das Jahr 2014 mit 158,5 Mio. Euro beziffert. Die Annahmen erscheinen realistisch, selbst unter konservativen Rahmenbedingungen. Der zu erwartende Anstieg der pflegebedürftigen Personen könnte in den Folgejahren auch noch zu einer Erhöhung des ausgewiesenen Minderaufwandes führen.

Bei einer Betrachtung des Bundespflegegeldaufwands zeichnet sich folgendes Bild: Der letztverfügbare Bundespflegegeldaufwand kann für das Jahr 2009 festgestellt werden und beträgt rund 1.977 Millionen Euro (Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger). Eine Fortschreibung bis in das Jahr 2014 mit der effektiven Wachstumsrate der Jahre 2004-2009 bzw. einer linearen Fortschreibung aus diesem Zeitraum ergibt für das Jahr 2014 einen zu erwartenden nominellen Bundespflegegeldaufwand zwischen 2.4 und 2.5 Millionen Euro. Bei Berücksichtigung der erhöhten Beträge für Pflegestufe 6 bzw. der Anpassungen für Pflegestufe 1 und 2 belaufen sich die Minderaufwendungen 2014 voraussichtlich zwischen 6,1 und 6,4 Prozent der zu erwartenden Gesamtaufwendungen. Insofern bringt diese Maßnahme eine nicht unbedeutende Ausgabenreduktion mit sich. Insgesamt gesehen, erscheinen die budgetären Auswirkungen der Regierungsvorlage unter den getroffenen Annahmen plausibel und nachvollziehbar.

4.8.3 Bewertung der Maßnahmen

Im Jahre 2009 erhielten mehr als die Hälfte aller Bundespflegegeldbezieher (rund 54 Prozent) Pflegegeld der Stufe 1 oder 2; diese Zahlungen für pflegebedürftige Personen zeigen sich für rund 28 Prozent des gesamten Aufwands verantwortlich.

Die Anzahl der Pflegegeldbezieher in Stufe 1 ist im Zeitraum zwischen 1997 und 2009 um 120 Prozent gestiegen, was mehr als einer Verdoppelung entspricht. Der damit verbundene Aufwand erhöhte sich im selben Zeitraum um 134 Prozent. In Pflegegeldstufe 2 ist hingegen ein leichter Rückgang (-4,2 Prozent) bei der Anzahl der Bezieher und ein leichter Aufwandsanstieg (+1,6 Prozent) seit 1997 festzustellen.

Laut der Regierungsvorlage nehmen nur 13,6 Prozent der Bezieher von Pflegestufe 1 und 21,1 Prozent der Bezieher von Pflegestufe 2 formelle Pflege in Anspruch.⁷⁹ Demzufolge wird der überwiegende Anteil an Personen, welche Pflegegeld der Stufe 1 bzw. Stufe 2 erhalten ausschließlich informell (durch Angehörige) gepflegt. Pflegegeldbezieher dieser beiden

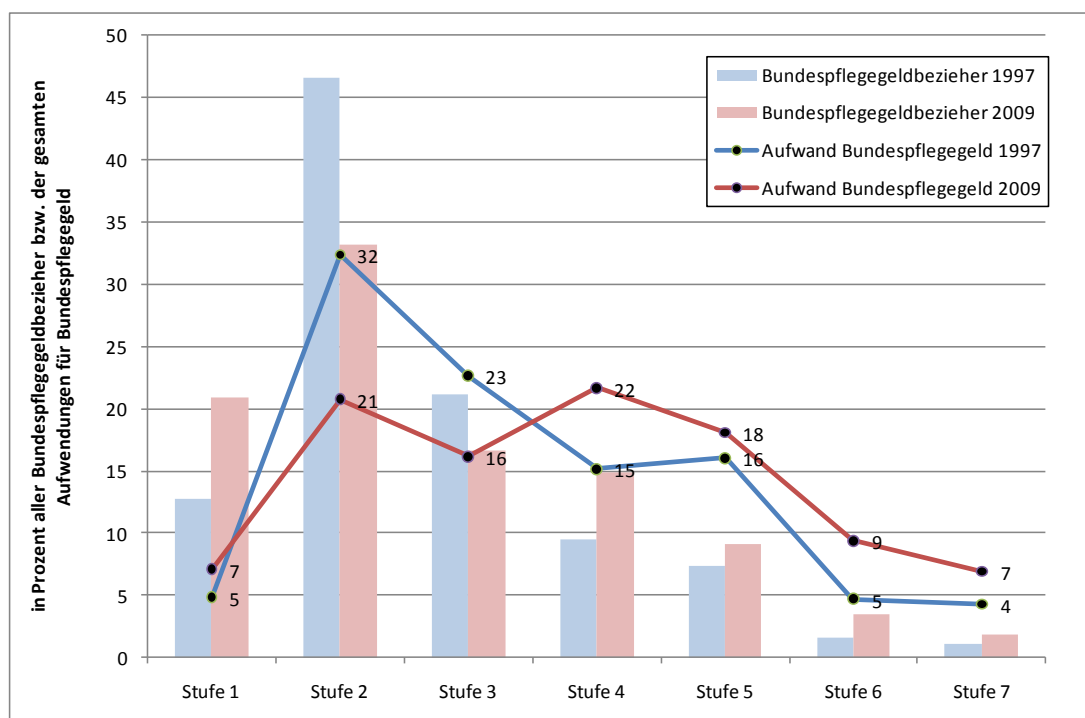
⁷⁸ Um eine erhöhte Antragsfrequenz vor dem 01. Jänner 2011 in der Berechnung zu berücksichtigen wurden die entsprechenden Zugänge zu Stufen 1 und 2 lt. Regierungsvorlage um 1/12 reduziert.

⁷⁹ Aufgrund der dem IHS nicht zur Verfügung stehenden Daten zu Pflegegeldbeziehern, konnten diese Auswirkungen nicht verifiziert werden.

Stufen sind in der Regel nur leicht hilfsbedürftig. Die von ihnen benötigten Hilfestellungen liegen meistens im Bereich der Haushaltsführung, also z.B. Hilfe beim Einkaufen, Wäsche waschen oder Wohnungsputz. Direkt pflegerische Maßnahmen, wie z.B. Hilfe bei der Körperreinigung, beim Anziehen oder beim Essen benötigen sie normalerweise nicht.

Auch im internationalen Kontext zeigt sich, dass eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für Geldleistungen sowie die Verringerung der Geldleistungen für informelle Pflege⁸⁰ gängige Maßnahmen im Zuge der Sicherung der Finanzierbarkeit der Pflege darstellen (vgl. Huber et al. 2009, Mot 2010, Rothgang 2010). Andere mögliche Maßnahmen in diesem Zusammenhang wären z.B. die Geldleistungen an sich oder die Höhe der Geldleistungen in Stufe 1 oder 2 einkommensabhängig bzw. einkommens- und vermögensabhängig zu gestalten. Diese Möglichkeiten erscheinen allerdings nicht zuletzt auch aus verwaltungstechnischer Perspektive nicht wünschenswert.

Abbildung 16: Entwicklung der Bundespflegegeldbezieher und des Pflegegeldaufwandes in Österreich, Anteile je Pflegegeldstufe



Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, eigene Darstellung 2010.

Die Erhöhung des Pflegegeldes der Stufe 6 kommt ausschließlich jenen pflegebedürftigen Personen zu Gute, welche zu Hause (formell und/oder informell) gepflegt werden. Bei pflegebedürftigen Personen, welche in Heimen gepflegt werden und in der Regel Teilzahler

⁸⁰ Das trifft auf die hilfs- und pflegebedürftigen Personen zu, welche einen monatlichen Hilfs- und Pflegebedarf im Intervall von 76-85 Stunden haben. Bis zum 31. Dezember 2010 erhalten sie Pflegegeld der Stufe 2 und ab 01. Jänner 2011 nur mehr Pflegegeld der Stufe 1 was einer Verringerung an Geldleistungen entspricht.

sind,⁸¹ bedeutet die Erhöhung vielmehr eine Aufwandsverschiebung von den Ländern/Gemeinden (Auszahlende Stelle für Sozialhilfe, Deckung des Nettoaufwands im stationären Pflegebereich) hin zum Bund (Auszahlende Stelle für Bundespflegegeld). Eine Erhöhung des Pflegegeldes geht Hand in Hand mit einer Reduktion der von der Sozialhilfe zu leistenden Zuschüsse zur Aufwandsdeckung bzw. des Nettoaufwands eines Pflegeheimplatzes.

Unter den oben beschriebenen Gesichtspunkten erscheint es gerechtfertigt, den durchschnittlich erforderlichen Pflegebedarf für die beiden unteren Pflegegeldstufen 1 bzw. 2 zu erhöhen, zumal die höheren Stufen von dieser Maßnahme unberührt bleiben.

Insgesamt gesehen erscheint diese Maßnahme zur Budgetkonsolidierung im Bereich der Pflege sinnvoll und geeignet, den steigenden Kosten im Bereich der Geldleistungen wirkungsvoll entgegenzusteuern. Zudem wird damit dem demographischen Wandel, dem Anstieg der Lebenserwartung und dem damit verbundenen und erwarteten Anstieg der Zahl der pflegebedürftigen Personen Rechnung getragen.

Allerdings bezieht sich diese Maßnahme nur auf den Bereich der Geldleistungen. In diesem Kontext sollte allerdings nicht auf den Bereich der Sachleistungen vergessen werden. Das BMASK rechnet hier mit kaufkraftbereinigten Mehraufwendungen von 630 Mio. Euro bis zum Jahr 2020⁸². Den Einschätzungen des IHS zufolge erscheinen die Prognosen zu optimistisch, ein deutlich höherer Mehraufwand wird erwartet.

Gegenwärtig gibt es eine Vielzahl von Versicherungsträgern welche die Auszahlung des Bundespflegegeldes durchführen, Abbildung 17. Durch die Übertragung der Vollziehung der Agenden des Pflegegeldes von der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt an die Pensionsversicherungsanstalt sowie eine Übertragung der Vollziehung der Agenden des Pflegegeldes von der ÖBB-Dienstleistungs GmbH an die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau kann eine Verbesserung der Verwaltungseffizienz erzielt werden, da von Synergieeffekten sowie Größenvorteilen auszugehen ist.

⁸¹ Unter Teilzahlern sind Bewohner eines Pflegeheims zu verstehen, bei denen das Einkommen und Vermögen zur Finanzierung des Heimplatzes nicht ausreicht. In diesem Fall begleicht die Sozialhilfe den offenen Betrag. Zwischen 70 und 80 Prozent der Bewohner sind Teilzahler.

⁸² BM Hundstorfer bezieht sich hierbei auf Abschätzungen des WIFOs.

Abbildung 17: Bundespflegegeldbezieher in der Sozialversicherung

	Dezember 2009	In Prozent
Pensionsversicherung	325.135	91,9
Pensionsversicherungsanstalt	255.784	72,3
VA f. Eisenbahnen und Bergbau	7.464	2,1
SVA Gewerbliche Wirtschaft	23.170	6,5
SVA Bauern	38.670	10,9
VA des österr. Notariates	47	0,0
Unfallversicherung	1.575	0,4
Allgemeine Unfall-VA	1.281	0,4
SVA Bauern	173	0,0
VA f. Eisenbahnen und Bergbau	66	0,0
VA öffentl. Bediensteter	55	0,0
Sonstige Entscheidungsträger	27.201	7,7
Bahn	9.754	2,8
BVA-Pensionservice	10.382	2,9
Post	5.381	1,5
Postbus	15	0,0
Telekom	132	0,0
Bundessozialamt	1.537	0,4
Insgesamt	353.911	100,0

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, eigene Darstellung 2010.

5 Volkswirtschaftliche Effekte der Budgetkonsolidierung

Dieser Abschnitt untersucht die Auswirkungen der Budgetkonsolidierung des Bundes auf die österreichische Volkswirtschaft. In einem Literaturüberblick werden zunächst die kurz-, aber auch die mittel- und langfristigen volkswirtschaftlichen Effekte einer Budgetkonsolidierung untersucht. In einem weiteren Punkt des Literaturüberblicks werden empirische Arbeiten behandelt, die sich mit der Frage beschäftigen, unter welchen Umständen Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich sind. In der Folge wird eine modellgestützte Untersuchung der ökonomischen Effekte der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen auf die österreichische Volkswirtschaft vorgenommen. Die Analyse erfolgt mit Hilfe des dynamischen Gleichgewichtsmodells *TaxLab*, das am Institut für Höhere Studien für die Bewertung von Reformmaßnahmen und strukturellen Änderungen verwendet wird.

5.1 Literaturüberblick

5.1.1 Ökonomische Auswirkungen einer Konsolidierung

Ausgangspunkt für eine Betrachtung der ökonomischen Effekte einer Änderung der Fiskalpolitik ist häufig die sogenannte Ricardianische Äquivalenz (siehe Barro (1974)). Dieser bekannten Behauptung zufolge antizipieren die privaten Haushalte, dass eine Steuersenkung heute ihr Lebenseinkommen nicht beeinflusst, da sie in der Zukunft über höhere Steuern finanziert werden muss. Somit werden die Wirtschaftssubjekte das zusätzliche Einkommen, das sie durch eine Steuerreduktion erhalten, sparen und nicht für zusätzlichen privaten Konsum ausgeben. Daher hat eine derartige fiskalpolitische Maßnahme keinen positiven Effekt auf die Wertschöpfung in der Volkswirtschaft.

Die Gültigkeit der Ricardianischen Äquivalenz verlangt jedoch eine Reihe von strengen Annahmen, wie etwa i) die Existenz von nicht-verzerrenden Steuern, ii) Haushalte, die über einen unendlich langen Planungshorizont verfügen und iii) keine Kreditrestriktionen. Die Europäische Kommission (2010e) argumentiert, dass das Abweichen von der Annahme des unendlich langen Planungshorizontes und die Abbildung von realistischer Lebenserwartung nur geringfügige Auswirkungen auf die Gültigkeit der Ricardianischen Äquivalenz hätte. Sehr wohl aber führt die Tatsache, dass dem Staat in der Regel keine nicht-verzerrenden Steuern zur Verfügung stehen, dazu, dass man die allgemeine Gültigkeit dieses Satzes einschränken muss.⁸³

Während über den längerfristigen Nutzen von Konsolidierungsmaßnahmen weitgehend Übereinstimmung herrscht, gibt es seit längerem eine Diskussion über die kurzfristigen

⁸³ Siehe etwa auch Bernheim (1987), der die Glaubwürdigkeit der theoretischen Annahmen hinter der Äquivalenz einer Untersuchung unterzieht.

Effekte von Konsolidierungen. Gemäß dem traditionellen, keynesianisch geprägten Bild, dämpfen Ausgabenreduktionen oder Steuererhöhungen kurzfristig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Demgegenüber hat sich eine Diskussion über sogenannte nicht-keynesianische Effekte von Konsolidierungsmaßnahmen entwickelt. Gemäß dieser Theorie können derartige Maßnahmen sogar kurzfristig expansiv wirken, wenn sie das Vertrauen von Haushalten und Unternehmen in den öffentlichen Sektor bzw. in die Stabilität der öffentlichen Finanzen stärken. Diese Sichtweise findet sich empirisch bestätigt u.a. in Arbeiten von Alesina et al. (2002), Giavazzi et al. (2005) sowie Giudice et al. (2007).

Der Internationale Währungsfonds (IWF, 2010a) führt eine empirische und modellbasierte Analyse von Konsolidierungen durch. Bezüglich der empirischen Bewertung vertreten die Autoren die Auffassung, dass andere Studien deshalb positive kurzfristige Wachstumseffekte einer Konsolidierung finden, weil diese einen verzerrten Indikator für eine Konsolidierung verwenden.⁸⁴ Unter Verwendung eines aus ihrer Sicht geeigneteren Indikators finden sie wenige Hinweise auf nicht-keynesianische Effekte. Der Studie zufolge führt eine Konsolidierung um 1 Prozent des BIP nach 2 Jahren gemäß ihrer empirischen Analyse zu einer Reduktion des BIP um 0,5 Prozent und einem Anstieg der Arbeitslosenquote um 0,3 Prozentpunkte. In der Folge wird eine eingehendere Analyse bezüglich der Beschaffenheit der Konsolidierungspakete durchgeführt. Dabei finden die Autoren, dass Einsparungen deutlich weniger negativ auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt wirken (-0,3 Prozent BIP und +0,2 Prozentpunkte Arbeitslosigkeit nach 2 Jahren) als Steuererhöhungen (-1,3 Prozent BIP und +0,6 Prozentpunkte Arbeitslosigkeit nach 2 Jahren).⁸⁵ Weiters zeigt der IWF, dass Konsolidierungsmaßnahmen, denen ein Anstieg des Risikoprämiums auf Staatsanleihen vorausgegangen ist, geringere negative ökonomische Effekte bewirken. Dies deutet darauf hin, dass vertrauensbildende Maßnahmen die negativen kurzfristigen Auswirkungen dämpfen. Trotzdem bleibt ein leicht negativer kurzfristiger Effekt von Konsolidierungsmaßnahmen auch in Ländern mit hohem Risikoaufschlag. Der IWF argumentiert daher, dass die wahren kurzfristigen Auswirkungen einer Konsolidierung teilweise durch keynesianische und teilweise durch nicht-keynesianische Effekte geprägt sind. Es dürfte daher so sein, dass Konsolidierungen üblicherweise negative kurzfristige Auswirkungen haben, dass diese aber durchaus weniger negativ wirken können, wenn die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gewährleistet ist, sodass das Konsolidierungspaket zu einem Anstieg des Vertrauens in der Ökonomie führt.

⁸⁴ Wie weiter unten beschrieben, definieren viele Studien eine Konsolidierung basierend auf einer Bedingung an das zyklisch bereinigte Defizit.

⁸⁵ Die Autoren führen diese (großen) Unterschiede zum Teil darauf zurück, dass die Geldpolitik unterschiedlich auf diese Maßnahmen reagiert. Bei Konsolidierungen, die primär über Einsparungen erfolgen, sinkt der Zinssatz und die Währung wertet ab, was positiv auf die Wertschöpfung wirkt. Im Falle der Konsolidierung in Österreich ist dabei wohl zu bemerken, dass weder die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank, noch der Euro-Wechselkurs wesentlich auf die österreichische Politik reagieren dürften.

In der Folge verwendet der IWF ein allgemeines dynamisches Gleichgewichtsmodell, um die langfristigen Auswirkungen einer Konsolidierung zu analysieren. Dabei wird angenommen, dass die Verschuldungsquote längerfristig um 10 Prozent des BIP reduziert wird, was mit Hilfe von dauerhaften Reduktionen von öffentlichem Konsum und Transferleistungen an die privaten Haushalte erreicht wird. Als Folge sinkt mittel- und längerfristig der Zinsendienst, weshalb eine Reduktion der Abgabenbelastung möglich wird. In der „Hauptsimulation“ wird die Belastung des Faktors Arbeit reduziert, und die Wirtschaftsleistung ist langfristig um 1,4 Prozent höher als im Vergleichsszenario (keine Konsolidierung), während der Kapitalstock um mehr als 2 Prozent zulegt. Wird der zusätzliche Spielraum für alternative Maßnahmen verwendet, so zeigen sich bei einer Reduktion der Körperschaftsteuer etwas stärkere positive Effekte (+1,5 Prozent BIP), während sich bei einer Reduktion der Umsatzsteuer (+0,7 Prozent BIP) bzw. einer Erhöhung von Transfers (+0,5 Prozent BIP) schwächere Effekte ergeben.

Roeger und in 't Veld (2010) analysieren die makroökonomischen Effekte verschiedener Reformmaßnahmen mit QUEST III, dem dynamischen, stochastischen Gleichgewichtsmodell der DG ECFIN der Europäischen Kommission. Dabei untersuchen die Autoren eine Konsolidierung um 1 Prozent des BIP jährlich ex-ante, die über eine pauschale Senkung der Ausgaben und Erhöhung der Einnahmen (proportional zu den derzeitigen Anteilen im Budget) erfolgt.⁸⁶ Diese Maßnahme führt kurzfristig zu einer Verringerung der Wertschöpfung um 0,4 Prozent im ersten Jahr und 0,2 Prozent im zweiten Jahr, während das BIP längerfristig um 0,2 Prozent höher als im Basisszenario liegt. Grund für den langfristig positiven Effekt ist der erhöhte Spielraum für Steuersenkungen aufgrund des geringeren Zinsendienstes. Dieser geringere Zinsendienst ergibt sich, analog wie in den Simulationen der vorliegenden Studie, zum einen aus der Reduktion der Staatsverschuldung direkt und zum anderen aus einer Reduktion des Zinssatzes für Staatsanleihen. Langfristig sinkt die Staatsverschuldung um rund 20 Prozent des BIP. Der private Konsum verringert sich im ersten Jahr um 0,57 Prozent, ist aber bereits im vierten Jahr höher als jener im Basisszenario und steigt langfristig um 0,8 Prozent. Gleichzeitig steigt die Beschäftigung langfristig um 0,35 Prozent, was auch zu einer Reduktion der Arbeitslosenquote um 0,2 Prozentpunkte führt.

In der Folge analysieren die Autoren auch die Auswirkungen einer unterschiedlichen Zusammensetzung des Konsolidierungspakets, in dem sie annehmen, dass dieses zur Gänze aus einer bestimmten Maßnahme besteht. In dieser Analyse weisen Konsolidierungen über eine Reduktion des öffentlichen Konsums und von Transfers die besten Wachstumseffekte auf, während Konsolidierungen über höhere Steuereinnahmen

⁸⁶ Als Folge der Reaktion der Wirtschaftssubjekte auf die Konsolidierungsmaßnahmen wird diese Art der Konsolidierung den Staatshaushalt *nicht* um 1 % des BIP verbessern. Daher passen die Autoren daher die Besteuerung des Faktors Arbeit so an, dass sich das Defizit tatsächlich um 1 % des BIP verbessert. Daher muss die Besteuerung in den ersten Jahren (negative Effekte der Konsolidierung) erhöht werden, während sie in der Folge reduziert werden kann.

und öffentliche Investitionen weniger vorteilhaft sind. Dabei weisen Konsolidierungen über Konsumsteuern und Grundsteuern noch relativ positive Effekte auf, während Maßnahmen, die auf einer Erhöhung von Steuern auf den Faktor Arbeit und Unternehmenssteuern beruhen, deutlich negativer wirken.

In einer alternativen Simulation werden mit Hilfe des QUEST III Modells die langfristigen ökonomischen Effekte eines Anstiegs der Staatsverschuldung um 10 Prozent des BIP untersucht, wenn dieser Anstieg über unterschiedliche Steuererhöhungen finanziert werden muss. Wird die Umsatzsteuer erhöht, so reduziert sich das BIP „nur“ um 0,5 Prozent, während die Auswirkungen bei einer Erhöhung der Einkommensteuer (-0,75 Prozent) und vor allem der Körperschaftsteuer (-2,3 Prozent) stärker sind.⁸⁷

Botman et al. (2006) untersuchen die Effekte von verschiedenen Reformmaßnahmen des öffentlichen Sektors mit Hilfe eines „New-Open-Economy-Macroeconomic“ Modell. Dabei analysieren sie unter anderem die Effekte einer *Reduktion* der Belastung des Faktors Arbeit um 1 Prozent des BIP für insgesamt 10 Jahre, die über einen Anstieg der Staatsverschuldung finanziert wird.⁸⁸ In der Folge wird die Verschuldungsquote auf dem höheren Niveau belassen, der Schuldendienst wird aber über höhere Steuern auf den Faktor Arbeit finanziert. Aufgrund der schon in den ersten 10 Jahren höheren Zinszahlungen steigt die Schuldenquote bis zum zehnten Jahr um rund 12 Prozent des BIP. Die Maßnahme bewirkt einen Anstieg des realen BIP um knapp 0,4 Prozent im ersten Jahr, in der Folge ist das Niveau des BIP um rund 0,2 Prozent über jenem im Basisszenario. Die darauffolgende Steuererhöhung aufgrund des höheren Zinsendienstes bewirkt eine mittel- und längerfristig Reduktion des BIP um knapp 0,3 Prozent. Der private Konsum steigt in den ersten 10 Jahren um rund 1 Prozent, fällt aber in der Folge um knapp 1 Prozent unter das Niveau im Basisszenario. Die stärkere heimische Nachfrage führt kurzfristig zu einer Verschlechterung der Handelsbilanz (um rund 0,5 Prozent des BIP) und einer Aufwertung der Währung. In einer weiteren Simulation betrachten die Autoren eine analoge Maßnahme, bei der jedoch Unternehmenssteuern angepasst werden. Die beiden Simulationen unterscheiden sich im wesentlichen in den Auswirkungen auf die Wertschöpfung. Kurzfristig fällt der Anstieg etwas schwächer aus, während längerfristig die negativen Effekte stärker sind, da der Anstieg der Unternehmenssteuern „stärker verzerrend“ wirkt als der Anstieg von Steuern auf den Faktor Arbeit. Den kurzfristig schwächeren Effekt begründen die Autoren damit, dass das Einkommen von kreditbeschränkten Haushalten in dieser Simulation, anders als bei der Einkommensteuersenkung, nicht erhöht wird, sodass deren Nachfrage nicht steigt. Er wird aber wohl auch damit zusammenhängen, dass der Kapitalstock eine längere Anpassungszeit benötigt als die Beschäftigung.

⁸⁷ Siehe Europäische Kommission (2010e). Die negativen Auswirkungen sind schwächer, wenn man den Effekt der Verschuldung auf die Risikoprämie des Staates vernachlässigt. Die Effekte werden deutlich stärker, falls man annimmt, dass die Risikoprämie nicht nur für den Staat, sondern gesamtwirtschaftlich steigt.

⁸⁸ In der Folge werden nur deren Ergebnisse für die kleine offene Volkswirtschaft (Anteil an der weltweiten Wertschöpfung 1 %) dargestellt.

Aufgrund empirischer Evidenz über die makroökonomischen Effekte verschiedener Steuerkategorien schlägt die Europäische Kommission (2010e) vor, dass (falls nötig) Steuererhöhungen bei Konsumsteuern, Umweltsteuern oder vermögensbezogenen Steuern (Grundsteuern) vollzogen werden sollten und (falls möglich) durch Maßnahmen, die das Arbeitsangebot, Aus- und Weiterbildung und Investitionen fördern, begleitet werden sollten.

5.1.2 Bestimmungsfaktoren des Erfolges von Konsolidierungsmaßnahmen

Eine Reihe von empirischen Arbeiten beschäftigt sich mit der Frage, unter welchen Umständen Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich sind. In den meisten dieser Untersuchungen wird eine Konsolidierung dann als erfolgreich angesehen, wenn sich mittelfristig eine bestimmte Verbesserung der Staatsverschuldung ergibt. So definiert etwa die Europäische Kommission (2010) eine Konsolidierung als erfolgreich, wenn sich die Staatsverschuldung in den drei Jahren nach der Konsolidierung um mindestens 5 Prozent des BIP verringert. Dabei werden oft graduelle Konsolidierungsmaßnahmen („gradual consolidations“) und „kalte Duschen“ („cold showers“) unterschieden. So definiert etwa die Europäische Kommission (2010e) eine „kalte Dusche“ als Konsolidierung, bei der sich der zyklisch bereinigte Primärsaldo um mindestens 1,5 Prozent des BIP innerhalb eines Jahres verbessert, während sich dieser bei einer graduellen Konsolidierung innerhalb von drei Jahren um den selben Betrag verbessert (und zwischendurch keine Verschlechterung um mehr als 0,5 Prozent des BIP stattfindet). Die empirischen Studien gehen auf die Auswirkungen des ökonomischen Umfelds und auf die Auswirkungen der Charakteristik des Konsolidierungspakets auf die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Konsolidierung ein.

Man sollte beachten, dass natürlich die Frage der makroökonomischen Auswirkungen einer Konsolidierung und die Frage der Erfolgswahrscheinlichkeit stark miteinander verbunden sind. Eine Konsolidierung, die kurz- bzw. mittelfristig kaum negative Wachstumseffekte ausübt wird eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen als eine Konsolidierung mit stark negativer Wirtschaftsentwicklung.

Breiter Konsens besteht in der Literatur darüber, dass primär ausgabenorientierte Pakete eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen als primär einnahmenorientierte Pakete oder Reformen, die primär öffentliche Investitionen zurückfahren. Dieses Ergebnis finden unter anderem Alesina und Perotti (1995), Alesina et al. (1998), von Hagen et al. (2002), Lambertini und Tavares (2005) und die Europäische Kommission (2007b). Alesina und Ardagna (2009) untersuchen empirisch die Auswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen auf das Wirtschaftswachstum und die Erfolgswahrscheinlichkeit der Konsolidierung. Auch sie kommen zu dem Ergebnis, dass ein ausgabenorientiertes Paket erfolgsversprechender als ein einnahmenorientiertes Paket ist, welches außerdem negativer für das Wachstum ist. Ein entscheidender Grund für dieses zentrale Ergebnis dürfte sein, dass ausgabenorientierte Pakete öfter mit strukturellen Reformen verbunden waren/sind, während dies bei einnahmeorientierten Paketen weniger oft der Fall ist (siehe etwa Kumar et al. (2007)).

Zudem dürften ausgabenorientierte Pakete ein glaubwürdigerer Hinweis auf Konsolidierungsanstrengungen sein als einnahmenorientierte. Andererseits dürften die Wachstumseffekte einer Konsolidierung eine entscheidende Rolle spielen. Wie schon in Kapitel 5.1.1 dargestellt, dürfte eine ausgabenorientierte Konsolidierung wachstumsfreundlichere Effekte aufweisen als eine einnahmenorientierte Konsolidierung. Dies erhöht auch die Erfolgswahrscheinlichkeit.

Die Europäische Kommission (2007b) diskutiert einen interessanten zusätzlichen Punkt in diesem Zusammenhang. Unter Schätzung einer zusätzlichen Gleichung kommen sie zu dem Ergebnis, dass dieses Ergebnis bis zum Ende der 1980er-Jahre besonders hohe Gültigkeit hatte. Seit dem Beginn der 1990er-Jahre hat sich die Differenz bei den Erfolgswahrscheinlichkeiten für ausgaben- und einnahmenorientierte Konsolidierungspakete jedoch verkleinert. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Regierungen in den 70er und 80er Jahren bereits die „einfachsten“ Ausgabenkürzungen vorgenommen haben und daher in jüngeren Jahren der Spielraum für besonders effiziente Ausgabenkürzungen nicht mehr so groß ist. Auch Tsibouris et al. (2006) finden eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit für ausgabenorientierte Konsolidierungen. Die Autoren stellen weiters fest, dass einnahmenorientierte Konsolidierungen auch erfolgreicher sind, wenn die Abgabenquote im Ausgangszustand gering ist.

Die Europäische Kommission (2007b) und Kumar et al. (2007) kommen zu dem Ergebnis, dass graduelle Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreicher sind als „kalte Duschen“. Auch dies wird zum Teil dadurch erklärt, dass graduelle Konsolidierungsmaßnahmen eher von strukturellen Reformen begleitet werden, die oft eine gewisse Anlaufzeit benötigen.

Die Europäische Kommission (2007b und 2010e) und Kumar et al. (2007) zeigen auch, dass die Existenz von fiskalischen Institutionen oder Maßnahmen wie mittelfristig orientierte Haushaltspolitik ebenfalls die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Konsolidierung erhöhen. Die Evidenz bezüglich des Einflusses von Geldpolitik ist nicht eindeutig. Während Ahrend et al. (2006) zu dem Ergebnis kommen, dass unterstützende Geldpolitik zu Beginn der Konsolidierung die Erfolgchancen erhöhen kann, finden zum Beispiel Lambertini und Tavares (2005) keinen derartigen Einfluss.

In der derzeitigen Situation etwas ernüchternd ist das Ergebnis der Europäischen Kommission (2010e), dass Konsolidierungen, die während oder kurz nach einer Finanzkrise starten, eine signifikant geringere Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen (30,2 Prozent geringere Wahrscheinlichkeit für Maßnahmen während einer Krise und 24,4 Prozent für Maßnahmen, die bis zu 5 Jahre nach einer Krise beginnen). Andererseits kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass eine hohe Staatsverschuldung die Erfolgswahrscheinlichkeit signifikant erhöht. Insbesondere ist die Erfolgswahrscheinlichkeit um 12,7 Prozent höher, wenn die Staatsverschuldung um 25 Prozent des BIP höher ist. In diesem Fall scheinen Regierungen unter größerem Druck einer ehrgeizigen Konsolidierung zu stehen. Auch die

Analysen der Europäischen Kommission (2007) bestätigen, dass ein höheres Defizit bzw. eine höhere Verschuldung vor dem Zeitpunkt der Konsolidierung deren Erfolgswahrscheinlichkeit erhöht.

5.2 Makroökonomische Analyse der Budgetkonsolidierung

5.2.1 Einleitung

In diesem Teil der Studie wird eine modellgestützte Untersuchung der ökonomischen Effekte der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen auf die österreichische Volkswirtschaft vorgenommen. Die Analyse erfolgt mit Hilfe des dynamischen Gleichgewichtsmodells *TaxLab*, das am Institut für die Bewertung von Reformmaßnahmen und strukturellen Änderungen verwendet wird. *TaxLab* legt besonderes Augenmerk auf den öffentlichen Sektor (Taxation) und den Arbeitsmarkt (Labour) und ist daher für die Fragestellungen dieser Studie besonders gut geeignet.⁸⁹

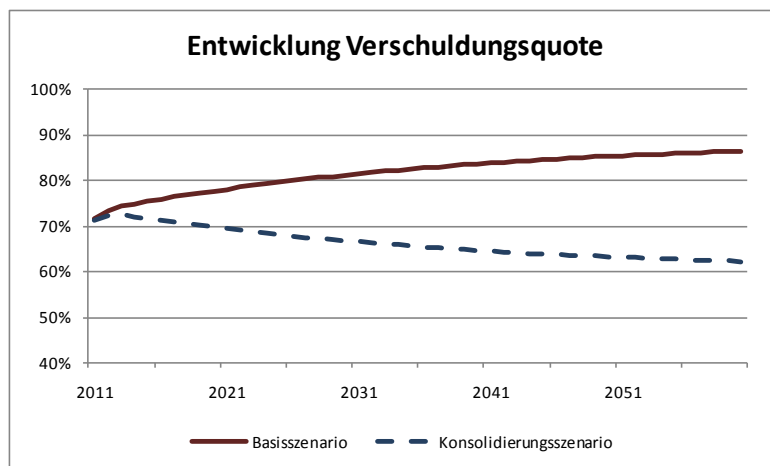
Dabei werden die makroökonomischen Auswirkungen der **Budgetkonsolidierung der österreichischen Bundesregierung** im Vergleich zu einem sogenannten Basisszenario dargestellt, für welches unterstellt wird, dass die österreichische Bundesregierung keine Sanierungsschritte setzt. Abbildung 18 zeigt die Entwicklung der Verschuldungsquote im Basisszenario (keine Konsolidierung) und im Konsolidierungsszenario. Für das Basisszenario wird angenommen, dass das strukturelle Defizit in Österreich dauerhaft bei einem Wert von 3,3 Prozent des BIP liegen wird. Dieser Wert stimmt auch mit der jüngst im „Economic Outlook“ veröffentlichten Abschätzung der OECD (2010a) überein. Weiters wird angenommen, dass das nominelle Potenzialwachstum der österreichischen Volkswirtschaft dauerhaft bei 3,7 Prozent liegt. Diese Annahme basiert auf einer angenommenen jährlichen Inflation von 2 Prozent und einem jährlichen realen Wachstum von rund 1,7 Prozent. In der Abbildung wird deutlich, dass sich die Staatsverschuldung unter diesen Annahmen schrittweise und beträchtlich erhöhen würde. Langfristig würde sich dabei eine Verschuldungsquote von 89 Prozent des BIP (= 3,3 Prozent/3,7 Prozent) ergeben, was deutlich über der Maastricht-Grenze von 60 Prozent liegt und die Stabilität der öffentlichen Finanzen gefährden würde. Bis zum Jahr 2050 wäre eine Schuldenquote von bereits 85 Prozent erreicht. Dies würde zu einem weiteren Anstieg des ohnehin bereit sehr hohen Zinsendienstes führen.

Bezugnehmend auf das Basisszenario sind die zwei nachfolgenden Bemerkungen von wesentlicher Bedeutung. Zum einen werden kurzfristige Abweichungen des Defizits und des Wirtschaftswachstums vom langfristigen Pfad berücksichtigt. Der derzeitige negative Output Gap bewirkt ein etwas schnelleres Anwachsen der Verschuldungsquote in den ersten Jahren. Zum anderen ist die Entwicklung des strukturellen Defizits natürlich auch von

⁸⁹ Eine kurze Beschreibung des Modells findet sich im Anhang.

strukturellen Änderungen abhängig. So kann etwa die demographische Alterung über höhere Transfers an die Sozialversicherungen beziehungsweise zusätzliche Ausgaben im Bereich der Pflege zu einem weiteren Anstieg des strukturellen Defizits führen. Andererseits würde zum Beispiel die kalte Progression bei der Lohn- und Einkommensteuer zu einem laufenden Anstieg der Abgabenquote und damit zu einer schrittweisen Reduktion des strukturellen Defizits führen. Im Basisszenario wird jedoch angenommen, dass sich der Lohnsteuersatz so anpasst, dass das strukturelle Defizit von 3,3 Prozent des BIP erreicht wird.

Abbildung 18: Entwicklung der Verschuldungsquote im Basis- und im Konsolidierungsszenario



Im Konsolidierungsszenario werden die von der **österreichischen Bundesregierung** anvisierten und im vorigen Kapitel besprochenen ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen abgebildet, siehe auch Kapitel 3.4 für einen Überblick. Dadurch ergibt sich in den Jahren 2011-2014 eine schrittweise Reduktion des (strukturellen) Defizits. Bis zum Jahr 2014 reduziert sich das strukturelle Defizit auf 2,2 Prozent des BIP. Ausgehend von einem strukturellen Defizit von 3,3 Prozent im Jahr 2010, Maßnahmen im Ausmaß von rund 4,8 Mrd. Euro im Jahr 2014 und leicht negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Konsolidierung mit Rückwirkungen auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo, ergibt sich für das Jahr 2014 und die Jahre danach ein strukturelles Defizit in der Höhe von rund 2,2 Prozent des BIP. Ausgehend von einer Verschuldungsquote von knapp 70 Prozent im Jahr 2010, impliziert die Konsolidierung eine über die Zeit rückläufige Verschuldungsquote. Langfristig konvergiert sie gegen die Zielquote von 60 Prozent des BIP, wie man in Abbildung 18 erkennt.

In der Studie werden zum einen kurz-, zum anderen aber auch mittel- bzw. längerfristige Auswirkungen der Konsolidierung dargestellt. Die Simulationsergebnisse beinhalten Effekte auf makroökonomische Variablen wie etwa BIP, Investitionen und Kapitalstock, privater

Konsum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Löhne und Preise. Natürlich wird auch ein besonderes Augenmerk auf die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen gelegt.

5.2.2 Simulationsdesign

Nachdem die Konsolidierung über eine Mischung von Ausgabenreduktionen und steuerlichen Maßnahmen durchgeführt wird, wird diese **kurzfristig** über eine Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bzw. der verzerrenden Effekte von Steuererhöhungen zu einer moderat geringeren Wachstumsentwicklung führen. **Mittel- und langfristig** dominieren hingegen die deutlich positiven Einflüsse einer geringeren öffentlichen Verschuldung. Letztere sind im wesentlichen auf zwei Effekte zurückzuführen (wie dies etwa auch Roeger und in 't Veld (2010) analysieren).

Zum einen impliziert eine im Vergleich zum Basisszenario geringere Verschuldung, dass bei konstanter Zinssatzentwicklung der Zinsendienst für die öffentliche Verschuldung zurückgeht. Unterstellt man die Reduktion der strukturellen Defizitquote von 3,3 Prozent auf 2,2 Prozent, dann verringert sich die Verschuldungsquote bis zum Jahr 2025 von rund 81 Prozent (Basisszenario) auf rund 67 Prozent (Konsolidierungsszenario), also um knapp 15 Prozentpunkte. Nimmt man das Jahr 2009 mit einer Durchschnittsverzinsung der Staatsverschuldung von 4,1 Prozent⁹⁰ als Basis, dann bedeutet dies einen Rückgang der Ausgaben für den Zinsendienst um 0,6 Prozent des BIP bzw. 1,7 Mrd. Euro (bemessen vom BIP des Jahres 2010). Zum anderen deuten empirische Untersuchungen darauf hin, dass eine geringere öffentliche Verschuldung zu einer Reduktion des Zinssatzes auf Staatsanleihen führt. So findet etwa Laubach (2009), dass eine Erhöhung der Staatsverschuldung um 1 Prozent des BIP den Zinssatz auf Staatsanleihen um 1 bis 6 Basispunkte erhöht. Empirisch konnte jedoch nicht eindeutig festgestellt werden, ob eine Veränderung des Zinssatzes auf Staatsanleihen auf das allgemeine Zinsniveau in der Volkswirtschaft durchschlägt. Empirische Evidenz in den USA deutet jedoch darauf hin, dass dies nicht der Fall ist. So finden etwa Krishnamurthy und Vissing-Jorgensen (2007), dass ein Anstieg der Staatsverschuldung zu einer Reduktion des Zinsdifferentials im Vergleich zu AAA-Unternehmensanleihen führt. Wir folgen daher den beiden zitierten Arbeiten bzw. der Modellierung von Roeger und in 't Veld (2010) und unterstellen, dass eine Reduktion der öffentlichen Verschuldung um 1 Prozent des BIP den Zinssatz der öffentlichen Verschuldung um 3 Basispunkte senkt, jedoch keine Auswirkungen auf den Zinssatz von Unternehmen und privaten Haushalten hat. Dementsprechend wäre der Zinssatz auf Staatsanleihen im Jahr 2025 im Basisszenario um 45 Basispunkte höher als jener im Konsolidierungsszenario, was den Zinsendienst um weitere 0,3 Prozent des BIP senkt.

Dementsprechend reduziert eine Konsolidierung über die beiden oben diskutierten Kanäle den öffentlichen Zinsendienst, sodass, verglichen mit dem Basisszenario, ein erheblicher

⁹⁰ Siehe Staatsschuldenausschuss (2010), S. 91.

budgetärer Spielraum entstehen würde. Gegeben die im internationalen Vergleich hohe Abgabenbelastung in Österreich kann dieser finanzielle Spielraum dazu genutzt werden, um eine steuerliche Entlastung voranzutreiben. Somit könnte die Abgabenquote mittel- und langfristig merklich reduziert werden. Für die Senkung der steuerlichen Belastung sprechen auch zusätzliche Wachstumsimpulse, impliziert durch die verringerte verzerrende Wirkung der Steuern. Aufgrund der übermäßigen Belastung des Faktors Arbeit und dem Volumen an Einnahmen aus dieser Steuer wird diese Reduktion zur Gänze bei der Lohn- und Einkommensteuer vorgenommen. Die zusätzlichen mittel- und längerfristigen Wachstumseffekte ergeben sich daher gänzlich aus der Reduktion der Einkommensteuer. Nachfolgend wird dargestellt, in welcher Art und Weise die einzelnen Maßnahmen des Konsolidierungspakets der österreichischen Bundesregierung in der Modellanalyse berücksichtigt werden.

Abbildung der Konsolidierungsmaßnahmen

Bei den ausgabenseitigen Maßnahmen werden nur die Maßnahmen des Bundes analysiert, da über mögliche Maßnahmen der Länder und Gemeinden noch zu große Unsicherheiten herrschen. Die einnahmenseitigen Maßnahmen werden in voller Höhe in die Betrachtung aufgenommen.⁹¹

Abbildung der ausgabenseitigen Maßnahmen

Die Abbildung der ausgabenseitigen Maßnahmen in der Modellanalyse basiert im wesentlichen auf den in Kapitel 4 aufgelisteten Zahlen. Prinzipiell (mit Ausnahme von bestimmten wichtigen Konsolidierungsmaßnahmen, die unten näher dargestellt werden) wurde eine grobe Einteilung der in Tabelle 5 aufgelisteten Einsparungen in die drei Bereiche öffentlicher Konsum, Transfers an private Haushalte und Transfers an Unternehmen vorgenommen. Dabei wurden Einsparungen in den Kapiteln 1-16, Kapitel 20 (Arbeit), Kapitel 24 (Gesundheit) und Kapitel 30 (Unterricht, Kunst und Kultur) als Reduktionen des öffentlichen Konsums abgebildet. Maßnahmen in den Bereichen 21-25 (mit Ausnahme der Gesundheit in Kapitel 24) wurden als Kürzungen der öffentlichen Transferleistungen an die privaten Haushalte modelliert. Einsparungen in den verbleibenden Bereichen wurden als Verringerung der Transfers an die Unternehmen abgebildet. Von dieser prinzipiellen Vorgangsweise wurde jedoch bei Einsparungsmaßnahmen abgewichen, deren Auswirkungen detaillierter zugeordnet werden können.

Gemäß den vorliegenden Informationen sind folgende Einsparungen im **Familienbereich** geplant: bei der Familienbeihilfe sind Maßnahmen bei der *13. Auszahlung*, eine *Reduktion der Anspruchsdauer*, die *Streichung für arbeitssuchende Kinder* zwischen dem 18. und dem

⁹¹ Dies bedeutet, dass die Auswirkungen der zusätzlichen Einnahmen, die an die Länder fließen, mitberücksichtigt werden.

21. Lebensjahr, die Streichung der Familienbeihilfe *nach Berufsausbildung* und die Streichung des *einkommensabhängigen Mehrkindzuschlags* geplant. Weiters soll der Schulbuch-Selbstbehalt abgeschafft werden (Entlastungsmaßnahme). Diese Maßnahmen werden in Summe zu einer Reduktion der Ausgaben um jeweils rund 300 Mio. Euro jährlich führt. Aus dem Steuer-Transfermodell ITABENA (SILC, Statistik Austria) des Instituts kann entnommen werden, wie stark verschiedene Alters- und Ausbildungsgruppen von den Einsparungen bei der Familienbeihilfe betroffen sind. Diese Aufteilung dient als Grundlage für eine Kürzung der Transfers an die privaten Haushalte.

Das **Pflegepaket** soll über Einschränkungen beim Zugang zu den Pflegestufen 1 und 2 zu Minderausgaben führen, die schrittweise bis zum Jahr 2014 auf 140 Mio. Euro anwachsen werden. Nimmt man Daten vom Hauptverband österreichischer Sozialversicherungsträger, die die Zahl der Pflegegeldbezieher nach Alter und Pflegestufe ausweisen, als Grundlage, so kann auch hier eine Abschätzung der Auswirkungen der Einsparungen auf verschiedene Altersgruppen vorgenommen werden. Auch hier werden die Transfers an die privaten Haushalte entsprechend dieser Aufteilung zurückgenommen.

Die *Aussetzung der Pensionsanpassung* im 1. Jahr nach dem Neuzugangsmoment impliziert eine einjährige Wartefrist, bevor eine Pension erstmals erhöht wird. Das Einsparungsvolumen dieser Maßnahme wird über die Jahre stärker, da sich die Zahl der davon betroffenen Personen jährlich erhöht (so wirkt zum Beispiel die Maßnahme im Jahr 2014 noch immer für jene nach, für die sie 2011 erstmals gilt). Im Jahr 2014 ergibt sich daher ein Einsparungsvolumen in der Höhe von 120 Mio. Euro. Die *Aliquotierung der Sonderzahlungen* (keine vollen Sonderzahlungen im ersten Jahr) wirkt im Jahr 2011 mit einem Volumen von etwa 60 Mio. Euro deutlich stärker als die Aussetzung der Pensionsanpassung. Da sie aber für jeden Pensionisten nur in jenem Jahr gilt, in dem er/sie die Pension antritt, steigen die Einsparungen im Zeitverlauf nicht merklich an. Diese beiden Maßnahmen werden im Modell als Reduktion der Pensionszahlungen abgebildet.

Die *Streichung des Alleinverdienerabsetzbetrages* für Familien ohne Kinder reduziert das Haushaltseinkommen für jene Familien, in denen nur der Haushaltsvorstand berufstätig ist bzw. eine Pension bezieht. Diese Maßnahme könnte leicht positive Anreize für eine Erwerbsaufnahme des Zweitverdieners bringen. Nachdem jedoch zu einem großen Teil Pensionistenhaushalte von dieser Maßnahme betroffen sind, fallen die zusätzlichen Anreize nur sehr schwach aus.

Abbildung der einnahmenseitigen Maßnahmen

Ein wesentlicher einnahmenseitiger Beitrag der Konsolidierung kann unter dem Punkt **Kapital und Stiftungen** zusammengefasst werden. Entsprechend Kapitel 3.4 entfallen auf diesen Punkt im Jahr 2011 etwa 430 Mio. Euro. In der Folge steigt dieser Betrag, vor allem

aufgrund des Anstiegs der Einnahmen aus der Wertpapier-KEST, auf 700 Mio. Euro im Jahr 2014.

Eine wesentliche Maßnahme in diesem Bereich ist die Einführung einer *Bankenabgabe*, die jährlich 500 Mio. Euro an Einnahmen bringen soll. Diesen zusätzlichen Einnahmen wirkt die Abschaffung der *Kreditvertragsgebühr* entgegen, wodurch Einnahmen in der Höhe von 150 Mio. Euro entfallen dürften. Bezüglich der Einführung der Bankenabgabe ist die Frage nicht eindeutig geklärt, ob bzw. wie stark diese auf die Kunden überwälzt wird (siehe auch Kapitel 4). Die OeNB (2010) nimmt in ihren Simulationen an, dass die Bankenabgabe auf die Kunden überwälzt wird. In einem ersten Szenario wird unterstellt, dass die Abgabe über eine Anhebung des Zinssatzes (auf die Aktivseite der Bilanz der Banken) an die Kunden überwälzt wird, was zu negativen Effekten auf das Kredit- und Investitionsvolumen führt. In einem alternativen Szenario wird angenommen, dass das verfügbare Haushaltseinkommen um das vorgesehene Steueraufkommen in der Höhe von 500 Mio. Euro reduziert wird. In der Analyse des IWF (2010a) wird die Abgabe auf Verbindlichkeiten der Banken eingehoben und erhöht daher deren Finanzierungskosten. In deren Simulationen wird unterstellt, dass diese Abgabe teilweise über höhere Kreditzinsen auf die Kunden überwälzt wird und somit zu einem Rückgang der Investitionen führt. In der vorliegenden Analyse wird angenommen, dass die Banken die Abgabe auf die Kunden überwälzen. Dies sollte nicht unbedingt als Aussage darüber verstanden werden, ob dies in der Realität wirklich passiert. Aufgrund des bestehenden Wettbewerbs zwischen den Banken und dem dadurch existierenden Druck, höhere Kosten nicht oder nur teilweise selbst tragen zu können, erscheint aus der Sicht des Instituts diese Annahme jedoch vernünftiger als die Annahme einer Nichtüberwälzung. Die Aufteilung der Abgabe auf private Haushalte und Unternehmen erfolgt entsprechend der Statistik zu den Forderungen an inländische Nichtbanken. In beiden Fällen wird eine Überwälzung auf den Zinssatz unterstellt.

Die *Wertpapier-KEST* soll zusätzliche Einnahmen über eine Besteuerung realisierter Aktiengewinne mit einer Kapitalertragssteuer von 25 Prozent generieren. Entsprechend den Abschätzungen wird dies zusätzliche Einnahmen in der Höhe von 250 Mio. Euro im Jahr 2014 bringen. Für heimische Anleger impliziert dies eine Reduktion der Rendite auf die Ersparnisse. Unter der Annahme perfekter Kapitalmärkte und einer kleinen, offenen Volkswirtschaft würde dies keine negativen Auswirkungen auf die heimischen Unternehmen haben, da sich diese am internationalen Kapitalmarkt finanzieren könnten. Diese Annahme erscheint aber etwas optimistisch, insbesondere nachdem Daten belegen, dass Kapital überproportional im eigenen Land angelegt wird. Diese Tatsache wird unter dem Begriff „home equity bias“ in der Literatur diskutiert (für aktuelle Daten siehe etwa Sorensen et al. (2007) oder Lane und Milesi-Ferretti (2006)). Daher wird in der Modellanalyse angenommen, dass der größere Teil der Steuer die Kapitalerträge der Anleger reduziert und ein kleinerer Anteil (entsprechend dem home bias) zu höheren erforderlichen Vorsteuer-Kapitalerträgen führt.

Die *Anhebung der Zwischensteuer* von 12,5 Prozent auf 25 Prozent und die *Besteuerung der Liegenschaftsgewinne*, wenn der Stifter eine Kapitalgesellschaft ist, führen zu einer stärkeren Besteuerung der Stiftungen. Diese Maßnahmen sollen gemäß den Abschätzungen im Jahr 2014 zu einem Anstieg bei der Körperschaftsteuer in der Höhe von jeweils 50 Mio. Euro führen.

Zusätzliche Konsolidierungsschritte auf der Einnahmenseite betreffen den **Unternehmensbereich**. Dabei werden im wesentlichen zwei Maßnahmen ergriffen. Zum einen werden mit der *Einführung des Reverse Charge bei Reinigungsfirmen* Steuerausfälle bei der Umsatzsteuer verhindert, die dadurch entstehen, dass der leistende Unternehmer die Umsatzsteuer nicht abführt, der Auftraggeber die Vorsteuer jedoch in Abzug bringt. Die zusätzlichen Einnahmen sind mit rund 20 Mio. Euro jedoch relativ gering. Zum anderen sollen ab 2011 Zinsen für konzerninterne Beteiligungsverkäufe – ähnlich dem Konzernausschluss bei der Firmenwertabschreibung – nicht mehr steuerlich abzugsfähig sein. Mit dieser Maßnahme dürfte ein Anstieg der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer in der Höhe von jeweils 200 Mio. Euro pro Jahr verbunden sein.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der einnahmenseitigen Maßnahmen ist unter dem Stichwort **Ökologisierung des Steuersystems** zu sehen. Wie in Kapitel 4 dargestellt, ergeben sich durch die steuerlichen Maßnahmen zusätzliche Einnahmen in der Höhe von rund 450 Mio. Euro im Jahr 2011 und rund 650 Mio. Euro in den darauffolgenden Jahren. Diese Zahlen berücksichtigen auch die Entlastungen für Pendler und Spediteure, die als teilweiser Ausgleich für die Steuererhöhungen gedacht sind.

Die mit Abstand bedeutendste Maßnahme in diesem Bereich ist der *CO₂-Zuschlag bei der Mineralölsteuer* in der Höhe von 20 Euro pro Tonne CO₂, was zu einer Steuererhöhung um rund 4 Cent pro Liter Benzin und rund 5 Cent pro Liter Diesel führt. Gemäß Abschätzungen des Instituts soll dies zusätzliche Einnahmen in der Höhe von etwa 420 Mio. Euro im Jahr 2011 und 470 Mio. Euro in den darauffolgenden Jahren bringen. Wie schon in Kapitel 4.4.4 dargestellt, dürfte diese Erhöhung entsprechend den Zahlen von Statistik Austria (2009) zu rund 40 Prozent den Verbrauch von privaten Haushalten betreffen und erhöht deren effektiven Steuersatz bei den Verbrauchssteuern. Bei den Unternehmen führt die Mineralölsteuererhöhung zu einem Anstieg der Produktionskosten.

Eine analoge Vorgangsweise wird für die anderen Punkte des Ökologisierungspakets verwendet. Die *Einführung der Flugticketabgabe* wird zusätzliche Einnahmen in Höhe von 60 Mio. Euro im Jahr 2011 und von 90 Mio. Euro ab dem Jahr 2012 bringen. Der *CO₂-Zuschlag bei Anschaffung neuer Fahrzeuge* soll 2011 und 2012 25 Mio. Euro und ab 2013 55 Mio. Euro einbringen und wird entsprechend der Aufteilung der Transportsteuern

zugeordnet.⁹² Die geplante *Abschaffung der Energieabgabevergütung für Dienstleistungsunternehmen* soll ab dem Jahr 2012 einen jährlichen Betrag von 100 Mio. Euro einbringen, was die Produktionskosten der betroffenen Unternehmen dementsprechend erhöhen wird. Diese einnahmenseitigen Maßnahmen werden von der österreichischen Bundesregierung zum Teil abgedeckt. Einerseits wird die Pendlerpauschale um 5 Prozent erhöht, was eine *Entlastung der Pendler* bringt, die bei der Arbeitnehmerveranlagung geltend gemacht werden kann, was den Fiskus jährlich rund 15 Mio. Euro kostet. Andererseits wird die *Kfz-Steuer für LKW* um 40 Prozent reduziert, was entsprechend den Abschätzungen eine steuerliche Entlastung in der Höhe von rund 30 Mio. Euro jährlich bedeutet. Diese Maßnahme wird als Reduktion der Abgaben auf den Kapitalstock der Unternehmen simuliert.

Als einnahmenseitige Maßnahme im **Gesundheitsbereich** wird eine *Erhöhung der Tabaksteuer* durchgeführt, wodurch die Abgaben zwischen 25 und 35 Cent pro Packung steigen werden. Diese Steuererhöhung, die im Jahr 2011 100 Mio. Euro und in den Folgejahren 150 Mio. Euro bringen soll, wird ebenfalls als Verbrauchsteuererhöhung in der Modellanalyse berücksichtigt. Schließlich erwartet sich die Bundesregierung durch die Beschlussfassung des **Betrugsbekämpfungspakets** einen ordentlichen Beitrag bei der einnahmenseitigen Konsolidierung. Es wird hierbei davon ausgegangen, dass sich die zusätzlichen Einnahmen im Jahr 2011 auf 100 Mio. Euro belaufen und dass dieser Betrag bis zum Jahr 2014 auf 400 Mio. Euro ansteigen wird. Mangels besserer Abschätzung wird in der Modellanalyse angenommen, dass diese zusätzlichen Einnahmen aus höheren Umsatzsteuereinnahmen resultieren.

5.2.3 Simulationsergebnisse

Die nachfolgenden Ergebnisse decken einen relativ langen Horizont ab. Dies wird auch in anderen Studien derart gehandhabt. Beginnend mit dem Jahr 2011 werden die Veränderungen von makroökonomischen Indikatoren gegenüber dem Basisszenario mit ansteigendem Schuldenstand entweder grafisch mit der jährlichen Entwicklung dargestellt oder in Tabellenform, wobei hier nur einzelne Jahre herausgegriffen werden, welche das dynamische Verhalten der Ökonomie gut erkennen lassen. Ausgehend von der politischen Entscheidung, die Konsolidierung graduell über mehrere Jahre durchzuführen, ist davon auszugehen, dass sich positive Effekte der Konsolidierung auf die österreichische Volkswirtschaft erst über den Zeitverlauf ergeben. Aus diesem Grund erfolgt die Darstellung für den Zeitraum vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2060. Da auch in den nachfolgenden Jahren mit der Konsolidierung ein weiterer Rückgang in der Verschuldungsquote verbunden ist, werden über den dargestellten Zeitraum hinaus noch volkswirtschaftliche Effekte wirksam.

⁹² Die motorbezogene Versicherungssteuer und die Normverbrauchsabgabe, die den Großteil der Transportsteuern ausmachen, dürften ein ordentlicher Indikator für die Aufgliederung des CO₂-Zuschlags bei Anschaffung neuer Fahrzeuge sein.

Da es jedoch unüblich ist, derart große Zeiträume darzustellen, wird in dieser Studie ebenfalls davon abgesehen.

Wie bereits festgehalten, stehen sich auf der einen Seite kurz-, auf der anderen Seite mittel- und langfristige Effekte diametral gegenüber. Obwohl sogenannte nicht-keynesianische Effekte nicht auszuschließen sind, zeigt die Simulation, dass kurzfristig moderat negative Wachstumseffekte der Konsolidierung auftreten. Die mittel- und längerfristige Rückführung der Verschuldungsquote auf ein nachhaltigeres⁹³ Niveau erfordert eine Zurückhaltung der öffentlichen Hand bei den Ausgaben in der Konsolidierungsphase. Entsprechend der Ausgestaltung der Konsolidierung gehen Steuererhöhungen Hand in Hand mit geringeren öffentlichen Transferleistungen an private Haushalte und Unternehmen und Zurückhaltung beim öffentlichen Konsum. Die ökonomische Wirkung der einzelnen Maßnahmen wird teilweise recht unterschiedlich sein. In der Simulation wird jedoch nicht auf einzelne Maßnahmen abgestellt, sondern nur das Gesamtpaket in seiner gesamtwirtschaftlichen Wirkungen betrachtet.

Wie auch schon Roeger und in 't Veld (2010) argumentieren, können Multiplikatoren von dauerhaften und temporären fiskalen Maßnahmen voneinander abweichen. Haushalte und Unternehmen können antizipieren, dass die Konsolidierung dazu führt, dass in weiterer Folge aufgrund des geringeren Zinsendienstes Steuersenkungen und/oder Erhöhungen von Transfers (verglichen mit einem Szenario ohne Konsolidierung) durchgeführt werden können. In diesem Fall kann die Einschränkung der privaten Nachfrage weniger deutlich ausfallen als bei einer dauerhaften Reduktion der verfügbaren Einkommen.

Nachfolgend werden die Ergebnisse in zeitlicher Abfolge voneinander besprochen. Kurzfristig wirken verstärkt die Konsolidierungsmaßnahmen, im zeitlichen Verlauf wird der Einfluss der Reduktion der Verschuldungsquote des Staates und die implizierte Reduktion der steuerlichen Belastung stärker. Die Ergebnisdarstellung wird in zwei zeitlich voneinander getrennte Perioden eingeteilt. Die *Konsolidierungsphase* umfasst die Jahre 2011 bis 2015, die *Wachstumsphase* betrachtet die Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2060.

Konsolidierungsphase

Kurzfristig führt die Konsolidierung dazu, dass der öffentliche Konsum und öffentliche Transferleistungen zurückgehen, Steuereinnahmen hingegen ansteigen. Alle drei Kategorien führen in einem ersten Schritt dazu, dass die Inlandsnachfrage sinkt. Die Veränderung des Niveaus des öffentlichen Konsums wirkt direkt auf die Inlandsnachfrage, die geringeren Transferleistungen sowie die steuerlichen Maßnahmen im Rahmen der Reduktion des

⁹³ Inwieweit eine Rückführung der längerfristigen Verschuldungsquote auf 60 Prozent des BIP als nachhaltig betrachtet werden kann, ist nicht Teil der Studie. Angesichts der demographischen Entwicklung und der Höhe der impliziten Staatsverschuldung ist jedoch davon auszugehen, dass das Niveau der Verschuldung noch weiter zurückgeführt werden sollte.

verfügbaren Einkommens der Haushalte und einer entsprechenden Dämpfung der privaten Haushaltsnachfrage. Die schwächere Inlandsnachfrage und verzerrende Effekte der Steuererhöhungen führen somit zu einer moderateren wirtschaftlichen Entwicklung.

Der Rückgang der Inlandsnachfrage führt zu einer geringeren Arbeitsnachfrage und einer schwächeren Entwicklung bei den Löhnen. So zeigt die Simulation, dass in den ersten Jahren der Konsolidierung die Beschäftigung um rund 1 bis 2 Zehntelprozent gegenüber dem Basisszenario leicht zurückgeht und die realen Arbeitskosten pro Arbeitsstunde um 0,4 Prozent bis 0,7 Prozent zurückbleiben. Die Nettoeinkommen entwickeln sich verglichen mit den Arbeitskosten mit 0,5 bis 1 Prozent etwas moderater. Die steuerlichen Maßnahmen, die auf der Besteuerung des Kapitals ansetzen, implizieren, dass die Investitionen deutlich zurückbleiben. Im ersten Jahr der Konsolidierung ist das Investitionsniveau um 1,7 Prozent geringer als im Basisszenario. In den nachfolgenden Jahren zeigt sich wieder ein kräftigeres Wachstum bei den Investitionen, sodass der Niveauunterschied im Vergleich zum Basisszenario zurückgeht und im Jahr 2014 rund 1,2 Prozent beträgt. Die Kapitalintensität, also eingesetztes Kapital je Arbeitnehmer, legt in den ersten Jahren zu und geht dann in den nachfolgenden Jahren zurück.

Neben den direkten Effekten der Konsolidierung auf das verfügbare Einkommen führen die volkswirtschaftlichen Wirkungen noch zu einer zusätzlichen Reduktion der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und somit der Inlandsnachfrage. Die schwächere Entwicklung im privaten und öffentlichen Konsum sowie der Investitionsnachfrage führen nun nicht nur zu einem Rückgang der heimischen Nachfrage, sondern auch der Importe. Die preisliche Entwicklung hingegen impliziert eine Verbesserung bei den Terms of Trade und einen Anstieg der Exporte, sodass sich die Handelsbilanz (Güter und Dienstleistungen) verbessert und um rund einen halben Prozentpunkt des BIP zulegt.

Die Veränderungen in der Arbeitsnachfrage üben auf das Arbeitsangebot kurzfristig nur wenig Einfluss aus. Die Partizipationsrate sowie die durchschnittliche Anzahl der gearbeiteten Stunden pro Beschäftigtem ändern sich mit jeweils maximal -0,1 Prozent nur geringfügig. Gegeben die Veränderung im Arbeitsangebot und der Arbeitsnachfrage ist auch die Auswirkung auf die Arbeitslosenquote⁹⁴ gering. Der Anstieg der Arbeitslosenquote um einen Zehntelprozentpunkt bedeutet in etwa 4.000 zusätzliche arbeitslose Personen.

Das BIP entwickelt sich in den ersten betrachteten Jahren aus den oben genannten Gründen gegenüber dem Basisszenario rückläufig. Das Wachstum dürfte im Jahr 2011 um rund ein Zehntelprozentpunkt geringer ausfallen und auch in den folgenden Jahren bis 2015 noch leicht schwächer bleiben. Im Niveau kumulieren sich diese Unterschiede bis 2015 auf rund 0,3 Prozent, d.h. dass das Niveau des realen BIP um rund 0,3 Prozent unter jenem des Basisszenarios liegt. Nachfolgend werden die mittel- bis langfristigen Effekte behandelt.

⁹⁴ Die Definition der Arbeitslosenquote im Modell folgt der EU- und nicht der heimischen Definition.

Tabelle 23: Makroökonomische Effekte der Budgetkonsolidierung (Konsolidierungsphase)

	2011	2012	2013	2014	2015
BIP	-0.12%	-0.20%	-0.26%	-0.30%	-0.31%
Investitionen	-1.66%	-1.50%	-1.36%	-1.19%	-1.03%
Kapitalstock	0.00%	-0.10%	-0.18%	-0.25%	-0.31%
Privater Konsum	-0.72%	-0.81%	-0.86%	-0.91%	-0.88%
Außenhandelsbilanz (Veränderung in % des BIP)	0.51%	0.51%	0.49%	0.47%	0.43%
Reale Arbeitskosten pro Stunde	-0.38%	-0.53%	-0.62%	-0.70%	-0.78%
Realer Nettostundenlohn	-0.54%	-0.74%	-0.87%	-1.00%	-0.96%
Beschäftigung (Personen)	-0.09%	-0.14%	-0.19%	-0.22%	-0.21%
Durchschnittlich gearbeitete Stunden	-0.05%	-0.07%	-0.08%	-0.10%	-0.10%
Partizipationsrate der 15-69jährigen	-0.02	-0.04	-0.06	-0.08	-0.07
Arbeitslosenquote (Veränderung in Prozentpunkten)	0.05	0.07	0.08	0.10	0.09
Veränderung der Einkommensteuer (in PP)	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.09

Die Simulation unterstellt, dass von 2011 bis zum Jahr 2014 die Konsolidierung vollständig für die Verbesserung des öffentlichen Finanzierungssaldos und damit der Reduktion der öffentlichen Verschuldungsquote verwendet wird. Der geringere Zinsendienst führt in diesen Jahren ebenso zur Verringerung der Schuldenstandsquote. Es wird davon ausgegangen, dass das strukturelle Defizit ab dem Jahr 2015 beibehalten wird und die Einsparungen im Zinsendienst der öffentlichen Hand zur Reduktion der Lohn- und Einkommensteuer verwendet werden. Für die Jahre 2011-2014 wird angenommen, dass, verglichen mit dem Basisszenario, *keine Steuerreduktion* durchgeführt wird. In der Folge sinkt, wie schon oben diskutiert, die Verschuldungsquote im Konsolidierungsszenario spürbar unter das Niveau des Basisszenarios. Ohne Konsolidierung wäre in der Folge eine Erhöhung der Abgabenquote bzw. ausgabenseitige Einsparungsmaßnahmen notwendig, um (bei steigendem Zinsendienst) das strukturelle Defizit von 3,3 Prozent beibehalten zu können. Umgekehrt kann die sinkende Zinsendienstquote (relativ zum BIP) dafür verwendet werden, schrittweise den *Einkommensteuersatz zu reduzieren*, wobei das strukturelle Defizit von 2,2 Prozent beibehalten wird und somit deutlich unter jenem des Basisszenarios liegt.⁹⁵ Man erkennt jedoch, dass der Einkommensteuersatz nur schrittweise gesenkt werden kann, weshalb auch nur über einen etwas längeren Zeitraum mit deutlich positiven Effekten auf das Bruttoinlandsprodukt zu rechnen ist.

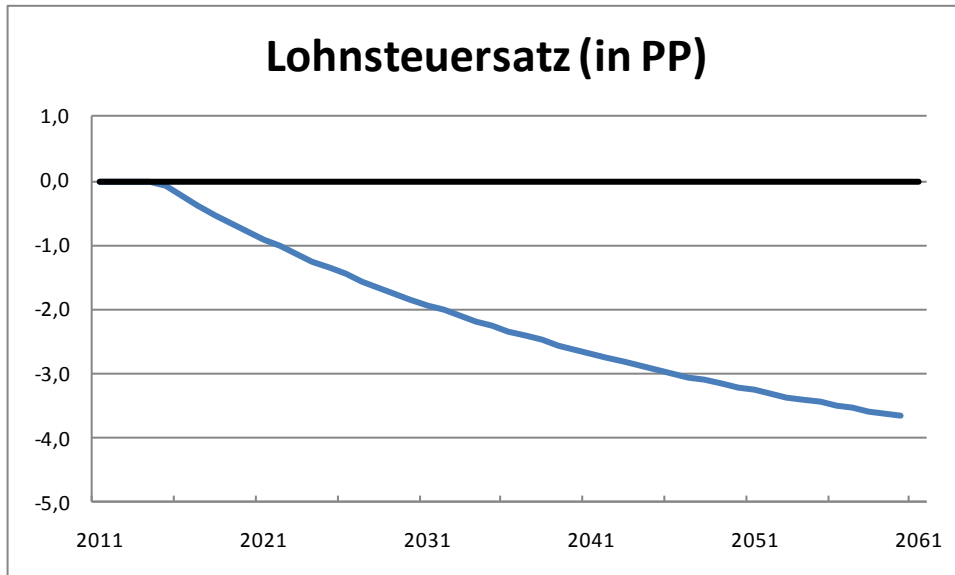
Der durchschnittliche Einkommensteuersatz fällt etwa im Jahr 2020 um 0,8 Prozentpunkte, im Jahr 2030 um 1,8 Prozentpunkte und im Jahr 2060 um 3,7 Prozentpunkte geringer aus als im Basisszenario. Das Ausmaß dieser Reduktion kann man sich veranschaulichen, wenn man die Integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (Statistik Austria (2010)) zugrunde

⁹⁵ Die Simulation unterstellt vereinfacht, dass die Steuersätze der Lohn- und Einkommensteuer laufend angepasst werden. In „der Realität“ würde wohl kaum eine jährliche Anpassung der Einkommensteuer erfolgen, sondern diese würde wohl in Mehrjahresschritten vorgenommen werden. Alternativ könnte in den Simulationen eine Anpassung alle x Jahre durchgeführt werden. Dies wurde aber unterlassen, da dies mit Mehraufwand verbunden wäre und zu keinem wirklichen Erkenntnisgewinn führen würde.

legt. Gemäß dieser Statistik betrug im Jahr 2007 das Gesamteinkommen, das eine Annäherung für die Bemessungsgrundlage der Lohn- und Einkommensteuer ergibt, 144,0 Mrd. Euro, während die Gesamtsteuereinnahmen 23,9 Mrd. Euro ausmachte. Dies ergibt einen durchschnittlichen Einkommensteuersatz in der Höhe von 16,6 Prozent. Die Reduktion des durchschnittlichen Steuersatzes um 3,7 Prozentpunkte entspricht in diesem Jahr 22 Prozent. Dies zeigt wiederum auf, welcher Anteil an öffentlichen Einnahmen durch den Zinsdienst gebunden ist. Der graduelle Rückgang in der Verschuldungsquote impliziert auch, dass der finanzielle Spielraum im öffentlichen Bereich auch erst über die Zeit entsteht, jedoch jährlich ansteigt. Mittel- bis langfristig zeigt sich, dass die Reduktion der Lohn- und Einkommensteuer immer stärkere Wirkungen entfaltet und die Dynamik in der Volkswirtschaft deutlich zulegt.

In Abbildung 19 ist die mögliche Verringerung des durchschnittlichen Steuersatzes in der Lohn- und Einkommensteuer bei fixiertem strukturellem Defizit dargestellt. Es zeigt sich, dass der Durchschnittsteuersatz langfristig beträchtlich reduziert werden könnte. Im Jahr 2060 könnte er um 3,7 Prozentpunkte geringer sein, was vom Niveau her (basierend auf der integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007) etwa 22 Prozent der Lohn- und Einkommensteuereinnahmen entspräche.

Abbildung 19: Lohnsteuersatz (in Prozentpunkten)

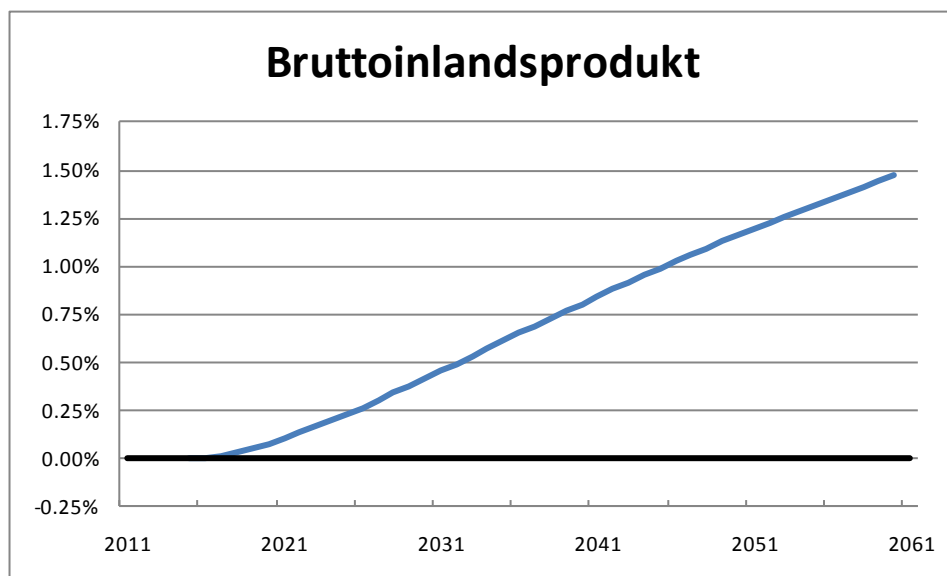


Die nachfolgende Darstellung der Ergebnisse ist derart zu verstehen, dass Abweichungen nun von einem **alternativen Basisszenario** gerechnet werden, bestehend aus einer Zusammensetzung des Basisszenarios mit den kurzfristig negativen Effekten der Konsolidierung. Dies ermöglicht bis zu einem gewissen Grad eine Trennung zwischen der Konsolidierungsphase und der Wachstumsphase. Eine gute Annäherung an die Abweichung

zum Szenario ohne Konsolidierung erhält man, indem man für die Jahre nach 2015 (Wachstumsphase) die ausgewiesenen Werte für das Jahr 2015 (Konsolidierungsphase) hinzuaddiert.

Die Reduktion der Belastung durch die Lohn- und Einkommensteuer generiert positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Die Simulation zeigt, dass im Jahr 2020 das BIP um 0,1 Prozent, in 2030 um 0,4 Prozent, in 2050 um 1,2 Prozent und 2060 um 1,5 Prozent über dem Niveau des Jahres alternativen Basisszenarios liegt. Dieser Anstieg ist sowohl auf höhere Beschäftigung, als auch eine höhere Kapitalausstattung zurückzuführen. Zusätzlich impliziert die geringere Abgabenquote einen deutlichen Spielraum bei den Lohnverhandlungen. Dieser führt dazu, dass ein Teil der Reduktion des Steuerkeils, d.h. des Unterschieds zwischen Arbeitskosten und Nettoarbeitseinkommen, für einen moderateren Anstieg der Arbeitskosten verwendet werden kann und die Nettoarbeitseinkommen kräftig anziehen. Die Lohnverhandlungen führen also dazu, dass sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber von der Reduktion des Steuerkeils profitieren. Selbiges gilt im Falle einer Steuererhöhung, bei der ebenfalls über die Lohnverhandlungen beide Seiten Teile der Steuer tragen. Im Jahr 2020 sind die realen Arbeitskosten für die Unternehmen um etwa 0,45 Prozent niedriger verglichen mit dem alternativen Basisszenario und die Nettostundenlöhne um 0,4 Prozent höher. Bis zum Jahr 2060 sinken die realen Arbeitskosten weiter (-1 Prozent) und die Nettostundenlöhne legen noch wesentlich zu (knapp 4 Prozent). Das verfügbare Einkommen der Haushalte zieht somit kräftig an, sodass auch der private Konsum deutlich gestärkt wird.

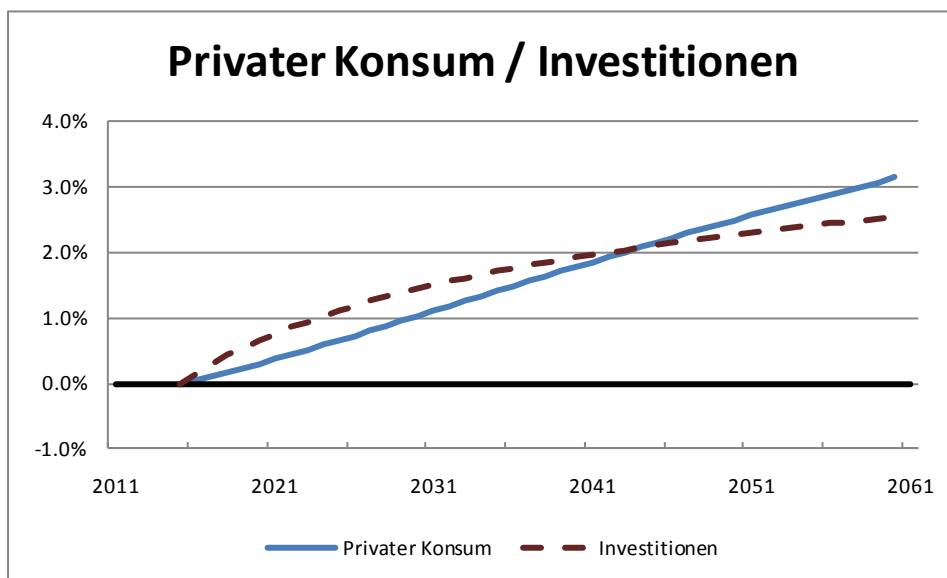
Abbildung 20: Bruttoinlandsprodukt



Die geringeren Arbeitskosten für die Unternehmen sowie die höhere private Nachfrage induzieren höhere Kapitalinvestitionen, was die private Nachfrage zusätzlich stimuliert. Die Investitionen liegen 2020 um 0,7 Prozent über dem Niveau des alternativen Basisszenarios, 2030 sind sie um 1,4 Prozent höher und 2060 gar um 2,5 Prozent. Die Anpassung des Kapitalstocks erfolgt erst über die Zeit, da die Investitionen nur einen Bruchteil des Kapitalstocks darstellen. Bis zum Jahr 2060 legt der Kapitalstock um knapp 1,3 Prozent zu. Die zusätzlichen Investitionen stimulieren die private Inlandsnachfrage zusätzlich, wobei Investitionen einen beträchtlichen Importanteil aufweisen. Die Entwicklung des privaten Konsums und der Investitionen sind in Abbildung 21 dargestellt. Sowohl der private Konsum, als auch die Investitionstätigkeit legen über die Zeit deutlich zu. Langfristig, im Jahr 2060, ist der Konsum der privaten Haushalte um 3,1 Prozent höher. Vergleicht man mit dem Szenario ohne Konsolidierung statt mit dem alternativen Basisszenario⁹⁶, dann ist das Niveau zwar geringer, jedoch weiterhin mit 1,5 Prozent für die Investitionen und 2,2 Prozent für den privaten Konsum stark positiv.

Die zusätzliche private Inlandsnachfrage wirkt jedoch den preissenkenden Tendenzen der geringeren Arbeitskosten entgegen, was den Außenhandel dämpft. Über die Zeit schwächt sich die Außenhandelsposition ab und die Importe gewinnen gegenüber den Exporten an Bedeutung. Im Jahr 2060 ist die Handelsbilanz gegenüber dem alternativen Basisszenario merklich geringer (-0,6 Prozent des BIP).

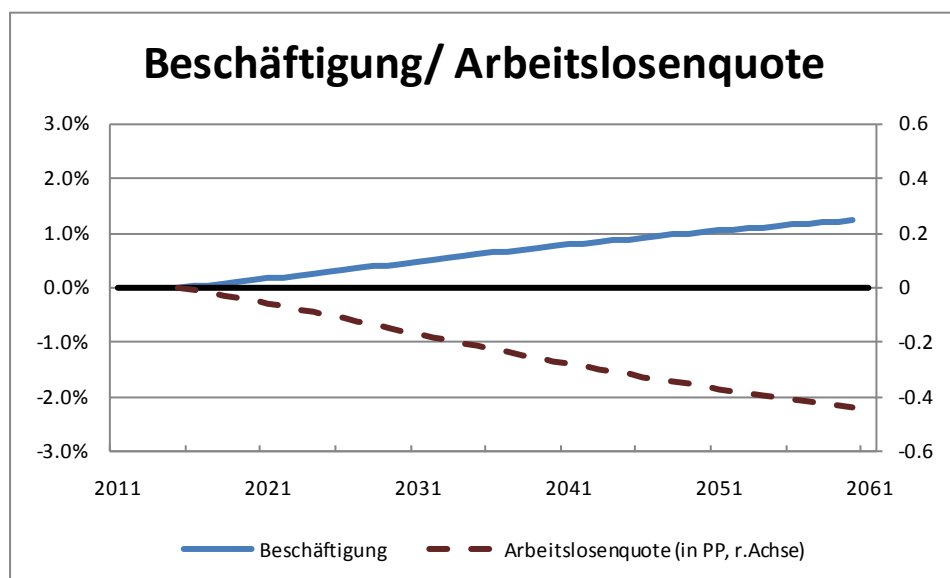
Abbildung 21: Privater Konsum, Investitionen



⁹⁶ Diese Werte erhält man, indem man die ausgewiesenen Werte für das Jahr 2015 (aus der Tabelle der Konsolidierungsphase) zu den Werten des Jahres 2060 addiert.

Die höhere Wirtschaftsleistung hinterlässt auch auf dem Arbeitsmarkt deutlich ihre Spuren. Die Wirkungen sind geprägt von der Verringerung des Steuerkeils. Niedrigere Arbeitskosten für die Unternehmen und höhere Gesamtnachfrage motivieren Arbeitgeber zusätzliche offene Stellen anzubieten. Diese trifft auf ein ebenfalls angezogenes Arbeitsangebot. Die Partizipationsrate und die durchschnittliche Anzahl an gearbeiteten Stunden je Beschäftigtem steigen gegenüber dem alternativen Basisszenario merklich an. Die Partizipationsrate liegt im Jahr 2020 um 0,1 Prozentpunkte, 2030 um 0,2 bzw. 2060 um 0,5 Prozentpunkte höher. Die durchschnittlich gearbeitete Stundenanzahl der Beschäftigten nimmt über die Zeit ebenfalls zu. Im Jahr 2030 ist sie um 0,1 Prozent, 2050 um 0,3 Prozent, 2060 um 0,4 Prozent höher. Das höhere Arbeitsangebot ist induziert durch den Anstieg des Erwerbseinkommens als Folge der deutlichen Verringerung des Steuerkeils und des damit verbundenen Anstiegs des Nettostundenlohns sowie der verbesserten Beschäftigungsaussichten. Da sowohl Arbeitsangebot als auch die Arbeitsnachfrage zunehmen, kann erst über die Simulation ermittelt werden, ob die Arbeitslosenquote abnimmt oder steigt. Diese zeigt, dass die Arbeitslosenquote zurückgeht. Im Jahr 2030 liegt sie um rund 0,2 Prozentpunkte unter dem Niveau des alternativen Basisszenarios, bis 2060 verstärkt sich dieser Unterschied auf 0,4 Prozentpunkte, was etwa 19.000 Personen betreffen dürfte. Die Beschäftigung nimmt ebenfalls mit dem Rückgang der Verschuldungsquote merklich zu. Im Jahr 2020 zeigt sich ein Anstieg in der Beschäftigung um 0,1 Prozent, 2030 um 0,5 Prozent und 2060 um 1,2 Prozent. Die zeitliche Dynamik der Beschäftigung und Arbeitslosenquote im Vergleich zum alternativen Basisszenario und damit dem Beginn der Wachstumsphase ist in Abbildung 22 dargestellt.

Abbildung 22: Beschäftigung, Arbeitslosenquote



Zusammengefasst kann man folgende Effekte in Hinsicht auf die Konsolidierung festhalten. Kurzfristig wirkt die Konsolidierung auf die wirtschaftliche Entwicklung dämpfend, mittel- und längerfristig hingegen zeigen sich immer stärker die wachstumstreibenden Elemente der Verringerung der Verschuldungsquote. Vergleicht man das kurz- und längerfristige Niveau, dann sind die anfänglichen negativen Einflussfaktoren auf Wachstum und Arbeitsmarkt deutlich niedriger als die positiven längerfristigen Wirkungen. Vergleicht man diese Ergebnisse mit anderen Studien (Europäische Kommission, IWF) dann zeigen sich sehr ähnliche langfristige Gleichgewichtsergebnisse⁹⁷. Insgesamt gesehen würde eine Nicht-Konsolidierung etwas höheres kurzfristiges Wachstum und Konsumniveau bedeuten, jedoch auf Kosten einer erheblich geringeren wirtschaftlichen Entwicklung und eines geringeren Konsumniveaus in der Zukunft. Gegeben die demographische Alterung der Gesellschaft und der damit verbundenen Lasten für zukünftige Generationen ist eine maßvolle öffentliche Verschuldungsquote eine wichtige Notwendigkeit im Sinne einer generationenübergreifenden Gerechtigkeit.

Tabelle 24: Makroökonomische Effekte der Budgetkonsolidierung (Wachstumsphase - Abweichung vom Szenario inklusive Konsolidierung)

	2020	2030	2040	2050	2060
BIP	0.08%	0.42%	0.81%	1.16%	1.47%
Investitionen	0.66%	1.44%	1.93%	2.27%	2.54%
Kapitalstock	-0.11%	0.11%	0.50%	0.90%	1.26%
Privater Konsum	0.30%	1.03%	1.79%	2.49%	3.14%
Außenhandelsbilanz (Veränderung in % des BIP)	-0.16%	-0.32%	-0.42%	-0.50%	-0.57%
Reale Arbeitskosten pro Stunde	-0.37%	-0.74%	-0.89%	-0.96%	-0.99%
Realer Nettostundenlohn	0.44%	1.48%	2.47%	3.29%	3.96%
Beschäftigung (Personen)	0.13%	0.45%	0.75%	1.02%	1.23%
Durchschnittlich gearbeitete Stunden	0.04%	0.13%	0.22%	0.30%	0.37%
Partizipationsrate der 15-69jährigen	0.05	0.17	0.29	0.40	0.48
Arbeitslosenquote (Veränderung in Prozentpunkten)	-0.05	-0.16	-0.27	-0.36	-0.44
Veränderung der Einkommensteuer (in PP)	-0.70	-1.75	-2.53	-3.12	-3.57

5.3 Anhang: Beschreibung von TaxLab – ein Makromodell für Österreich

Dieser Anhang gibt eine kurze Beschreibung des allgemeinen dynamischen Gleichgewichtsmodells *TaxLab* (dynamic computable general equilibrium model - DCGE), das am Institut für Höhere Studien entwickelt wurde und eine besonders detaillierte

⁹⁷ Im langfristigen Gleichgewicht liegt die Wirtschaftsleistung bei einer Reduktion der Verschuldungsquote um rund 30 Prozentpunkte um 2,6 Prozent über dem Niveau des Basisszenarios. Die Europäische Kommission erhält bei Verwendung der Einkommensteuer ein um 0,8 Prozent geringeres BIP bei Erhöhung der Verschuldungsquote um 10 Prozentpunkte, der IWF eine Erhöhung um 1,4 Prozent bei einer Reduktion der Verschuldungsquote um ebenfalls 10 Prozentpunkte.

Abbildung des öffentlichen Sektors („Tax“) und des Arbeitsmarktes (Labour Market – „Lab“) aufweist. Es kann insbesondere für die makroökonomische Beurteilung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen und strukturellen Änderungen und deren Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft eingesetzt werden. *TaxLab* wurde jüngst in einem erfolgreichen Projekt für die Generaldirektion Arbeitsmarkt der Europäischen Kommission für mehrere Länder der Europäischen Union weiterentwickelt und wird von der Kommission für die Analyse von Reformmaßnahmen eingesetzt (z.Bsp. im erscheinenden „Employment in Europe 2010“). Das Institut für Höhere Studien hat soeben ein Folgeprojekt zugesprochen bekommen, in dem unter anderem eine eingehende Analyse von Reformmaßnahmen in verschiedenen Bereichen stattfinden wird. Eine ausführliche Modellbeschreibung findet sich in Berger et al. (2009b), siehe <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=113&langId=en>. Durch die Modellierung des Verhaltens der Haushalte und der Unternehmen können deren Verhaltensreaktionen analysiert werden. Für die vorliegende Studie besonders vorteilhaft ist die detaillierte Abbildung des öffentlichen Sektors. Österreich wird als kleine offene Volkswirtschaft modelliert, was impliziert, dass der Kapitalverkehr völlig mobil und der heimische Zinssatz durch den Weltzinssatz gegeben ist. *TaxLab* wurde derart kalibriert, dass im Ausgangsgleichgewicht die derzeitige Situation der österreichischen Volkswirtschaft gut abgebildet wird.

Die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung der Volkswirtschaft wird mit Hilfe überlappender Generationen modelliert. Altersspezifische Variablen bestimmen den Übergang in die nachfolgende Altersgruppe bzw. die Sterbewahrscheinlichkeit. Das Grundmodell wurde von Blanchard (1985) entwickelt und von Gertler (1999) adaptiert. *TaxLab* basiert auf der Arbeit von Grafenhofer et al. (2007), welche das Konzept von Gertler erweitert, indem die Bevölkerung in eine größere Anzahl von unterschiedlichen Altersgruppen unterteilt wird. Die Arbeitslosigkeit wird als Sucharbeitslosigkeit dargestellt (vgl. Mortensen (1986) bzw. Mortensen und Pissarides (1999)). Dabei wird auf ein statisches Sucharbeitslosigkeitsmodell wie etwa bei Boone und Bovenberg (2002) zurückgegriffen, das die wesentlichen Einsichten des dynamischen Modells erlaubt. Im Unternehmensbereich wird von monopolistischer Konkurrenz ausgegangen, wobei Unternehmen unter Einsatz der beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital produzieren. Der Arbeitsinput wird analog zu Jaag (2005) mit Hilfe einer dreistufigen CES-Produktionsfunktion weiter nach dem Ausbildungsniveau (gering, mittel, hoch) unterschieden. Die Unternehmen maximieren den Gegenwartswert ihrer Profite durch die optimale Wahl der ausgeschriebenen Stellen, die optimale Kündigungsentscheidung, die optimale Menge von firmenfinanziertem Training und die optimale Wahl der Investitionen gemäß der von Hayashi (1982) entwickelten Q-Theorie und die optimale Preisbildung.

TaxLab unterteilt die Bevölkerung in acht verschiedene Altersgruppen, von denen die ersten fünf Gruppen das erwerbsfähige Alter repräsentieren, während die restlichen drei Gruppen in Pension sind. Die fünfte Altersgruppe unterscheidet sich von den ersten vier Gruppen dahingehend, dass sie eine Mischgruppe darstellt, d.h. ein Teil dieser Gruppe ist noch

erwerbstätig, während der andere Teil bereits in Pension ist. Das Pensionsantrittsalter wird endogen von den Personen dieser Gruppe gewählt und kann sich daher bei Reformmaßnahmen oder strukturellen Änderungen anpassen. Weiters wird eine Unterscheidung in drei unterschiedliche Ausbildungsniveaus vorgenommen, nämlich Geringqualifizierte (kein Schulabschluss bzw. nur Pflichtschulabschluss, ISCED 0-2), Individuen mit mittlerer Qualifikation (Lehrlinge, AbsolventInnen einer mittleren bzw. höheren Schule etc., ISCED 3-4) und Hochqualifizierte ((Fach-)HochschülerInnen und AbsolventInnen von Akademien). Personen mit höherer Qualifikation treten später in den Arbeitsmarkt ein als Personen mit geringerer Qualifikation, wodurch der notwendige zeitliche Aufwand für Bildung abgebildet wird.

Die gewählte Unterteilung in die verschiedenen Gruppen ermöglicht es, den Individuen unterschiedliche Charakteristika zuzuweisen. Zunächst besitzen Mitglieder dieser Gruppen unterschiedliche, endogen bestimmte Produktivitäten, die das Lohnprofil Österreichs gut nachbilden. Weiters können altersabhängige Eigenschaften wie etwa Sterbewahrscheinlichkeiten oder Gesundheitsausgaben unterschieden werden. Durch diese Struktur des Modells kann zum Beispiel auch die prognostizierte demographische Entwicklung abgebildet werden.

Das Einkommen der Haushalte setzt sich aus dem Nettoarbeits-, dem Arbeitslosen-, dem Pensions- und dem Kapitaleinkommen sowie aus den sonstigen Transfer- und Sachleistungen des Staates an die Haushalte zusammen. Die Tatsache, dass öffentliche Pensionsleistungen im Durchschnitt geringer als das vor Pensionsantritt erwirtschaftete Arbeitseinkommen sind, impliziert, dass Erwerbstätige sparen, um als PensionistInnen einen Teil ihres Alterskonsums durch die Auflösung ihrer Ersparnisse finanzieren zu können.

Die Individuen maximieren den Gegenwartswert ihres Nutzens (ihre Wertfunktion) durch die optimale Wahl ihres Arbeitseinsatzes (Arbeitszeit, Partizipation), ihrer Suchintensität nach einer Arbeitsstelle, ihrer Aus- und Weiterbildungsentscheidung und durch die optimale intertemporale Bestimmung der Sparquote. Neben sogenannten Ricardianischen Haushalten, die perfekten Zugang zu den Kapitalmärkten haben und dadurch Konsumglättung durchführen können, werden auch kreditbeschränkte Haushalte abgebildet. Diese können keine Konsumglättung durchführen, da sie keinen Zugang zum Kapitalmarkt haben. Der optimale Arbeitseinsatz ist abhängig vom Nettolohn und berücksichtigt weiters die Auswirkungen eines höheren Arbeitseinsatzes (und damit eines höheren Arbeitseinkommens) auf zukünftige Pensions-, Arbeitslosen- und Abfertigungsansprüche. Arbeitslose Individuen wählen die Intensität ihrer Suche nach einer Arbeitsstelle, die unter anderem vom Nettoarbeitseinkommen, dem Arbeitsloseneinkommen und der Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, abhängig ist. Andererseits wählen die Unternehmen eine optimale Anzahl an offenen Stellen. Eine sogenannte „matching function“ führt Arbeitssuchende und offene Stellen zusammen. Zusätzlich treffen die Unternehmen eine Kündigungsentscheidung. Durch die Unterscheidung in einzelne Alters- und

Ausbildungsgruppen kann *TaxLab* alters- bzw. ausbildungsabhängige Arbeitslosenraten abbilden. Die Wahl des Pensionsantrittsalters bzw. die Partizipationsentscheidung wird im wesentlichen durch das Nettoarbeitseinkommen und die Nettoersatzrate bzw. die soziale Absicherung bestimmt. Die Aus- und Weiterbildungsentscheidungen hängen vor allem von der erwarteten Rendite von höherem Humankapital und den Kosten (bzw. Verdienstentgang) ab.

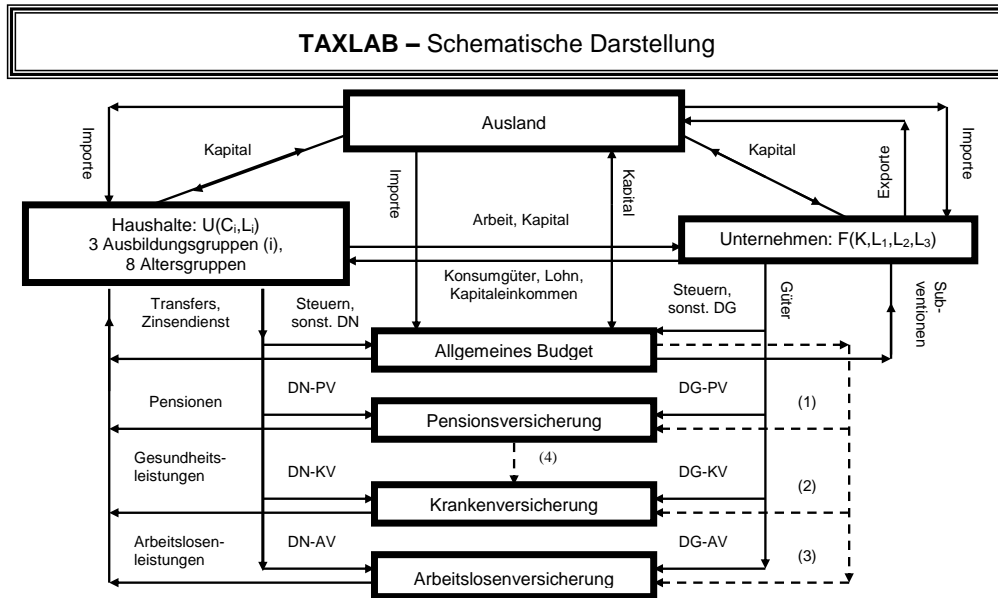
Im öffentlichen Bereich werden Budgets für die soziale Sicherung und ein allgemeines Budget zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben unterschieden. Einnahmen der Sozialversicherungen bestehen aus Dienstnehmer- und Dienstgeberbeiträgen bzw. Transfers aus dem allgemeinen Budget. Ausgabenerhöhungen können alternativ durch eine Erhöhung der Beitragssätze oder über zusätzliche Zuschüsse aus dem Budget finanziert werden.

Aus dem allgemeinen Budget werden die Ausgaben des Bundes und untergeordneter Gebietskörperschaften für den öffentlichen Konsum, für die Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger und Transfers an die privaten Haushalte und für den Zinsdienst der Staatsverschuldung über Einnahmen aus dem Steuersystem finanziert. Dabei werden alle wesentlichen Steuern des österreichischen Steuersystems (Lohn-/Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Konsumsteuern, Kapitalertragssteuern auf Zinsen und Dividenden und Kommunalsteuern) explizit modelliert, während Steuern mit geringerem Aufkommen in aggregierter Form in das Budget einfließen. *TaxLab* bildet hierbei sowohl das progressive Einkommensteuersystem, als auch das System der Sozialversicherung (inklusive Höchstbeitragsgrundlage) ab. Im „Standardmodell“ wird vereinfachend angenommen, dass das Budgetdefizit jedes Jahr so gewählt wird, dass der Anteil der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt konstant bleibt. Das ausgeglichene Budget kann dann entweder durch die Veränderung von Steuersätzen oder durch eine Anpassung des öffentlichen Konsums oder über eine Anpassung der öffentlichen Transferleistungen an die privaten Haushalte erreicht werden. Für die Analyse im vorliegenden Projekt entwickelt sich die Verschuldungsquote basierend auf der Veränderung der Ausgaben und Einnahmen in Folge des Konsolidierungspakets.

TaxLab wird für die Analyse einer Reihe von verschiedenen Reformmaßnahmen und strukturellen Änderungen verwendet. Einige Beispiele dafür sind Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen, der staatlichen Pensionen, der Humankapitalbildung (Aus- und Weiterbildung), der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder auch eine Analyse der Auswirkungen verschiedener Zuwanderungsszenarien.

Nachfolgend enthält Abbildung 23 eine schematische Darstellung von *TaxLab*.

Abbildung 23: Schematische Darstellung von TaxLab



(1) Transfer Pensionsvers., (2) Transfer Arbeitslosenvers., (3) Transfer Krankenvers., (4) Transfer PV → KV

6 Literaturverzeichnis

- Ahmad, S. und Franz, G.A. (2008): Raising taxes to reduce smoking prevalence in the US: A simulation of the anticipated health and economic impacts, *Public Health*, 122, 3-10.
- Ahrend, R., Catte, P., Price, R. (2006): Interactions between Monetary and fiscal policy: how monetary conditions affect fiscal consolidations, OECD Economics Department Working Papers 521.
- Alesina, A., Ardagna, S. (2009): Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, NBER Working Paper 15438.
- Alesina, A., Ardagna, S., Perotti, R., Schiantarelli, F. (2002): Fiscal policy, profits, and investment, *American Economic Review*, 92, 571-589.
- Alesina, A., Ardagna, S. (1998): Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy* 13(27), 487-545.
- Alesina, A., Perotti, R. (1995): Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Economies, *Economic Policy*, 21, 207-48.
- Baltagi, B.H., Griffin, J.M. und Weiwen, X. (2000): To Pool or not to Pool: Homogeneous Versus Heterogeneous Estimators Applied to Cigarette Demand, *The Review of Economics and Statistics*, 81/1, 117-126.
- Barro, R. J. (1974). Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy*, 82(6), 1095-1117.
- Berger, J., Hanappi, T., Hofer, H., Müllbacher, S., Schuh, U., Schwarzbauer, W., Strohner L., Weyerstraß, K. (2009a): Konjunkturbelebende Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und der Bundesländer – Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte. Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend. Wien.
- Berger, J., Keuschnigg, C., Keuschnigg, M., Miess, M., Strohner, L., Winter-Ebmer, R. (2009b). Modelling of Labour Markets in the European Union – Final Report. *Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission*.
- Bernheim, B. D. (1987): Ricardian Equivalence: An Evaluation of Theory and Evidence, NBER Working Paper 2330.
- Blanchard, O., J. (1985). Debt, Deficits and Finite Horizons, *Journal of Political Economy* 93, 223-247.
- BMASK (2010): Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2008.
- BMF (2010a): Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013. Wien.
- BMF (2010b): Erläuterungen zum Budgetprogramm 2011 – 2014. Wien.
- BMWFJ (2010): Energiestatus Österreich 2010, Wien, März 2010.

- Boone, J., Bovenberg, L. (2002). Optimal Labour Taxation and Search, *Journal of Public Economics* 85, 53-97.
- Botman, D., Laxton, D., Muir, D., Romanov, A. (2006): A New-Open-Economy-Macro Model for Fiscal Policy Evaluation, IMF Working Paper 06/45.
- Bradshaw, J. und Finch, N. (2002): A Comparison of Child Benefit packages in 22 countries, University of York, Research Report No 174.
- D'Auria, F., C. Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, Ch. Planas, R. Raciborski, W. Röger und A. Rossi (2010): The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. European Commission, Economic Papers 420, Brüssel.
- DeCicca, P., McLeod, L. (2008): Cigarette taxes and older adult smoking: Evidence from recent large tax increases, *Journal of Health Economics*, 27/4, 918-929.
- Dearing, H., Gstrein, M., Mateeva, L., Müllbacher, S., Schuh, U. (2008): Familienleistungen im internationalen Vergleich, Familienbesteuerung im Kontext der Gesamtförderung; IHS, Wien.
- Deutsches Bundeszentralamt für Steuern (2010): Merkblatt Kindergeld [http://www.bzst.de/DE/Steuern_National/Kindergeld_Fachaufsicht/Familienkassen/Merkblaetter/Merkblaetter.html].
- EUGH (2010): Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-198/08, Luxemburg, 04.03.2010.
- Europäische Kommission (2007a): Konsultationspapier zu der Struktur und den Sätzen der Verbrauchsteuer auf Zigaretten und andere Tabakwaren, Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2007b): Public Finances in EMU 2007, *European Economy* 3/2007.
- Europäische Kommission (2010a): Innovative financing at a global level, SEC(2010) 409, 1.4.2010.
- Europäische Kommission (2010b): Taxation of the financial sector, SEC(2010) 1166.
- Europäische Kommission (2010c): Financial sector taxation, SEC(2010) 1166/3.
- Europäische Kommission (2010d): Kommission erläutert ihre Vorstellungen zur Besteuerung des Finanzsektors, IP/10/1298, 7.10.2010.
- Europäische Kommission (2010e): Public finances in EMU 2010, *European Economy* 4/2010.
- Europäische Kommission (2010f): Taxation trends in the European Union, 2010 edition.
- Europäische Kommission (2010g): Employment in Europe, 2010 edition.

- Eurostat (2010a): Verhältnis der Umwelt- und Einkommenssteuern an den Gesamtsteuereinnahmen – Umweltsteuern. Verfügbar auf <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Download am 16.11.2010.
- Eurostat (2010b): Verhältnis der Umwelt- und Einkommenssteuern an den Gesamtsteuereinnahmen – Einkommenssteuern. Verfügbar auf <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Download am 16.11.2010.
- Eurostat (2010c): Treibhausgasemissionen. Verfügbar auf <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Download am 19.11.2010.
- EZB (2009a): Monatsbericht, Juli 2009.
- Felderer, B., Fortin, I., Grozea-Helmenstein, D., Hlouskova, J., Hofer, H., Kunst, R.M., Schuh, U., Schwarzbauer, W., Skriner, E., Strohner, L., Weyerstraß K. (2010a): Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft 2010-2014, Juli 2010, IHS. Wien.
- Felderer, B., Fortin, I., Grozea-Helmenstein, D., Hofer, H., Kunst, R.M., Schuh, U., Schwarzbauer, W., Skriner, E., Strohner, L., Weyerstraß K. (2010b): Prognose der österreichischen Wirtschaft 2010-2011, September 2010, IHS. Wien.
- Festl, E., Lutz, H., Schratzenstaller, M. (2010): Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien, WIFO, Wien
- Gertler, M. (1999). Government Debt and Social Security in a Life-Cycle Economy, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 50, 61-110.
- Giavazzi, F., Jappelli, T., Pagano, M., Benedetti, M. (2005): Searching for non-monotonic effects of fiscal policy: New evidence, NBER Working Paper 11593.
- Girouard, N., André, Ch. (2005): Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 434, Paris.
- Giudice, G., Turrini, A., in 't Veld, J. (2007): Non-Keynesian Fiscal Adjustments? A Close Look at Expansionary Fiscal Consolidations in the EU, *Open Economy Review*, 18, 613-630.
- Grafenhofer, D., Jaag, C., Keuschnigg, C., Keuschnigg, M. (2007). Probabilistic Aging, *CESifo Working Paper* 1680.
- Hackl, F. und Pruckner, J. (2001): Ökologisierung des Steuersystems: Welche Dividenden sind zu erwarten? Johannes Kepler Universität: Linz.
- von Hagen, J., Hughes Hallett, A., Strauch, R. (2002): Budgetary institutions for sustainable fiscal policies, in Buti, M., von Hagen, J., Martínez-Mongay, C. (Hrsg.): *The behaviour of fiscal authorities: Stabilization, growth and institutions* (Houdmills, Basingstoke: Palgrave), 94-110.

- Harris, J.E. und Chan, S.W. (1999): The Continuum of Addiction: Cigarette Smoking in Relation to Price Among Americans Aged 15-29, *Health Economics*, 8, 81-86.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherung (2010): Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2010.
- Hayashi, F. (1982). Tobin's Marginal Q and Average Q. A Neoclassical Interpretation, *Econometrica* 50, 213-224.
- Huber, M., Rodrigues, R., Hoffmann, F., Gasior, K., Marin B. (2009): Facts and Figures on Long-Term Care, Europe and North America, European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- IWF (2010a): A fair and substantial contribution by the financial sector, final report for the G-20, June 2010.
- IWF (2010b): Shaping the new financial system, IMF Staff Position Note, SPN/10/15, October 3, 2010.
- Jaag, C. (2005). The Role of Endogenous Skill Choice in an Aging Society, URL: <http://ssrn.com/abstract=724922>.
- Köppl, A. (2010): Ansatzpunkte für eine ökologische Steuerreform. Präsentationsunterlage zum Roundtable „Ökologisierung des Steuersystems“. WIFO: Wien.
- Krishnamurthy, A., Vissing-Jorgensen, A. (2007): The Demand for Treasury Debt, NBER Working paper 12881.
- Kumar, M.S., Leigh, D., Plekhanov, A. (2007): Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences, IMF Working Paper 07/178.
- Kummer, S., Nagl, P. und Einbock, M. (2006): Untersuchung der Bedeutung der Ausflagung von Fahrzeugen und Darstellung der Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft. Institut für Transportwirtschaft und Logistik, WU Wien.
- Lambertini, L., Tavares, J. A. (2005): Exchange rates and fiscal adjustments: evidence from the OECD and implications for the EMU, *The B.E. Journal of Macroeconomics, Contributions to Macroeconomics* 5(1), Artikel 11.
- Lane, P. R., Milesi-Ferretti, G. M. (2007): The external wealth of nations mark II: Revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004, *Journal of International Economics* 73, 223-250.
- Laubach, T., (2009): New evidence on the interest rate effects of budget deficits and debt, *Journal of the European Economic Association*, 7(4), 858-85.
- Lebensministerium – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (2010): EnergieStrategie Österreich. Wien.

- Mortensen, D. (1986): Job search and labour market analysis, in: Ashenfelter, O., Layard, R. (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, vol. 2, Amsterdam: Elsevier Science.
- Mortensen, D., Pissarides, C. (1999): New developments in models of search in the labor market, in: Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3B. Amsterdam: Elsevier Science.
- Mot, E. (2010): The Dutch system of long-term care, Report, ANCIEN project.
- O. V. (2010a): Ökosoziale Steuerreform. Verfügbar auf <http://www.oekosozial.at/index.php?id=13491>. Download am 15.11.2010.
- O. V. (2010b): Flugticketabgabe muss zur Klimafinanzierung beitragen. Verfügbar auf http://www.oekonews.at/index.php?mdoc_id=1054348. Download am 17.11.2010.
- O. V. (2010c): WKÖ-Berufsgruppe Luftfahrt lehnt Flugticketabgabe vehement ab. Verfügbar auf http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=579253&DstID=0&titel=WK%3%96-Berufsgruppe,Luftfahrt,lehnt,Flugticketabgabe,vehement,ab. Download am 18.11.2010.
- OECD (2006): Taxation of capital gains of individuals, policy considerations and approaches, OECD Tax Policy Studies, No.14.
- OECD (2010a): OECD Economic Outlook 88, November. Paris.
- OECD (2010b): Bildung auf einen Blick 2010 – OECD-Indikatoren.
- OeNB (2010): Ökonomische Analyse des Vorschlags zur Einhebung einer Bankenabgabe in Österreich, 10.2.2010.
- Ökosoziales Forum (2010): Ökologische Steuerstrukturreform als Teil der Budgetkonsolidierung. Wien.
- Petrovic, B. (2009): Umweltgesamtrechnungen. Modul – Öko-Steuern (Zeitreihe 1995 bis 2008). Statistik Austria: Wien.
- Pock, M., Cypionka, T., Müllbacher, S., Schnabl, A. (2008): Volkswirtschaftliche Effekte des Rauchens – Eine ökonomische Analyse für Österreich, IHS-Wien.
- Puwein, W. (2009): Preise und Preiselastizitäten im Verkehr, WIFO Monatsberichte 10/2009.
- Rechnungshof (2006): Energiebesteuerung in Österreich, Bund 2006/04, verfügbar unter: <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/energiebesteuerung-in-oesterreich.html>, Datum des Zugriffs 18.11.2010.
- Rechnungshof (2009): Energiebesteuerung in Österreich; Follow-up-Überprüfung, Bund 2009/06 verfügbar unter:

<http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/energiebesteuerung-in-oesterreich-followupueberpruefung-1.html>, Datum des Zugriffs 18.11.2010.

Riegler, K. (2009): Mehr Arbeitsplätze, Wirtschaftswachstum und Klimaschutz durch eine ökosoziale Steuerstrukturreform. Ökosoziales Forum Österreich: Wien.

Roeger, W., in 't Veld, J. (2010): Fiscal Stimulus and Exit Strategies in the EU: a model-based analysis, *European Economy, Economic Papers* 426.

Rothgang, H. (2010): Social Insurance for Long-term Care: An Evaluation of the German Model, *Social Policy & Administration*, Vol. 44. No. 4, S. 436-460.

Sorensen, B. E., Wu, Y., Yosha, O., Zhu, Y. (2007): Home bias and international risk sharing: Twin puzzles separated at birth, *Journal of International Money and Finance* 26, 587-605.

Staatsschuldenausschuss (2010). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2009, Wien.
Statistik Austria (2010a): ISIS-Datenbank – Segment M8F. Fluggäste im kommerziellen Luftverkehr nach Strecken. Wien.

Statistik Austria (2006): Verbrauchsausgaben – Sozialstatistische Ergebnisse der Konsumerhebung 2004/05.

Statistik Austria (2009): Umweltgesamtrechnungen – Modul: Öko-Steuern.

Statistik Austria (2010b): ISIS-Datenbank – Segment M8C. Flüge im kommerziellen Luftverkehr nach Strecken. Wien.

Tsibouris, G.C., Horton, M. A., Flanagan, M.J., Maliszewski, W. S. (2006): Experience with large fiscal adjustments, *IMF Occasional Paper* 246.

Umweltbundesamt (2010a): Klimaschutzbericht 2010. Wien.

Umweltbundesamt (2010b): Austria's National Inventory Report 2010. Wien.

Umweltbundesamt (2010c): Emissionstrends 1990 – 2008. Ein Überblick über die österreichischen Verursacher von Luftschadstoffen (Datenstand 2010). Wien.

Unger, M., Zaussinger, S., Angel, S., Dünser, L., Grabher, A., Hartl, J., Paulinger, G., Brandl, J., Wejwar, P., Gottwald, R.. (2009): Studierenden-Sozialerhebung 2009, Bericht zur sozialen Lage der Studierenden, IHS, Wien.

VCÖ (2010): Flugabgabe: Ein Schritt zu mehr Kostengerechtigkeit. Factsheet. Wien.

Weltbank (1999): *Curbing the Epidemics, Governments and the Economics of Tobacco Control*.

Weltbank (2003): *Tobacco Control at a Glance*.

WKO (2008): INFO ABGABEN UND STEUERN, Die Energieabgabenvergütung, verfügbar unter:

[http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=302603&DstID=680&titel=Die, Energieabgabenverg%C3%BCtung](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=302603&DstID=680&titel=Die,Energieabgabenverg%C3%BCtung), Datum des Zugriffs 18.11.2010.

WKO (2010): Mineralölbericht 2009, Fachverband der Mineral-ölindustrie Österreichs.

Gesetzestexte

Normverbrauchsabgabegesetz – NoVAG (1991): BGBl. Nr. 695/1991, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 34/2010.

BGBl. I 92/2004 Änderung des Energieabgabenvergütungsgesetzes (NR: GP XXII RV 478 AB 586 S.71. BR: AB7118 S. 712) [CELEX-Nr.: 32003L0096]

AutorInnen: Bernhard Felderer, Johannes Berger, Ines Fortin, Helmut Hofer, Sandra Müllbacher,
Stephanie Reitzinger, Ulrich Schuh, Ludwig Strohner, Klaus Weyerstraß

Titel: Bewertung der Budgetkonsolidierung in Österreich – Analyse der damit verbundenen
volkswirtschaftlichen Effekte

Projektbericht / vorläufiger Endbericht

© 2010 Institute for Advanced Studies (IHS)

Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
